

N° 726

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 septembre 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission d'information (1) sur la réinsertion des mineurs enfermés

Par Mme Catherine TROENDLÉ,
Présidente

M. Michel AMIEL,
Rapporteur

Sénateurs

Tome 2 : *Auditions*

(1) Cette mission d'information est composée de : Mme Catherine Troendlé, *présidente* ; M. Michel Amiel, *rapporteur* ; Mme Éliane Assassi, M. Daniel Chasseing, Mmes Catherine Conconne, Josiane Costes, M. Michel Forissier, Mmes Françoise Gatel, Laurence Rossignol, *vice-présidents* ; MM. Jacques Bigot, Joël Bigot, Mmes Christine Bonfanti-Dossat, Agnès Canayer, Jacky Deromedi, Chantal Deseyne, Catherine Di Folco, Nassimah Dindar, M. Jean-Luc Fichet, Mmes Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, MM. Martin Lévrier, Didier Mandelli, Mmes Marie Mercier, Michelle Meunier, Brigitte Micouveau, MM. Jean-Marie Morisset, Gérard Poadja.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS	7
<u>MERCREDI 11 AVRIL 2018</u>	7
• Mme Véronique Blanchard , historienne, spécialiste de la justice des mineurs, ancienne éducatrice, enseignante à l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse, et M. Mathias Gardet , professeur à l'université Paris VIII.....	7
<u>MERCREDI 18 AVRIL 2018</u>	19
• M. Rémy Heitz , directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice.....	19
• Mme Anne Berard , adjointe au directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de la justice	28
<u>JEUDI 19 AVRIL 2018</u>	39
• M. Jean-Marie Delarue , conseiller d'État, ancien contrôleur général des lieux de privations et de liberté, auteur du livre « Prisons, quel avenir? »	39
<u>MARDI 15 MAI 2018</u>	48
• Mme Madeleine Mathieu , directrice de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), accompagnée de Mme Catherine D'Herin , cheffe du bureau de la législation et des affaires juridiques et de Mme Aurore Daniel , adjointe à la cheffe du bureau des méthodes et de l'action éducative.....	48
<u>MERCREDI 16 MAI 2018</u>	59
• M. Laurent Solini , sociologue, auteur de l'ouvrage « <i>Faire sa peine à l'établissement pour mineurs de Lavaur</i> », et Mme Léonore Le Caisne , ethnologue, auteure de l'ouvrage « <i>Avoir 16 ans à Fleury, une ethnographie d'un centre de jeunes détenus</i> »	59
<u>JEUDI 24 MAI 2018</u>	71
• M. Pierre Joxe , ancien ministre, avocat spécialisé dans la défense des mineurs, médiateur au conseil départemental de Seine-Saint-Denis, auteur de « <i>Pas de quartier ? Délinquance juvénile et justice des mineurs</i> »	71
<u>MARDI 30 MAI 2018</u>	79
• Mme Geneviève Avenard , défenseure des enfants accompagnée de Mmes Fawouza Moindjie , juriste au sein du pôle « défense des droits de l'enfant », Elise Fradet , chargée de mission responsable des questions pénitentiaires, et Mmes Sarah Cassius-Hedjan et Lucile Rouet , magistrates.....	79

<u>MERCREDI 6 JUIN 2018</u>	89
• M. Jean-Michel Rapinat , directeur des politiques sociales de l'Association des départements de France.....	89
• M. Jean-Marc Huart , directeur général de l'enseignement scolaire	97
• Mme Sophie Bouttier-Veron , vice-présidente du tribunal pour enfants de Marseille en charge du milieu fermé, vice-présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)	103
<u>JEUDI 7 JUIN 2018</u>	109
• M. Nicolas Sallée , professeur de sociologie à l'université de Montréal, spécialiste du traitement de la délinquance des mineurs	109
<u>MARDI 12 JUIN 2018</u>	116
• Docteur Damien Mauillon et docteur Valérie Kanoui , représentants de l'Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP) et Docteur David Sechter , représentant de l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP)	116
<u>MERCREDI 13 JUIN 2018</u>	125
• Mme Adeline Hazan , contrôleur générale des lieux de privation de liberté.....	125
• Mme Sylvie Escalon , adjointe au sous-directeur de la régulation de l'offre de soins et Mme Sophie Terquem , adjointe au bureau « prises en charge post-aiguës, pathologies chroniques et santé mentale » à la Direction générale de l'offre de soins (DGOS).....	133
• Audition conjointe de M. Clément Vives , adjoint au conseiller judiciaire à la Direction générale de la police nationale (DGPN) et Mme Christelle Simon , Commandant divisionnaire de la Direction centrale de la sécurité publique ; et du Colonel Jude Vinot , du Chef d'escadron, Erik Salvadori et de Mme Sandrine Guillon , conseillère juridique et judiciaire de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)	139
• Mme Catherine Pautrat , inspectrice générale de la justice, Mme Isabelle Poinso , inspectrice des services judiciaires et Sophie du Mesnil-Adelee , inspectrice de la protection judiciaire de la jeunesse, co-auteurs en 2015 d'un rapport d'inspection sur le dispositif des centres éducatifs fermés (CEF).....	147
<u>MERCREDI 20 JUIN 2018</u>	153
• Mme Christine Lazerges , présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)	153
• Table ronde avec les représentants des syndicats des surveillants pénitentiaires (CGT Pénitentiaire ; FO Pénitentiaire ; SPS non gradés ; UFAP UNSa) et des syndicats de la protection judiciaire de la jeunesse (CGT PJJ ; FO PJJ ; SNPES PJJ ; UNSa-PJJ)	160
<u>MARDI 26 JUIN 2018</u>	180
• Mme Laetitia Dhervilly , vice-procureur, chef de la section des mineurs au Parquet de Paris	180

MERCREDI 27 JUIN 2018	189
• Mme Anaïs Vrain , secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature.....	189
• M. Marc Lifchitz , magistrat, secrétaire général adjoint, et de Mme Sophie Levine , magistrat, syndicat de l'Unité magistrats (FO Magistrats).....	196
• M. Etienne Lesage , président, et de Mme Sylvie Garde-Lebreton , membre du groupe de travail « Mineurs » au Conseil national des barreaux	203
 MERCREDI 18 JUILLET 2018	213
• M. Jean-Patrick Gille , président et M. Serge Kroichvili , délégué général de l'Union nationale des missions locales (UNML).....	213
• Mme Sophie Diehl , conseillère technique « <i>justice des enfants et des adolescents</i> » à la Fédération des associations socio-judiciaires Citoyens et Justice	219
 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	235
 COMPTES RENDUS DES DÉPLACEMENTS	241
• Déplacement dans les Bouches-du-Rhône (Jeudi 12 et vendredi 13 avril 2018).....	241
• Visite du quartier pour mineurs de l'établissement pénitentiaire de Villepinte (Mercredi 9 mai 2018)	246
• Visite du centre éducatif fermé (CEF) de Savigny-sur-Orge (Mercredi 23 mai 2018)	249
• Déplacement dans l'agglomération lyonnaise (Lundi 18 juin 2018)	253
• Visite de l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (Jeudi 6 septembre 2018).....	257

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

MERCREDI 11 AVRIL 2018

Mme Véronique Blanchard,

historienne, spécialiste de la justice des mineurs, ancienne éducatrice,
enseignante à l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse,
et **M. Mathias Gardet**, professeur à l'université Paris VIII

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Avant de débiter l'audition, je vous indique que notre collègue Jean-Marie Morisset, sénateur des deux Sèvres, remplace, comme membre de notre mission d'information, Mme Corinne Imbert, démissionnaire.

Nous accueillons pour notre première audition Mme Véronique Blanchard et M. Mathias Gardet, qui sont les auteurs d'un ouvrage récent intitulé *Mauvaise graine : deux siècles d'histoire de la justice des enfants*.

Ils vont nous apporter un éclairage sur la manière dont la justice des mineurs a évolué, ce qui nous aidera à mieux comprendre la situation qui est la nôtre aujourd'hui. Je précise que Mme Blanchard a exercé le métier d'éducateur pendant dix ans et qu'elle enseigne à l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse. M. Gardet enseigne, quant à lui, les sciences de l'éducation à l'université Paris VIII.

Je vais vous donner la parole pour une intervention liminaire puis le rapporteur et mes collègues vous poseront des questions complémentaires.

M. Mathias Gardet. - Nous reprendrons une à une les différentes questions que vous nous aviez adressées. Quelles grandes périodes peut-on distinguer, dans le domaine de la justice des mineurs, depuis le XIX^e siècle ?

Vos questions concernent le long terme et nous tenterons d'y répondre, quitte à être schématiques, dans une perspective historique.

Six périodes peuvent être délimitées. La toute-première s'étend de la Révolution française jusqu'au code Napoléon de 1810, qui va introduire une différenciation juridique des peines selon que le condamné est âgé de plus ou de moins de seize ans.

La seconde période, qui va des années 1820 à la fin du XIX^e siècle, pose les principes fondateurs de la prise en charge de ces mineurs par la justice: la désignation d'un quartier spécifique dans les prisons, le placement collectif dans les institutions ou chez des particuliers, qui préfigurent le placement en milieu ouvert. À partir de 1850, une sorte de délégation de service public va consacrer le rôle des institutions privées financées par l'État.

Une troisième période, de la fin du XIX^e siècle jusqu'à la fin de la Première guerre mondiale, s'avère paradoxale : d'un côté, elle connaît un durcissement de la prise en charge et du regard porté sur la jeunesse et, d'un autre côté, elle est marquée par l'ordonnance de 1912, qui va consolider les premiers dispositifs de la justice des mineurs, avec des tribunaux et des juges spécifiques.

Une quatrième période, allant de l'entre-deux-guerres jusqu'aux années 1960, implique un nouveau regard sur la jeunesse, dont la société a moins peur qu'auparavant, en raison des craintes de la dénatalité et du traumatisme des deux guerres mondiales. L'éducatif et la réforme des institutions vont être mis en avant. Les lieux d'enfermement semblent devenir plus éducatifs et les bagnes pour enfants vont susciter de grandes manifestations. Pour autant, vers le milieu des années 1950, la montée démographique est le signe avant-coureur d'une peur de la jeunesse qualifiée, notamment par Françoise Giroud, de « nouvelle vague ».

Une cinquième période, allant des années 1970 aux années 1980, est marquée par la contestation au sein des écoles et du travail social, suite notamment aux événements de mai 1968. De fortes critiques contre toutes les formes d'institutionnalisation vont laisser le champ libre à des prises en charge alternatives en milieu ouvert.

Une sixième période - qui débute durant les années 1990 et dont il est difficile de dresser le bilan - est marquée par la résurgence d'une peur envers la jeunesse et d'un intérêt accru pour les modes d'enfermement dont le centre éducatif fermé (CEF) est le symbole. Émerge également durant cette période une nouvelle façon d'appréhender la victime qui a subi le préjudice et a droit à la réparation.

Mme Véronique Blanchard. - Quels sont, au cours de cette période, les grands éléments de rupture, mais aussi les éléments de continuité, que l'on peut discerner dans le traitement judiciaire des mineurs ? L'ordonnance de 1945 a-t-elle marqué une rupture et ses grands principes sont-ils toujours d'actualité ?

Les grands moments de rupture et de continuité font partie de l'histoire du traitement judiciaire des mineurs depuis le XIX^e siècle. Le regard que la société a posé sur l'enfance depuis deux siècles oscille entre une peur de la jeunesse et une volonté de protéger ce qui demeure une promesse pour la société. Ce regard est corrélé avec la démographie : en 1918, suite au désastre démographique, la jeunesse devient une rareté qu'il faut protéger et les jeunes criminels, auparavant mis en exergue par la presse avant-guerre, disparaissent des unes. Si les adolescents n'ont que très peu changé durant l'histoire, le regard sur leurs difficultés a, quant à lui, évolué.

L'idée que l'enfance doit faire l'objet d'un pari éducatif est constante chez les philanthropes du XVIII^e siècle, les penseurs du XIX^e siècle et les pédagogues d'hier et aujourd'hui. Certes, une fois l'éducatif posé comme un

incontournable, les modalités de sa réalisation peuvent changer. À une volonté initiale d'innovation et d'accueil spécifique des enfants va se substituer la création d'institutions analogues à celles des majeurs, à l'instar de l'évolution de la Petite Roquette, première prison pour enfants.

La question de l'enfermement est continue. La France n'est jamais sortie de l'idée de la nécessité d'enfermer les enfants ayant des problèmes avec la justice. Très régulièrement, la responsabilisation à acquérir pour les plus jeunes est également invoquée.

L'ordonnance de 1945 s'inscrit dans la continuité des réflexions conduites depuis le XIX^e siècle pour imaginer une justice des enfants spécifiques. Elle en constitue même l'aboutissement, après avoir été préparée par l'ordonnance de 1942. Cette ordonnance est un moment symbolique, intervenant avec la création de nouveaux métiers comme le juge des enfants et les éducateurs. En outre, l'ordonnance de 1958, en conférant à la magistrature des enfants une double compétence pénale et civile, fait entrer la protection des enfants dans le champ de la justice des enfants, la société les considérant en danger. C'est bien là une rupture dans l'ordre judiciaire et dans la perception qu'on avait, jusqu'alors, de ces enfants.

La rupture plus marquante se déroulerait durant les années 1970. La philosophie du préambule de l'ordonnance de 1945 est réellement appliquée au quotidien auprès des jeunes, durant ce mouvement très particulier de la fin des Trente Glorieuses.

Enfin, aujourd'hui, le principe de l'éducatif demeure. Cependant, depuis la fin des années 1990, la France a repris peur de sa jeunesse, dans un contexte de montée des individualismes. Les principes de l'ordonnance semblent moins bien compris par l'opinion publique, qui y voit une forme de laxisme, alors que la justice française des mineurs, qui autorisait la peine de mort jusqu'en 1980, reste l'une des plus punitives d'Europe.

M. Mathias Gardet. - La réinsertion des mineurs délinquants a-t-elle toujours été perçue comme un objectif prioritaire par les pouvoirs publics ? Quels moyens ont été mis en œuvre historiquement pour l'atteindre ? Avec quel succès ?

Qu'entendre par réinsertion des mineurs ? Le dictionnaire Larousse définit la réinsertion comme l'action suivante : « Agir, pour que quelqu'un - handicapé, délinquant, etc. - puisse se réadapter à la vie sociale. »

Cette idée est partagée tout au long de la période. Le problème réside dans les moyens mis en œuvre par les politiques et la justice pour parvenir à ce but de réinsertion. Selon la période, on parlera donc d'enfermement, de placement, de formation, d'éducation, d'accompagnement, de suivi individuel, de prévention ou de milieu ouvert. Il s'agit de jeunes situés hors des normes de la société à un moment donné. Or, ces normes évoluent également dans le temps.

Ainsi, la présence des jeunes dans l'espace public est tantôt considérée comme un délit, assimilé au vagabondage, tantôt comme normale dans les milieux populaires. Désormais, la présence de ces jeunes est beaucoup plus contrôlée.

La réadaptation à la vie sociale mérite aussi d'être interrogée, puisque les jeunes ont déjà une existence sociale. Qu'entend-on par réinsertion ? Celle des jeunes issus des milieux populaires est-elle distincte de celle des enfants de la bourgeoisie ? Quelle importance va-t-on donner à la question du genre ? La réinsertion, durant certaines périodes, des jeunes filles passe par leur mariage et une place de femme au foyer.

Il est toujours difficile de mesurer les succès et les échecs sur le long terme. Certes, la prise en compte du contexte économique est l'un des facteurs de réussite de la réinsertion professionnelle. Au cours des Trente Glorieuses, les jeunes pouvaient changer facilement d'employeurs, tandis que le chômage, qui touche particulièrement les jeunes depuis plus de trente ans, rend difficile cette forme de réinsertion par le travail et l'exercice d'une liberté de changer d'activité. Alors que les jeunes issus des milieux populaires doivent être insérés avant leur majorité, dans les classes moyennes et supérieures, l'insertion ne se conçoit pas avant l'âge de vingt ou de vingt-cinq ans.

Mme Véronique Blanchard. - Dans quelle mesure l'analyse historique peut-elle apporter un éclairage utile pour l'évaluation des politiques contemporaines en matière de réinsertion des mineurs ? L'histoire démontre qu'il n'existe pas de solution miracle, mais permet de dégager des points de repère. Elle remet au centre de la réflexion la question du contexte : comprendre le regard que l'on pose sur ces enfants, sans penser au contexte, conduit à d'immenses contresens. Selon les circonstances sociales, économiques ou politiques, le regard sur la jeunesse en difficulté peut varier dramatiquement.

L'histoire permet de décrypter l'héritage institutionnel : la difficile mise en place des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), suite au refus des professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse d'y être titularisés, s'explique ainsi par l'héritage de l'ordonnance de 1945. Cette résistance a étonné les politiques, alors qu'une approche historique aurait permis d'en identifier l'origine. En 1945, l'éducation surveillée, service relevant de l'administration pénitentiaire, devient une direction autonome du ministère de la justice. Les surveillants deviennent des éducateurs. Ce moment de fondation identitaire de la protection judiciaire de la jeunesse implique un travail à l'extérieur de la prison. Une fois que ces éducateurs se voient demandés de retourner en prison, ils opposent naturellement une résistance, de peur, soixante ans après, de perdre une partie de leur identité professionnelle. L'histoire peut ainsi permettre d'éviter l'amnésie collective et de prévenir certains errements.

M. Mathias Gardet. - Certaines mesures devraient-elles être privilégiées, ou au contraire écartées, au regard des expériences passées?

Loin de nous prononcer sur les mesures à mettre en œuvre, nous pouvons en revanche vous signaler les idées qui ont été pérennes durant deux siècles. L'éducation des jeunes revient à parier sur leur éducatibilité d'enfant ou d'adolescent. Y renoncer revient à écartier la notion de minorité.

Une seconde dimension est plus politique : la marge de manœuvre n'est pas toujours liée à la réalité de la violence vécue au quotidien par les populations. Ce décalage a été mis en exergue par un rapport sur la violence des jeunes, rédigé, en 1977, par Alain Peyrefitte, qui montrait que certaines personnes pouvaient se sentir opprimées par l'insécurité, quand bien même elles en étaient très éloignées.

Comment agir face à une demande sécuritaire de plus en plus forte, tandis que les mesures éducatives requièrent une action à long terme, dépassant les échéances électorales ? Il est manifeste que l'institution judiciaire des mineurs éprouve de réelles difficultés à se démarquer totalement de l'enfermement qui reste une constante, toujours présente en toile de fond. Cette réalité est mal connue du grand public qui fantasme sur la nécessité de la prison imposée aux mineurs, dès l'âge de 13 ans à partir de 1912. La présence des enfants en prison choque, y compris les personnes en faveur de la plus grande sévérité. L'institution judiciaire éprouve d'ailleurs des difficultés à caractériser l'enfermement des mineurs, comme en témoigne les changements d'appellation du quartier des mineurs - école de réforme, école de préservation, service ou centre de formation - dans la prison de Fresnes. En outre, les tensions sont plus fortes lorsque l'éventail des solutions proposées se réduit. À l'inverse, plus les solutions sont ouvertes, plus l'histoire démontre la possibilité d'apporter des solutions.

À quels moments et de quelle manière les apports des sciences sociales, de la criminologie ou de la psychiatrie ont-ils fait évoluer les modalités de prise en charge des mineurs ? Ces disciplines ont toujours été présentes dans les débats et elles ont influencé les décisions judiciaires, ainsi que les pratiques des professionnels du secteur.

L'exemple le plus ancien est constitué par la psychologie de l'homme criminel, qui considère que la délinquance juvénile constituerait un problème plus psychiatrique - relevant d'un cas médical et d'une forme d'hérédité malade - que social. Cette perception conduit à essayer de détecter ce problème médical le plus tôt possible, en décelant d'éventuels pré-délinquants, ce qui revient à reconnaître une forme de présomption de culpabilité aux contours juridiques incertains. Une telle démarche n'a pas été sans susciter des dérives, comme l'eugénisme présent durant l'entre-deux-guerres.

Le second exemple est celui de la sociologie qui est présente très tôt, notamment chez les assistantes sociales. Dès les toutes premières écoles d'assistantes sociales, les sociologues interviennent et les assistantes sociales

se dotent d'outils d'enquête performants qui ont permis de fournir des descriptions précises des configurations familiales. Certes, une dérive peut provenir d'une surinterprétation sociale déjà dénoncée par l'historien Louis Chevalier, dans les années 1950, dans son ouvrage *Classes laborieuse, classes dangereuses*, à une époque où les classes populaires étaient considérées comme le milieu d'origine de la plupart des délinquants.

Mme Véronique Blanchard. - Je me suis intéressée, notamment dans le cadre de mon ouvrage *Mauvaises filles : incorrigibles et rebelles*, à la situation particulière des mineures délinquantes. Quelles sont les spécificités de la délinquance des mineures ? Des actions particulières sont-elles nécessaires à destination de ce public ?

L'originalité de la délinquance des filles réside dans la conscience de sa spécificité. Tout est question de perception de genre : une mauvaise fille n'est pas un mauvais garçon. Le regard social reproche à une fille ce qu'elle est, tandis qu'il reproche à un garçon ce qu'il fait. Au risque de choquer les juristes, la loi n'a pas de sexe, mais elle a un genre : la loi qui est écrite pour tous n'est pas appliquée uniformément selon le genre des jeunes prévenus au tribunal. Il importe donc de réécrire l'histoire de la délinquance féminine en tenant compte de la place des filles et des femmes dans la société française. La délinquance des femmes est largement invisibilisée, depuis le XIX^e siècle, par le corps social. La sexualité est centrale dans la perception de la délinquance des jeunes femmes. La première des actions doit être la formation des professionnels, afin de faire prendre conscience des stéréotypes de genres et de la prévalence de nos représentations.

En tant qu'éducatrice au sein de la PJJ sur le terrain pendant près de dix ans, en Seine-Saint-Denis, j'ai appris à me méfier de l'exigence d'efficacité et des éventuelles solutions miracles. Néanmoins, comme historienne et formatrice, je pense que le placement en institution doit demeurer une exception, en privilégiant le plus rapidement l'ouverture à la fermeture. Le milieu ouvert implique des moyens conséquents, en personnels et en imagination. Éduquer, c'est multiplier les possibles, afin de permettre à ces jeunes de trouver une voie pour l'avenir. Tout ne se joue pas à l'adolescence : il y a un risque éducatif à prendre et il faut parvenir à le défendre devant nos concitoyens.

La formation des professionnels est fondamentale pour assurer une prise en charge de qualité. Tournée vers les sciences juridiques, humaines et sociales, cette formation doit également s'inscrire dans une forme de bienveillance. Il faudrait peut-être mieux entendre la parole des anciennes et des anciens détenus qui sont d'ailleurs de réels experts sur la question des mineurs enfermés. La plupart ont pu trouver leur place dans la société, une place autre que celle qui leur avait été prédite. En conclusion, je citerai l'un d'eux : « Mon exemple est très marqué dans le temps, mais c'est certainement par la multiplication des témoignages que la réalité du vécu des jeunes égarés pourra être appréhendée tout en les inscrivant dans une

étude objective. Je garde encore l'espoir que la multiplication des études universitaires et professionnelles arrive un jour à convaincre la classe politique de toute obédience de la nécessité de mettre enfin en place des dispositions qui permettent aux jeunes égarés de trouver leur place au sein de la collectivité. Toutefois, je reste convaincu que la solution doit être trouvée par la résolution des difficultés rencontrées bien avant le passage à la marginalité. Je ne crois pas qu'on naisse délinquant ; c'est la vie qui mène vers ces sentiers tortueux. »

M. Michel Amiel rapporteur. - Merci de tous ces éléments que vous nous avez apportés. J'ai lu votre livre dont l'iconographie m'a particulièrement frappé. La prison de la Petite Roquette, première prison pour mineurs, relativise toutes les options que nous, politiques, pouvons apporter. C'est une grande leçon d'humilité.

Vous avez évoqué la différence de culture entre les surveillants et les éducateurs qui ne souhaitent pas se retrouver en EPM. N'avez-vous pas le sentiment qu'il s'agit du cœur du problème, arriver à concilier des cultures professionnelles distinctes dans l'approche du même sujet ?

J'ai le sentiment que tout se joue durant toute la vie, contrairement aux conclusions de certains psychanalystes, comme René Spitz. Une fois encore, le jeune n'est pas un adulte en miniature, mais un être humain en devenir.

Vous avez devant vous les représentants des diverses forces politiques qui partagent ici la même volonté de prendre du recul sur le sujet, pour améliorer l'existant. Or, si les Français demandent actuellement plus de dureté dans les peines, leur a-t-on expliqué la réalité des choses ? Surement pas. Dans ma commune, dont j'ai été le maire pendant dix-sept ans, je passais une partie importante de mon temps à régler les problèmes de nuisance de certains enfants qui étaient considérés, par mes administrés, comme de graves délinquants. La priorité de l'éducation ne doit pas seulement concerner les enfants, mais aussi l'ensemble des personnes, dont les parents, qui sont susceptibles de les entourer.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Au cœur du dispositif où intervient un grand nombre d'acteurs, les familles demeurent importantes, tant pour la prévention que l'accompagnement, durant l'enfermement et la réinsertion. Pourriez-vous développer ce sujet ?

M. Michel Forissier. - J'ai travaillé, comme maire de Meyzieu, avec Dominique Perben à la conception des établissements pénitentiaires pour mineurs. Ce que vous dites des EPM est tout à fait vrai ! Beaucoup de gens étaient réticents à l'implantation d'un EPM dans ma commune, redoutant l'insécurité que ces mineurs risquaient d'apporter. Il s'agissait alors de réagir face à l'état dégradé des quartiers pour mineurs des prisons lyonnaises, qui avait souvent pour effet de faire plonger encore plus les mineurs dans la délinquance. Dans le cadre des EPM, trois administrations doivent travailler de concert. N'oublions pas qu'un jeune qui entre dans l'un de ces

établissements présente souvent des troubles psychiatriques que n'a pas les moyens de prendre en charge l'hôpital, faute de disposer d'un quartier suffisant. Il faut également exécuter une décision de justice ; d'où la difficulté. Vous avez raison de rappeler que par le passé, les peines appliquées à la délinquance des mineurs ont pu susciter l'incompréhension des populations. Quels seraient, selon vous, les arguments à avancer pour faire comprendre que l'enfermement doit être le plus court possible, quelle que soit l'horreur du crime commis ?

Mme Brigitte Micouleau. - Récemment, des enfants de dix ans ont frappé leurs enseignants dans une école des quartiers nord de Toulouse. Quelle formation, à destination tant des parents que des enseignants, peut-on élaborer pour éviter de tels errements ?

Mme Laurence Rossignol. - Avons-nous correctement évalué les alternatives à l'enfermement, ce qu'elles mobilisent et le lien qu'elles supposent avec la prévention ? Comment s'organise la pluridisciplinarité autour des enfants ? Certes, si les familles étaient responsabilisées, de nombreux problèmes seraient résolus. Ne faudrait-il pas d'ailleurs reconnaître l'enfant avant tout comme victime, plutôt que comme cas pathologique relevant de la psychiatrie ? En 2015, des cellules de prévention de la radicalisation ont été instituées dans les préfetures. La méthode retenue ici me paraît remarquable. Avez-vous déjà observé des méthodes de travail similaires à celle de ces cellules qui favorisent le dialogue entre les différents intervenants socio-éducatifs. Comment s'inspirer de cette démarche ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Quel est le rôle de l'enseignant dans la prévention ? Ainsi, dans le cadre de la lutte contre la radicalisation, une plateforme internet permet de prendre en charge très rapidement le jeune, à partir d'un signalement réalisé par l'enseignant.

M. Jean-Luc Fichet. - Avez-vous observé des différences entre les jeunes issus des milieux ruraux et ceux des espaces urbains ? Le rapport à l'environnement peut-il modifier l'évolution de nos jeunes et les préserver d'une certaine forme de délinquance ?

M. Joël Bigot. - Pour certains jeunes, qui n'ont eu ni scolarité ni formation, lorsqu'ils ne viennent pas de l'étranger, il existe un véritable enjeu d'insertion. Comment intervenir en amont auprès de ces jeunes, avant qu'ils ne soient placés en détention ? Je crains que l'incarcération pendant une longue période ne conduise à la « professionnalisation » des jeunes dans la délinquance, au lieu de favoriser leur réinsertion. Quelles solutions proposer ? En raison de l'évolution des familles, qui sont souvent éclatées et dans lesquelles l'autorité n'existe plus, l'internat, sans être punitif, vous paraît-il à nouveau une solution viable ?

Mme Véronique Blanchard. - Nous répondrons avec un regard historique à vos questions. Depuis deux cents ans, on invoque les familles, considérées comme déficientes, pour expliquer la délinquance et la déviance.

C'est ce qui explique qu'elles aient été tenues à l'écart depuis le XIX^e siècle jusqu'aux années 1970 : corriger l'enfant impliquait de le soustraire de sa famille ! Cependant, une telle démarche a montré ses limites. Depuis, les praticiens ont pris conscience qu'aucune institution n'est en mesure de se substituer à la famille. C'est pourquoi, une démarche inverse, impliquant le lien avec la famille, fût-elle précaire, a été mise en œuvre. Des sociologues pourraient approfondir cette réflexion grâce à leur compréhension des évolutions intervenues au cours des quarante dernières années.

Le sentiment d'insécurité est aussi fondamental. Les travaux historiques nous conduisent à affirmer que notre société est peu violente au regard de la situation de ces deux cents dernières années. Mais notre société très pacifiée ne supporte plus le peu de violence qui subsiste. Les enfants de 1945 étaient des enfants extrêmement violents, comme en témoignent les statistiques de l'époque. Et pourtant, l'ordonnance de 1945 va privilégier leur prise en charge et leur protection par la société ! Une telle approche permet ainsi de considérer la violence d'une autre manière pour nos concitoyens. Raconter l'histoire et le quotidien d'un jeune pris en charge par la justice des enfants et sa prise en charge éducative est un travail qui doit être conduit. Je suis parfois surprise par les propos de certains éducateurs en formation qui considèrent la prison comme luxueuse ; cela illustre la méconnaissance par la population des réelles conditions de détention. Connaître mieux un sujet permet de l'aborder de manière plus sereine.

M. Mathias Gardet. - Attention au rêve de la prévention ! On ne pourra jamais éradiquer tout comportement déviant de notre jeunesse. À partir du moment où une société se dote de normes, il est évident que certains de ses membres vont tenter de les franchir. Penser que l'éradication de toute délinquance juvénile est possible est une utopie qui a motivé des dérives médicales extrêmes : en 1964, un médecin psychiatre, travaillant dans le cadre de l'éducation surveillée a estimé que le tatouage, fréquent chez les détenus, était le signe que les délinquants seraient moins sensibles que les autres à la douleur. Pour s'en assurer, il a donc piqué les corps des jeunes détenus, sans résultat probant bien sûr.

Les normes qu'on oppose pour identifier un comportement déviant ont changé, comme en témoigne l'évolution de la perception de l'avortement. Que faire à partir du moment où un acte est considéré comme déviant ? Plus on avancera vers la non-violence, plus la tolérance à l'égard des comportements des jeunes va se réduire. Les juges pour enfants nous indiquent que certains actes qui leur sont déférés n'auraient pas été considérés comme relevant de la délinquance, quarante ans plus tôt.

Alors que la situation des jeunes délinquants citadins a été beaucoup étudiée, celle des jeunes ruraux a été largement ignorée. La délinquance rurale est très mal connue, au motif que le contrôle social serait davantage présent et efficace dans les campagnes. Au monde criminogène de la ville s'opposerait le monde purificateur et rédempteur de la campagne, alors

qu'un nombre conséquent de jeunes déferés sont issus de la ruralité. La présence de ces stéréotypes est encore confirmée par certains programmes télévisés où l'on voit des jeunes délinquants de banlieue se livrer à des exercices en pleine campagne.

La violence à l'école est un phénomène dont on parle depuis peu. Jusqu'aux années 1960, les sources historiques ne mentionnent pas de problème de violence en milieu scolaire. Un basculement s'opère à cette époque, avec le rallongement de la scolarisation, décidé en 1959, mais effectif à partir de 1967, qui maintient à l'école les élèves jusqu'à seize ans. Ceux qui sont enfermés doivent ainsi être scolarisés jusqu'à cet âge. Pourquoi la dégradation de locaux scolaires est-elle plus intolérable que celle d'un aribus ? Un tel acte suscite une réelle indignation dans le corps social. Les attentes de l'institution scolaire et ce qu'en perçoivent les élèves doivent sans doute être ajustées.

Enfin, lutter contre la méconnaissance de la prison est important. Au-delà de la différence entre la culture des surveillants et celle des éducateurs, le transfert dans une prison est souvent perçu comme un rétrécissement d'horizon par les professionnels qui n'en ont pas l'habitude.

Mme Françoise Gatel. - La délinquance des enfants a-t-elle augmenté proportionnellement à la population ? L'environnement n'est-il pas un facteur explicatif ? Dans le milieu rural où j'ai grandi, le village contribuait à éduquer l'enfant, alors que la cruauté enfantine pouvait être terrible. Dans un contexte marqué par l'individualisme et la déstructuration des familles, un tel lien vient à manquer. En outre, quel est le taux de réinsertion de ces jeunes ? Certains modes d'intervention de la société facilitent-ils la réinsertion ?

M. Michel Amiel, rapporteur. - Avons-nous analysé l'usage de la psychiatrie dans la délinquance ? Je ne suis pas persuadé que la classification psychiatrique des troubles des enfants, comme l'hyperactivité, impliquant une prise en charge chimique, soit toujours pertinente.

Mme Laurence Rossignol. - Les propos de notre collègue Françoise Gatel m'évoquaient un proverbe africain, selon lequel il faut tout un village pour élever un enfant. Je comprends très bien les limites de la prévention, qui pourrait déboucher sur une société dystopique si elle était poussée à l'extrême. Je repense à ce rapport de l'INSERM qui prétendait dépister la délinquance en analysant les troubles du comportement chez les enfants de moins de trois ans. Mais à partir de quelle époque avons-nous établi un lien entre les violences commises sur un enfant et celles commises par un enfant ? Certaines enquêtes nous ont indiqué récemment la prévalence des violences sexuelles commises sur les mineurs et les enfants. Quand j'évoque la prévention, je pense surtout au repérage, à la prise en charge et à l'accompagnement d'enfants-victimes. Enfin, avez-vous identifié d'autres

lieux d'enfermement des mineurs que ceux qui relèvent d'une sanction pénale ?

Mme Véronique Blanchard. - L'évaluation des alternatives à l'enfermement n'intervient pas avant les années 1970 et la mise en œuvre des prises en charge en milieu ouvert. Les sociologues ont montré que le milieu ouvert, avec des structures d'accompagnement pluridisciplinaires, offrait aux enfants une voie d'insertion dans la société. Le travail éducatif ne peut se faire que dans l'ouverture et l'insertion dans le tissu social quotidien.

S'agissant des statistiques, on n'observe pas de hausse de la délinquance des mineurs par rapport à celle des majeurs. Les variations sont faibles et ne jouent pas sur le temps long de la statistique judiciaire, qui doit être distinguée des statistiques policière et carcérale.

L'histoire montre la multiplicité des facteurs conduisant à la délinquance et à la déviance. Il est difficile d'en isoler un seul en particulier. En revanche, la bienveillance du village, sinon son contrôle, est un facteur qui peut se retrouver en ville et qui peut aider à l'accompagnement de ces enfants en très grande difficulté. Si les citoyens se soucient de l'état de leurs enfants, comme ce fut le cas après la Première guerre mondiale, la situation de ces derniers peut changer du tout au tout.

M. Mathias Gardet. - Une histoire très fine de la psychiatrie est actuellement conduite dans le cadre d'un séminaire du Centre Alexandre Koyré, à partir du livre d'Annick Ohayon intitulé *L'impossible rencontre*.

À la fin du XIX^e siècle émerge l'idée de l'enfant victime de sa famille, impliquant de nouvelles lois mêlant les violences commises par les enfants à celles commises sur les enfants. Les enfants martyrs, cas extrêmes de violence familiale, émeuvent pour la première fois l'opinion publique et motivent une politique conduisant à la déchéance de la toute-puissance paternelle sur l'enfant, qui peut alors être soustrait à sa famille. Les enfants délinquants sont considérés comme les victimes de leurs familles et de leur milieu.

Se produit alors un glissement analogue à un syllogisme de Ionesco : si les enfants délinquants sont des victimes, les enfants victimes sont voués à devenir délinquants. Le seuil d'intolérance à l'égard des violences commises dans le cercle familial n'a fait qu'augmenter depuis le XIX^e siècle, à la suite de l'intervention grandissante de l'État dans des situations qui échappaient jusqu'alors à la visibilité de la justice, comme des conditions de vie déplorables ou des cas de maltraitance avérés.

Mme Véronique Blanchard. - D'autres lieux d'enfermement existent. Ainsi, les jeunes filles vont souvent échapper aux lieux de l'enfermement classique de la justice des mineurs pour être hospitalisées dans des unités psychiatriques. Ces jeunes femmes sont alors considérées comme hystériques et dirigées vers ce lieu d'enfermement *sine die* qu'est l'hôpital.

Pour répondre à la question sur l'internat, je dirais que le placement dans une institution ouverte et bienveillante, donc collective, ne permet pas, à lui seul, de répondre aux difficultés des enfants, qui sont multiples. Encore faut-il mettre en œuvre toute une infrastructure qui permette à l'enfant de prendre la parole et de réfléchir avec sa famille.

M. Mathias Gardet. - L'histoire connaît, à cet égard, de spectaculaires revirements : certaines périodes vont être louangeuses sur l'internat, présenté comme la solution miracle, tandis que d'autres acteurs, à d'autres époques, vont sévèrement le critiquer. Au-delà des motifs éducatifs, la raison économique est souvent essentielle à un tel revirement : le coût de l'internat peut, au gré des époques, s'avérer moins onéreux que le placement familial et vice-versa. Enfin, dans les orphelinats se trouvent également des lieux d'enfermement.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Je vous remercie, au nom de la mission d'information, de vos réponses à l'ensemble de nos questions.

MERCREDI 18 AVRIL 2018

M. Rémy Heitz,

directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous accueillons cet après-midi M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice. Je rappelle que cette direction est compétente pour l'élaboration de notre droit pénal, y compris le droit pénal applicable aux mineurs.

Il est important pour nous de disposer de votre analyse juridique sur l'ordonnance de 1945, sur les réformes successives qu'elle a connues et sur les modifications que l'on pourrait, éventuellement, y apporter. Je précise que vous avez occupé différents postes en juridiction avant d'être nommé à vos actuelles fonctions : procureur à Saint-Malo, à Paris et à Metz, puis président du TGI de Bobigny et de la cour d'appel de Colmar.

Vous êtes accompagné de plusieurs collaborateurs, qui pourront naturellement prendre la parole au cours de l'audition : M. Nicolas Hennebelle, magistrat, chef du bureau de la politique pénale générale ; Mme Céline Méchin, magistrate, adjointe à la cheffe du bureau de l'exécution des peines et des grâces ; et Mme Morgane Baudin, magistrate, adjointe à la cheffe du pôle d'évaluation des politiques pénales.

Nous sommes sensibles à la question de l'évaluation de la politique pénale. Vous nous direz si vous avez pu réaliser des travaux de nature à nous éclairer sur l'efficacité des différents dispositifs mis en place à destination des mineurs délinquants.

Notre rapporteur, Michel Amiel, vous a envoyé un questionnaire pour vous aider à préparer cette audition. Je vous propose de prendre la parole pour une première intervention liminaire, puis notre rapporteur et les autres membres de la mission d'information pourront vous poser des questions complémentaires.

M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces. - Le ministère de la Justice est attentif aux questions soulevées par l'ordonnance de 1945, qu'il s'agisse de la direction des affaires criminelles et des grâces ou de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). La délinquance des mineurs est souvent au coeur de polémiques, qui varient en intensité selon les époques. Le débat est aujourd'hui plutôt apaisé, mais cela peut évoluer à la faveur d'événements qui remettraient ce problème au coeur de l'actualité.

La justice a toujours veillé à respecter le principe fondateur de l'ordonnance de 1945, à savoir la primauté de l'éducatif sur le répressif. C'est cet esprit qui anime les professionnels, que ce soient les parquets des mineurs, les juges des enfants ou les services de la PJJ. Ils restent fidèles à l'idée énoncée dans le préambule de l'ordonnance, selon laquelle « la France

n'est pas assez riche d'enfants pour qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains ».

La justice des mineurs est une justice spécialisée, mise en œuvre par les juges des enfants, qui sont compétents également pour l'application des peines. Les parquets qui s'occupent des mineurs sont également composés de magistrats spécialisés. C'est la date de commission des faits qui est prise en compte : un majeur qui a commis une infraction lorsqu'il était mineur sera jugé par le tribunal des enfants.

Le projet de loi de programmation pour la justice, qui va être examiné après-demain en Conseil des ministres, ne contient pas de volet spécifique pour les mineurs. Mais une réflexion est toujours en cours à la Chancellerie sur la réforme de l'ordonnance de 1945. Tous les professionnels souhaitent une réécriture de cette ordonnance devenue illisible au fil des nombreuses modifications qu'elle a subies depuis 70 ans. Une recodification clarifierait ce texte devenu désordonné.

Il n'y a cependant aucun angélisme de la part des magistrats. Les règles pénales s'appliquent dans toute leur rigueur, sous réserve du respect de certaines bornes d'âge :

- pour les enfants de moins de dix ans, seules des mesures éducatives peuvent être décidées ;
- pour les mineurs entre dix et treize ans, des sanctions éducatives peuvent être prises ;
- entre treize et dix-huit ans, des peines peuvent être appliquées, étant précisé que l'excuse de minorité, qui conduit à diviser par deux la peine encourue, est automatique pour les mineurs de treize à seize ans, tandis qu'elle est seulement facultative pour ceux âgés de seize à dix-huit ans.

De plus, les crimes commis par des mineurs âgés de seize à dix-huit ans sont passibles de la cour d'assises des mineurs, tandis que ceux commis par des mineurs de moins de seize ans sont jugés par le tribunal pour enfants siégeant en matière criminelle.

Le ministère de la Justice n'est pas favorable à la révision de ces seuils, en dépit du discours, que l'on entend parfois, selon lequel les mineurs deviendraient de plus en plus violents, ou entreraient dans la délinquance plus jeunes. Il y a trente ans, alors que je débutais ma carrière professionnelle, j'entendais déjà ce type de discours, qui revient comme un leitmotiv : quand on examine ce qui était écrit au moment de l'élaboration de l'ordonnance de 1945, ou ce qui était écrit dans les années 1970, à l'époque où l'on dénonçait les « blousons noirs », on constate que des discours très voisins étaient déjà tenus.

Les données statistiques et les études qui ont pu être conduites ne corroborent pas ces affirmations : le nombre d'affaires poursuivies par les parquets, le nombre de réponses pénales, le nombre de condamnations est

stable depuis cinq ans. Le nombre d'affaires orientées, c'est-à-dire traitées par les parquets, s'élevait à 251 041 en 2011, contre 239 977 en 2016.

Le taux de réponse pénale est par ailleurs très élevé chez les mineurs : 94,1 % en 2011 et 92,5 % en 2016 - les 7,5 % restants correspondant aux affaires classées sans suite - alors qu'il de seulement 89,7 % chez les majeurs. Il y a donc une réponse pénale quasi-systématique quand les faits méritent d'être poursuivis.

Au total, si l'on tient compte des affaires qui ne sont pas poursuivables et des classements sans suite décidés pour inopportunité des poursuites, ce sont 173 000 procédures qui ont été engagées en 2016.

Dans 63,2 % des cas, des procédures alternatives ont été privilégiées, alors que ce taux est de 49 % chez les majeurs. Ces procédures alternatives correspondent à des mesures variées : dans 60 % des cas, il s'agit de rappels à la loi ou d'avertissements, effectués par les services de police, par un délégué du procureur ou par un service éducatif ; il peut s'agir aussi de médiations, de mesures de réparation (plus de 12 000 en 2016), de compositions pénales, de désintéressements de victime ou encore de mesures d'orientation vers des structures sanitaires et sociales.

Dans près de 37 % des cas, des poursuites ont été engagées. Pour les affaires les plus graves, ou qui nécessitent des mesures d'investigation, un juge d'instruction est saisi. Ce cas de figure est cependant peu fréquent puisqu'il n'a concerné que 2 613 affaires en 2016. Les autres dossiers donnent lieu directement à une saisine du juge des enfants (61 160 affaires en 2016). Les poursuites aboutissent à des condamnations, dont le nombre est remarquablement stable, autour de 50 000 chaque année ; en 2016, on a dénombré exactement 48 524 condamnations. Dans 4,4 % des cas, la condamnation était précédée d'une détention provisoire. Le taux de détention provisoire atteint 8,5 % chez les majeurs.

Si le juge des enfants décide de prononcer une mesure ou une sanction éducative, il peut le faire dans le cadre d'une audience de cabinet. À défaut, il saisit le tribunal des enfants : présidé par un autre juge des enfants, ce tribunal est composé d'assesseurs, qui sont des juges non professionnels, inscrits sur une liste par le président du tribunal, et recrutés pour l'intérêt qu'ils portent aux questions de l'enfance. Le tribunal peut prononcer une mesure ou une sanction éducative ou une peine.

En 2011, un tribunal correctionnel pour mineurs a été institué pour juger certaines affaires, notamment en cas de récidive. Il a été abrogé, en novembre 2016, par la loi de modernisation de la Justice du XXI^e siècle, sans avoir véritablement atteint les objectifs qui lui avaient été assignés : ses promoteurs pensaient que ce tribunal, composé de juges professionnels, se montrerait plus sévère que les tribunaux pour enfants, réputés plus laxistes. Or, ce n'est pas ce que l'on observe quand on considère la structure et l'échelle des peines qui ont été prononcées.

Le nombre de mineurs en détention provisoire est élevé, ce qui est un motif de préoccupation : au 1^{er} janvier, on dénombrait 783 mineurs écroués, dont 601 en détention provisoire et 182 condamnés ; en 2012, on ne comptait que 724 mineurs écroués, dont 439 en détention provisoire et 285 condamnés. On observe donc, à la fois, une augmentation du nombre de mineurs écroués et une augmentation de la part de ceux placés en détention provisoire.

Comment expliquer cette progression de la détention provisoire ? Bien sûr, certains actes de délinquance particulièrement graves justifient, au stade de l'instruction, une mesure de détention provisoire. Mais une explication peut aussi être trouvée dans des évolutions procédurales : on a créé, en 2007, une procédure de présentation immédiate, qui est l'équivalent de la comparution immédiate pour les majeurs, mais avec des conditions de mise en œuvre beaucoup plus restrictives. Elle ne peut ainsi être décidée que si la juridiction dispose d'un dossier avec des éléments récents sur la personnalité du mineur et à condition que la peine encourue soit supérieure à un an de prison. En 2011, cette procédure a été rendue encore plus difficile à mettre en œuvre, en posant l'exigence supplémentaire d'avoir mené des investigations sur la personnalité du mineur au cours de l'année écoulée, ce qui a freiné le recours à la présentation immédiate et a favorisé la saisine du juge d'instruction ou du juge des enfants. Ceci a eu pour effet d'allonger la durée moyenne des procédures et donc celle de la détention provisoire. À vouloir trop encadrer certaines procédures, on observe parfois des effets reports vers d'autres procédures, qui n'ont pas les effets attendus.

Les conditions de détention des mineurs sont différentes de celles des majeurs : ils sont détenus dans des quartiers dédiés et suivis par les éducateurs de la PJJ ; une prise en charge éducative et scolaire est assurée dans ces établissements. La détention n'a pas vocation à durer longtemps : en moyenne, la durée de la détention s'établit à quatre mois pour les mineurs.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Il existe aussi des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), au nombre de six sur le territoire national.

M. Rémy Heitz. - Les détenus y bénéficient d'une prise en charge éducative plus importante, avec des équipes qui travaillent en binôme, associant l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse. La collaboration entre ces professionnels n'a pas toujours été facile, mais elle fonctionne maintenant de manière satisfaisante.

Le taux de prononcé des peines fermes atteint 9,9 % chez les mineurs contre 25 % chez les majeurs : le recours à l'incarcération chez les mineurs demeure donc exceptionnel. Dans le cadre de la préparation du projet de loi de programmation pour la justice, nous avons eu des débats avec la PJJ concernant une des mesures envisagées dans ce texte : l'interdiction des peines d'emprisonnement ferme d'une durée égale ou inférieure à un mois.

Chez les mineurs, en effet, ces peines n'ont pas la même signification que chez les adultes, elles peuvent créer un choc, favorisant une prise de conscience, et donc avoir un intérêt sur le plan éducatif. On a finalement décidé de retenir cette interdiction également pour les mineurs, considérant qu'une différenciation aurait pu poser un problème de constitutionnalité, les mineurs apparaissant alors plus sévèrement sanctionnés que les adultes.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Pouvez-vous nous apporter des informations sur les chiffres concernant la récidive ?

M. Rémy Heitz. - Une étude de 2013, réalisée à partir d'un panel, avait montré que les deux tiers des mineurs ayant fait l'objet d'une réponse pénale ne revenaient plus devant la justice des mineurs. Contrairement à certaines idées reçues, la réponse pénale a donc une efficacité pour le plus grand nombre.

Mme Morgane Baudin, magistrate, adjointe à la cheffe du pôle d'évaluation des politiques pénales. - Si l'on examine les données contenues dans le casier judiciaire national, on constate que, en 2016, seulement 0,7 % des condamnations prononcées par les juridictions pour mineurs portaient sur des faits commis en récidive. Logiquement, ce taux de récidive croît avec l'âge. Cependant, si l'on s'intéresse la réitération, on constate que le taux est plus élevé puisqu'il atteint 18 % en 2016. Il tend, là aussi, à croître avec l'âge du mineur.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Peut-être pourriez-vous nous rappeler la différence entre récidive et réitération ?

M. Rémy Heitz. - La récidive consiste à commettre un même fait après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive. Les mineurs sont plus souvent réitérants que récidivistes : ils commettent une série d'actes délictueux, dans un délai rapproché, sans avoir pu faire l'objet d'une condamnation définitive, ce qui ne permet pas de retenir la récidive.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Cela peut expliquer que les juges pour enfants, lorsqu'ils reçoivent un mineur, constatent parfois que ce mineur a déjà, dans son dossier, dix ou quinze affaires en instance.

M. Rémy Heitz. - C'est exact, les mineurs passent souvent par des périodes de crise, de forte intensité, au cours desquelles ils commettent un grand nombre d'infractions dans un temps très court, ce qui épuise les juridictions comme les éducateurs de la PJJ.

L'étude de 2013 que j'évoquais tout à l'heure montre que, sur la période 1999-2010, les deux tiers des mineurs suivis dans le panel ont été impliqués dans une seule affaire pénale au cours de leur minorité. Mais 7 % des mineurs ont connu plus de six affaires de délinquance et ont commis 36 % des délits commis par les mineurs. Un petit nombre de mineurs commet donc un très grand nombre d'actes, c'est également ce que l'on constate sur le terrain.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Vous avez évoqué la procédure de la présentation immédiate, qui a été rigidifiée et qui est, de ce fait, moins utilisée par les magistrats. Ne faudrait-il pas assouplir les conditions de recours à cette procédure afin d'apporter, dans un plus grand nombre d'affaires, une réponse rapide aux infractions qui ont été commises et limiter ainsi l'accumulation des dossiers en attente de jugement ?

M. Rémy Heitz. - La présentation immédiate est une procédure qui est très peu utilisée : on dénombre 300 présentations immédiates en 2016, sur un total de 61 160 saisines.

Il faut garder en tête un principe : un mineur ne peut être jugé si le magistrat ne dispose pas d'éléments sur sa personnalité, son parcours, permettant de mettre en place une mesure ou une sanction éducative adaptée. Chez les jeunes majeurs, une enquête rapide est également menée, mais on est beaucoup plus exigeant pour les mineurs.

Il y a aussi l'idée qu'il faut une césure entre la mise en examen, qui consiste à énoncer au mineur les charges qui pèsent sur lui et l'incrimination qui est retenue, et le moment où le jugement est prononcé, le laps de temps entre ces deux décisions étant mis à profit pour approfondir les éléments sur la personnalité du mineur, avec l'objectif de mettre en place la meilleure réponse éducative.

Ces deux raisons expliquent que la procédure de présentation immédiate n'ait jamais vraiment prospéré. M. Nicolas Hennebelle va vous apporter des précisions concernant le déroulement concret de cette procédure.

M. Nicolas Hennebelle, magistrat, chef du bureau de la politique pénale générale. - Quand un mineur, souvent déjà connu des services de police, est interpellé, généralement pour des faits graves ou en réitération, puis placé en garde en vue, plutôt que de le remettre en liberté pour le convoquer à une date ultérieure devant le juge des enfants, le procureur de la République peut décider de le déférer dans son bureau, en présence de son avocat, pour lui notifier les infractions retenues à son encontre, puis lui donner une date d'audience ; tout de suite après, le mineur est présenté, sous escorte, à un juge des enfants qui va décider des mesures de sûreté applicables dans l'attente de l'audience ; ces mesures de sûreté peuvent consister en un contrôle judiciaire, comportant une série d'obligations et d'interdictions, ou en un placement en détention provisoire.

La présentation immédiate, créée en mars 2007, obéit à des conditions strictes : le procureur doit disposer dans son dossier d'informations sur la personnalité du mineur datant de moins de douze mois, ce qui suppose que le mineur ait déjà fait l'objet d'une procédure dans la période récente.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Je vous propose d'écouter maintenant les questions de nos collègues auxquelles vous voudrez bien apporter une réponse globale.

Mme Brigitte Micouleau. - J'aimerais soulever la question de la responsabilité des parents. Nous assistons, depuis trois nuits, à Toulouse, à des scènes de guérilla urbaine, dans lesquelles sont impliquées des mineurs, dont certains sont âgés entre douze et seize ans. Comment les parents de ces mineurs sont-ils associés à la procédure ?

M. Jean-Luc Fichet. - Un jeune majeur qui commet une infraction après avoir déjà été condamné lorsqu'il était mineur est-il considéré, statistiquement, comme un récidiviste ? La condamnation à une peine de prison n'est-elle pas vue, par certains caïds, comme une forme de reconnaissance qui leur donne un prestige supplémentaire dans le milieu délinquant dans lequel ils évoluent ?

Mme Michelle Meunier. - Disposez-vous de statistiques relatives à la délinquance et à l'enfermement des jeunes filles ? Quel est votre avis sur le bien-fondé de la mixité dans les EPM ou dans les centres éducatifs fermés ?

Mme Josiane Costes. - Ma question porte sur les centres éducatifs fermés (CEF) : quels résultats observe-t-on, en matière d'insertion, à l'issue des six mois que les jeunes passent dans ces centres ?

M. Martin Lévrier. - Quelles sont les possibilités de suivi des jeunes à la sortie des CEF ? Quels problèmes particuliers pose la réinsertion des mineurs étrangers enfermés ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Certaines de ces questions pourront également être posées aux représentants de l'administration pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse.

Mme Nassimah Dindar. - Existe-t-il une cartographie des affaires poursuivies ou de l'origine des détenus, permettant de mettre en évidence la situation particulière de certaines banlieues par exemple ? Qu'en est-il de la délinquance des mineurs non accompagnés, notamment dans certains territoires comme La Réunion ou Mayotte ou dans les régions frontalières ?

M. Michel Forissier. - A l'époque où j'ai travaillé sur le dossier des EPM, dans les années 2005-2006, des protocoles étaient mis en œuvre pour aider le mineur à prendre conscience, au moment de sa rencontre avec le magistrat, de la gravité de la faute qu'il avait commise. Ces procédures sont-elles toujours d'actualité ?

M. Rémy Heitz. - En ce qui concerne tout d'abord le rôle des parents, je rappelle qu'ils exercent, la plupart du temps, l'autorité parentale sur leurs enfants. En conséquence, quand leurs enfants font l'objet de poursuite, ils sont attirés à la procédure. Certaines mesures, comme la garde à vue, ne peuvent être prises sans que l'on prévienne le titulaire de l'autorité parentale.

Ensuite, il y a des situations de fait, que les professionnels constatent sur le terrain, avec certains parents qui abandonnent leurs responsabilités. Un parent qui délaisse son enfant peut d'ailleurs être poursuivi pour abandon de mineur. Des mesures alternatives, comme le stage d'éducation à la parentalité, produisent de bons résultats. Mais certaines situations sont complexes à appréhender par la justice : des enfants ne rentrent plus chez eux dès l'âge de onze ou douze ans, d'autres travaillent comme « guetteurs » dans le cadre du trafic de drogue, les réseaux criminels tirant parti de ce qui est perçu comme une « immunité pénale » ; leurs parents ferment parfois les yeux sur cette situation parce que leur enfant rapporte un revenu à la famille, qui lui permet de payer son loyer... Ce sont des situations que j'ai observées de près lorsque j'étais président du tribunal de Bobigny.

Pour répondre à la question de M. Fichet, je précise que les infractions commises pendant la minorité sont effectivement prises en compte pour déterminer si un majeur est ou non en état de récidive. En revanche, les règles relatives au « droit à l'oubli », qui permet d'effacer des infractions du casier judiciaire, sont plus favorables pour les mineurs, afin de favoriser leur réinsertion et notamment leur recherche d'un emploi.

Vous évoquez le phénomène du caïdat : il est vrai que la prison n'a pas toujours des effets bénéfiques, que ce soit pour un majeur ou pour un mineur. Mais votre question pose aussi le problème de la désistance : comment expliquer que certains jeunes délinquants, qui empoisonnent la vie des juridictions, retrouvent finalement le droit chemin ? On n'a jamais bien analysé comme s'opère la désistance. De nombreux facteurs peuvent entrer en ligne de compte : la rencontre avec une jeune fille, le fait de trouver un emploi, l'accomplissement d'un travail d'intérêt général, qui permet au mineur de découvrir un métier et de changer de vie, la rencontre avec un adulte qui va apporter un cadre plus solide que celui offert par les parents... Tous les mineurs délinquants ne deviennent pas des adultes délinquants et le ministère a récemment mis en place un Observatoire de la désistance pour mieux comprendre ces évolutions.

La délinquance est un phénomène très majoritairement masculin : les filles représentant moins de 10 % des mineurs poursuivis. Ce chiffre est assez stable, bien qu'on lise parfois dans la presse que les filles seraient plus nombreuses à commettre des actes de délinquance. Peut-être commettent-elles plus souvent des actes violents, mais une étude sociologique plus fine serait nécessaire pour le confirmer.

La mixité est un sujet complexe. La question ne se pose pas dans les établissements pénitentiaires où la séparation est stricte. La mixité se rencontre, en revanche dans certains CEF, mais il semble qu'elle pose des problèmes de fonctionnement dans ces structures.

Sur les CEF, c'est la directrice de la PJJ qui est la mieux placée pour vous en parler. Je crois cependant que les CEF ont montré leur utilité : dans le ressort de la cour d'appel de Colmar, où j'ai exercé, se trouvent par exemple deux CEF, l'un à Saverne, l'autre à Mulhouse, qui donnent de bons résultats. La performance des CEF dépend toutefois beaucoup de la qualité de l'équipe éducative. Ce sont des structures dont le fonctionnement est coûteux, compte tenu du nombre d'éducateurs par mineur, mais les résultats sont souvent probants. J'ai aussi le souvenir du fonctionnement d'un CEF établi à Épinay, en Seine-Saint-Denis, au milieu d'un quartier sensible, avec une équipe surtout composée de contractuels, et qui a donné des résultats moins convaincants.

M. Daniel Chasseing. - Dans le CEF établi dans mon département de Corrèze, 50 % des mineurs qui quittent le CEF partent avec un projet.

M. Rémy Heitz. - Le but de ces centres est précisément d'aider les mineurs à définir leur projet. Dans l'ensemble, je pense que les CEF apportent aux mineurs un appui éducatif que ne peuvent leur offrir les établissements pénitentiaires. L'incarcération demeure bien sûr nécessaire dans certaines situations, notamment pour des mineurs déjà passés par un CEF.

S'agissant des mineurs étrangers isolés, il faut se garder de faire un amalgame avec la délinquance : le premier souci de ces mineurs est en effet de se faire oublier, afin d'obtenir un titre de séjour et de pouvoir travailler. Mais tous ne sont pas régularisables, certains sont donc reconduits à la frontière, tandis que d'autres s'installent dans la clandestinité. Un travail important est réalisé par les départements dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou dans le cadre de la tutelle d'État.

Je regrette de ne pas avoir d'éléments de cartographie mais je vais demander à l'administration pénitentiaire si elle peut vous apporter des informations à ce sujet.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Vous avez évoqué l'ordonnance de février 1945, devenue illisible au terme des multiples modifications enregistrées depuis sa promulgation. Quelles seraient, selon vous, les éventuelles modifications qu'il faudrait lui apporter afin d'améliorer la justice des mineurs ?

M. Rémy Heitz. - Les différents modes de poursuite devraient être redéfinis, afin de leur redonner de la lisibilité et de faciliter leur compréhension par les professionnels. On s'est parfois inspiré des procédures appliquées aux majeurs, sans aller jusqu'au bout de la démarche, comme avec la présentation immédiate ou la convocation par officier de police judiciaire (COPJ). Parfois, compte tenu de la difficulté pour certains parquets de mettre en œuvre des dispositifs qu'ils connaissent mal, c'est le juge d'instruction, compétent à la fois pour les majeurs et les mineurs, qui est sollicité, et non le juge des enfants. Il faudrait aussi réécrire l'échelle des sanctions et des mesures éducatives, ainsi que revoir la terminologie :

certains termes, comme « la remise à parents » ou « l'admonestation », qui peuvent figurer sur le casier judiciaire, apparaissent désuets.

Il est également important de faire des choix parmi les réponses pénales : ainsi, a-t-il été décidé, dans la loi du 15 août 2014, de ne pas appliquer la contrainte pénale aux mineurs ; or, le projet de loi de programmation de la justice prévoit de fondre la contrainte pénale et la mise à l'épreuve, dans le cadre d'un nouveau sursis probatoire qui devrait, cette fois, s'appliquer aux mineurs. Tous ces points militent en faveur d'une nouvelle approche globale de l'ordonnance de 1945 dont le contenu doit être à la fois clarifié et réactualisé. En outre, la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse devrait sans doute insister sur d'autres points, comme la clarification du mécanisme de la césure pénale. Il y a ainsi un consensus en faveur de la refondation de cette ordonnance, vieille de 73 ans, même si les grands principes qui la sous-tendent ne doivent pas être perdus de vue.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Voilà des années qu'on évoque cette démarche. N'est-ce pas, en définitive, un serpent de mer ?

M. Rémi Heitz. - Encore faut-il disposer des moyens pour le faire effectivement ! Souvent, des réformes plus urgentes ont été mises en œuvre et la refondation de cette ordonnance représente un travail légistique d'envergure. Cependant, nous disposons, en interne, d'un projet déjà très avancé. Il reste à dégager du temps dans le calendrier parlementaire et d'avoir la volonté politique de le faire ; une telle démarche répondrait, en tout cas, aux attentes des professionnels de la justice et des acteurs du monde de l'enfance.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Est-ce spécifiquement votre direction qui est chargée de ce projet ?

M. Rémi Heitz. - Ce projet est porté conjointement par la direction des affaires criminelles, qui assume la mission de réécriture du texte, et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, dont les propositions ont été prises en compte.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Je vous remercie, au nom de notre mission, de votre intervention et des réponses que vous avez apportées à nos questions.

Mme Anne Berard,
adjointe au directeur de l'administration pénitentiaire
au ministère de la justice

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous avons le plaisir d'accueillir Mme Anne Berard, adjointe au directeur de l'administration pénitentiaire. Notre mission d'information s'intéresse à la réinsertion des mineurs enfermés. Notre rapporteur a souhaité donner une définition large

de cette notion de mineurs enfermés, qui ne se résume donc pas à la situation des seuls mineurs détenus. Néanmoins, les mineurs qui sont à la charge de l'administration pénitentiaire, que ce soit dans un quartier pour mineurs ou dans un établissement pénitentiaire pour mineurs, sont bien sûr au cœur de notre réflexion et c'est la raison pour laquelle il était important pour nous de vous auditionner au début de nos travaux. Je précise que le rapporteur et moi-même, ainsi que nos collègues Jacky Deromedi et Martin Lévrier, avons eu l'occasion de visiter, vendredi dernier, l'établissement pénitentiaire pour mineurs La Valentine, à Marseille, ce qui nous a permis d'avoir un premier aperçu des initiatives prises par l'administration pénitentiaire pour favoriser la réinsertion des mineurs à l'issue de leur période de détention.

L'administration pénitentiaire ne travaille pas seule auprès de ces jeunes détenus : nous entendrons au mois de mai Mme Mathieu, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, ainsi qu'un représentant de la Direction générale de l'enseignement scolaire. Ils nous fourniront des informations complémentaires de celles que vous pourrez nous apporter au cours de cette audition. Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire, qui vous permettra de répondre, en tout ou partie, aux questions que notre rapporteur vous a adressées, puis nous aurons un temps d'échanges, le rapporteur et les autres membres de la mission d'information ayant certainement de nombreuses questions à vous poser.

Mme Anne Bérard, adjointe au directeur de l'administration pénitentiaire. - J'avais initialement souhaité intervenir avec Madame Madeleine Mathieu, qui dirige la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), mais nos calendriers ne coïncidaient pas. Notre intervention croisée nous semblait idoine, puisque la prise en charge des mineurs implique un lien structurel très fort entre ma direction et la PJJ, à laquelle incombe l'aspect socio-éducatif de la prise en charge des mineurs ; le service pénitentiaire d'insertion et de probation jouant ce rôle uniquement auprès des jeunes majeurs.

Alors que le nombre de mineurs incarcérés augmente, observe-t-on un phénomène de surpopulation carcérale dans les établissements pour mineurs comparable à celui des adultes ? En dix ans, la population pénale des mineurs a augmenté notablement, puisqu'elle est passée de 724 personnes au 1^{er} janvier 2008 à 772 au 1^{er} janvier 2018, soit une progression de 6,62 %. S'agissant de leurs conditions d'hébergement, au 1^{er} mars 2018, 832 mineurs étaient hébergés pour 1 187 places, soit un taux d'occupation de 70 %. Cette situation n'est donc en rien comparable avec celle des adultes, avec au 1^{er} mars, 69 879 détenus pour 59 902 places, soit 117 % de densité carcérale, avec 141 % de sur-occupation dans les maisons d'arrêt et 1 640 matelas au sol. La capacité totale d'accueil des mineurs est 1 187 places théoriques réparties dans 54 établissements, dont six établissements pour mineurs (EPM) et 48 quartiers pour mineurs. Les six EPM, de 60 places chacun, ont été construits à la suite de la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002. Ils offrent un cadre propice à la

vie en collectivité et à la préparation à la sortie, dans des lieux de petites tailles et avec des activités adaptées. Chacun de ces établissements est implanté dans une région différente : Quiévrechain (Nord-Pas-de-Calais, 2007), Orvault (Bretagne, 2008), Lavaur (Languedoc Roussillon, 2007), Porcheville (Grand Paris, 2008), Meyzieu (Auvergne-Rhône, 2007), ou encore La Valentine (Paca-Corse, 2007). L'ensemble de ces établissements ont été ouverts entre 2007 et 2008 : avec un taux d'occupation de 86 % au 1^{er} mars 2018, et 201 détenus pour 233 places, la situation de la région parisienne est la plus préoccupante, bien que les EPM situés dans le centre de la France connaissent également des taux d'occupation élevés.

S'agissant de la structure de la population pénale, sur les 772 mineurs incarcérés au 1^{er} janvier 2018, 89 ont moins de 16 ans, soit 12 % de la population, et 683 ont entre 16 et 18 ans, soit 88 % de la population. La population pénale des mineurs est essentiellement masculine : 751 garçons pour 32 filles au 1^{er} janvier 2018, soit 97,28 % de la population pénale. Même si les unités sont faibles, l'augmentation réelle de la population des filles est à noter. À la différence de celle des majeurs, la population pénale est massivement composée de prévenus : 601 pour 772 détenus au 1^{er} janvier 2018, soit un taux de 77,85 % ; cette tendance s'accroissant durant ces dix dernières années puisqu'au 1^{er} janvier 2008, le chiffre était de 416 pour 727 détenus, soit 52,22 %. Certes, la tendance à l'augmentation du nombre de prévenus en détention s'observe de façon générale, mais sans atteindre le même niveau que pour les mineurs.

Les mineurs sont principalement incarcérés pour des vols autres que criminels ou violents (31 %) ; viennent ensuite les violences volontaires (14 %) et les vols avec violence (11 %). Tels sont les chiffres des personnes qui sont aujourd'hui en détention. Les mineurs non accompagnés (MNA) ne représentent pas, quant à eux, une catégorie statistique. Il n'est donc pas possible à la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) de quantifier leur part dans la population pénale mineure. Cependant, lors d'une enquête DAP-PJJ réalisée sur la population des mineurs détenus au 1^{er} juin 2015, il est apparu qu'un dixième des mineurs détenus étaient des MNA, dont un tiers étaient incarcérés en EPM et les deux-tiers en quartier pour mineurs. 20 % étaient incarcérés dans le ressort de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris. Ces personnes sont, la plupart du temps, des filles nées en Europe de l'Est et des garçons venus d'Afrique subsaharienne, dont la situation familiale et le parcours sont mal connus.

En termes de prise en charge et de préparation de la réinsertion, existe-t-il des différences significatives entre les quartiers pour mineurs et les établissements pénitentiaires pour mineurs ? La grande différence réside dans la structure de ces deux types d'établissements : les EPM ont été construits en fonction du projet éducatif à mettre en place, à la différence des quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires, dans lesquels peuvent toutefois être organisées des activités spécifiques. La DAP pense

ainsi le bâti en cohérence avec la prise en charge pluridisciplinaire dans ces nouveaux établissements. La prise en charge mobilise l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse, ainsi que l'éducation nationale et le ministère de la santé, et l'ensemble des acteurs intervenant en milieu pénitentiaire, comme les aumôniers et les associations.

L'article 60 de la loi du 24 novembre 2009 prévoit que « *les mineurs détenus, lorsqu'ils ne sont pas soumis à l'obligation scolaire, sont tenus de suivre une activité à caractère éducatif* » destinée à contribuer au développement de leur personnalité et à favoriser leur insertion sociale, scolaire et professionnelle. Tel est l'objectif assigné à la prise en charge des mineurs en milieu pénitentiaire qui répond également aux principes suivants : l'intervention continue des éducateurs des services de la PJJ auprès des mineurs détenus, la pluridisciplinarité, la possibilité d'activités mixtes pour les mineurs, l'encellulement individuel la nuit - sauf motif médical ou problème de personnalité- la sollicitation systématique de la ou des personne(s) titulaire(s) de l'autorité parentale pour toute décision, le maintien des liens familiaux constituant l'un des leviers fondamentaux de la réinsertion, la possibilité de maintenir un jeune majeur pendant six mois en détention pour mineurs si son intérêt le justifie, et enfin, l'accès à l'enseignement, à la santé, aux activités socio-éducatives, culturelles et sportives.

Trois modalités de prise en charge existent dans les quartiers pour mineurs et dans les EPM afin d'adapter le régime de détention au profil du mineur et à sa capacité à s'intégrer dans le collectif. Il en résulte une baisse significative des tensions et des incidents. Le régime général de cette prise en charge comprend ainsi une réflexion sur l'acte, un travail sur les règles de vie en collectivité ainsi qu'un projet d'insertion et d'autonomisation. Les mineurs ayant une plus grande capacité à l'autonomie font l'objet d'une prise en charge plus collective. À l'inverse, une prise en charge renforcée et individualisée est destinée aux mineurs les plus vulnérables ou qui pose des difficultés en ce qui concerne le respect de l'autorité ou des règles de la vie collective. Au cours de son parcours en détention, le mineur verra sa situation périodiquement réévaluée et se verra proposer, le cas échéant, une évolution de sa prise en charge.

Une enquête conjointe menée par la DAP et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) en 2015 a permis de faire un état des lieux de la prise en charge des mineurs détenus. L'enquête fait état d'une offre conséquente d'activités, mais plus importante encore en EPM qu'en quartier pour mineurs. Ainsi, en EPM, pour 90 % d'entre eux, le nombre d'heures proposées d'enseignement hebdomadaire est supérieur à six heures, voire, pour 50 % d'entre eux, supérieur à onze heures. Pour la totalité des mineurs détenus, le nombre d'heures d'activités socio-éducatives proposées est supérieur à six heures, et supérieur à onze heures pour 60 % d'entre eux. Pour tous, le nombre d'heures d'activités sportives proposées est supérieur à une heure, dont 60 % supérieur à six heures. Dans les

quartiers pour mineurs, pour 75 % d'entre eux, le nombre d'heures proposées d'enseignement hebdomadaire est supérieur à six heures, et pour 30 % d'entre eux, ce nombre est supérieur à onze heures. Pour 95 % d'entre eux, le nombre d'heures d'activités socio-éducatives proposées est supérieur à six heures ; 30 % bénéficiant d'un nombre supérieur à onze heures. Enfin, pour 95 % d'entre eux, le nombre d'heures d'activités sportives proposées est supérieur à une heure, avec 25 % supérieur à six heures.

Dans le cadre du programme de construction d'établissements pénitentiaires, l'administration pénitentiaire envisage-t-elle de construire de nouveaux EPM ? La construction de nouveaux établissements n'est pas une priorité en soi ; en revanche, la qualité de la prise en charge, alliée à la saturation en région parisienne, va nous conduire à ouvrir deux nouveaux établissements pour mineurs d'ici à 2022 : l'un à Meaux et l'autre à Fleury-Mérogis où 120 places pour mineurs remplaceront les 115 places affectées dans l'une des ailes de la maison d'arrêt des hommes, alors que le centre des jeunes détenus est actuellement fermé pour travaux et devrait devenir prochainement un centre de détention accueillant des condamnés. Certains projets immobiliers, programmés dans les cinq ans à venir, pourraient par ailleurs prévoir des places pour mineurs à Lutterbach et à Lille-Loos. Notre vœu le plus cher est toutefois de ne pas accroître la population carcérale des mineurs !

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Ce projet de Lutterbach, situé dans ma circonscription, est magnifique, bien qu'il ne soit guère soutenu par les élus locaux. Sa nécessité est réelle !

Mme Anne Bérard. - Ce point ne nous avait pas échappé. Les prisons ne sont pas conçues dans une optique d'aménagement du territoire, mais pour répondre à des besoins sur un territoire connaissant des tensions. La construction de cet établissement, à partir d'une réflexion collective des personnels, vise à répondre au plus près aux besoins de la population pénale et remplir les missions de garde et de réinsertion qui sont les nôtres.

À la question de savoir si l'administration pénitentiaire dispose d'instruments de suivi du devenir des anciens mineurs détenus permettant d'évaluer l'efficacité des actions de réinsertion, la réponse est négative. En effet, la DAP ne dispose pas de données sur le suivi des anciens mineurs détenus puisqu'elle n'est pas en charge de l'accès à la formation ou à l'emploi des mineurs sortant de prison, mission qui relève de la compétence de la PJJ. Nous enregistrons cependant des progrès, notamment informatiques, en matière de « traçabilité » des jeunes détenus, à l'instar des dispositifs mis en œuvre pour assurer le suivi des personnes radicalisées. Notre ambition est d'aboutir à un projet commun de suivi des prises en charge, tant des mineurs devenant majeurs que des prévenus devenant condamnés. Nous avons parfois été victimes de l'absence de continuité entre les modes de suivi, aggravé par l'incompatibilité des systèmes informatiques

et d'un cloisonnement, souvent motivé par le souci de protéger les libertés individuelles. Or, la transversalité de nos pratiques implique désormais de reconsidérer notre conception du suivi et de l'échange des informations individuelles. La réinsertion implique que l'on suive des parcours, sans se limiter aux actes que les personnes ont pu commettre à un moment donné de leur histoire.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - J'ai conduit un travail approfondi sur la « déradicalisation » au cours duquel j'ai pu mesurer l'importance du partage d'informations entre les acteurs qui y sont impliqués. Il serait bon de s'inspirer de ce suivi transversal pour étendre cette démarche au suivi de l'ensemble des mineurs en difficulté.

Mme Anne Bérard. - Nous nous inscrivons en effet dans cette démarche, car les mineurs sont des « poly-fracturés de la vie » qui requièrent la mobilisation de l'ensemble des compétences disponibles pour assurer une prise en charge efficace.

Concernant les coûts relatifs à l'incarcération d'un mineur, je peux vous indiquer que le coût d'une journée de détention pour mineur s'élève à 532,48 € en 2016. Ce coût se décompose de la façon suivante : d'une part, 433,99 € de dépenses de personnel, dont 282,62 € à la charge de l'administration pénitentiaire et 151,37 € à la charge de la PJJ ; d'autre part, 98,48 € de dépenses d'exploitation dont 92,38 € à la charge de l'AP et 6,10 € à la charge de la PJJ. Ces coûts sont élevés, rapportés aux dépenses que nous consentons pour nos populations pénales mais demeurent moyens par rapport à ceux observés dans les pays voisins. Il est difficile d'évaluer le coût de la journée de détention en quartier pour mineurs. On peut cependant indiquer que, en 2016, le coût d'une journée de détention en maison d'arrêt s'élevait à 89,40 €, auquel s'ajoute le coût de l'action éducative, de l'ordre de 34,5 € par jour. Ces dispositifs ne sont pas de même nature que les prestations dispensées dans les EPM.

S'agissant de l'articulation des interventions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, la loi du 9 septembre 2002 définit les grands principes du suivi des mineurs incarcérés en quartier pour mineurs et en EPM : la pluridisciplinarité de leur prise en charge et l'intervention continue des éducateurs des services de la PJJ. Le travail partenarial repose sur plusieurs actions : d'une part, la rédaction d'un rapport de régulation au terme de réunions quotidiennes associant les membres de la PJJ, de l'AP, les officiers de surveillance et le personnel de santé, qui favorise les prises de décisions partagées et la diffusion des informations et instructions ; d'autre part, la réunion d'équipe pluridisciplinaire (REP), sur une base bihebdomadaire, destinée à favoriser la prise en charge partenariale des mineurs ; celle-ci réunit la direction de l'administration pénitentiaire, le référent de l'éducation nationale, un cadre PJJ, le personnel de santé, les surveillants, les éducateurs et la psychologue de la PJJ. A ces deux instances, s'ajoutent la commission de suivi, qui

examine, une fois par mois, la situation des mineurs détenus avec un éclairage des magistrats présents, et la commission d'incarcération des mineurs détenus, sur une base trimestrielle qui détermine les orientations de politique locale en matière de détention des mineurs et qui aborde les problèmes institutionnels.

S'agissant de la répartition des tâches, les personnels de surveillance participent à l'encadrement permanent des mineurs et le binôme enseignant-éducateur contribue à la mise en œuvre du parcours éducatif du mineur. L'enseignement et la formation, y compris professionnelle, des mineurs relèvent de l'éducation nationale. Le cadre pénitentiaire référent pour l'enseignement travaille en lien étroit avec le directeur du service d'enseignement ou l'enseignant référent mineurs. Les professeurs techniques de la PJJ interviennent en coordination avec les enseignants de l'éducation nationale. Les surveillants moniteurs de sport assurent également la prise en charge, l'encadrement et la surveillance des mineurs durant les activités sportives, en lien avec les professeurs techniques de la PJJ, les enseignants et des partenaires associatifs locaux. À ceux-ci s'ajoutent les visiteurs et les aumôniers intervenant suivant les modalités définies par l'AP, les associations socio-éducatives, les équipes de santé, ainsi que les services de la PJJ qui assurent la mise en œuvre des activités socio-éducatives.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) conduisent une action spécifique auprès des jeunes majeurs qui cumulent souvent le plus de fragilités. Leurs problèmes concernent la scolarisation, l'échec scolaire, le manque de qualification, des difficultés à être mobilisés sur des activités, d'éventuelles addictions, des problématiques liées à la citoyenneté, induisant un manque de repères, ou à la parentalité. Différentes actions sont ainsi conduites sur l'ensemble du territoire en faveur des 18-21 ans ou des 18-25 ans, parfois en lien avec les missions locales.

Nous sommes satisfaits de notre partenariat avec l'éducation nationale. Sachant que 80 % des mineurs sont déscolarisés lors de leur incarcération, le travail pédagogique porte autant sur les apprentissages que sur la remise en place de comportements et de capacités à suivre des situations collectives de formation. L'enquête nationale de l'administration pénitentiaire en 2016 a confirmé un taux de scolarisation de 100 % des mineurs enfermés. Si l'action pédagogique est contrainte par des durées de détention variables et généralement très courtes, elle est néanmoins diverse, allant de l'alphabétisation à la préparation des diplômes du second degré, comme le brevet, le CAP ou le BEP, auxquels s'ajoutent le suivi de cours du second cycle et la préparation du diplôme d'accès aux études universitaires et du baccalauréat. L'encadrement dans les EPM permet plus d'actions au niveau du second degré que dans les quartiers pour mineurs. La scolarisation des mineurs est assurée, comme celle des majeurs, par des professeurs de l'éducation nationale. En 2016, les mineurs représentaient 1,1 % de la population pénale, bénéficiant de 16 % de l'encadrement

pédagogique total en milieu carcéral, les EPM concentrant 40 % du total d'heures hebdomadaires consacrées aux mineurs.

L'administration pénitentiaire ne travaille pas avec les services sociaux des départements à la prise en charge des mineurs isolés : ce public relève de la compétence de la PJJ qui est également l'interlocuteur des missions locales dans les établissements habilités à accueillir des mineurs.

La grande majorité des mineurs qui entrent dans un parcours professionnalisant reçoivent des enseignements dispensés par des enseignants de l'éducation nationale. En revanche, s'agissant de la formation professionnelle des majeurs, confiée aux régions depuis la loi de décentralisation du 5 mars 2014, l'administration pénitentiaire est en contact régulier avec l'Association des Régions de France (ARF). En effet, les régions doivent être davantage mobilisées pour soutenir la formation professionnelle des détenus qui a régressé au cours des quatre dernières années. Nous souhaitons que les collectivités s'impliquent dans la prise en charge et la réinsertion de l'ensemble des personnes détenues et nous espérons que vous pourrez, en tant que parlementaires, appuyer cette démarche. À cet égard, l'article 2.1 de la loi pénitentiaire précise que la mission de réinsertion incombe à l'administration pénitentiaire, avec le concours des services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et de la communauté tout entière. L'administration pénitentiaire ne saurait ainsi réinsérer toute seule !

La violence en prison est une réalité. Les personnes qui s'y trouvent sont souvent intolérantes à la frustration et en manque de repères. Faute de pouvoir s'exprimer et d'entrer en relation avec autrui, elles agissent de manière violente. D'ailleurs, l'incarcération de ces mineurs intervient au terme de l'échec de nombre de mesures d'abord éducatives puis pénales. Nos personnels ont une appétence particulière pour ce type de prise en charge et les réponses à cette violence doivent consister en une meilleure formation des personnels et en un meilleur accompagnement des mineurs.

Durant l'année 2017, 8 883 faits de violence ont été constatés entre personnes détenues et 815, soit 9,17 %, concernaient des mineurs. S'agissant de la violence exercée sur les personnels, incluant les violences verbales, leur total s'élève à 21 546 faits et 1 256 dans les établissements accueillant les mineurs, soit 5,83 %.

En matière de discipline, le régime est distinct pour les mineurs, avec des sanctions adaptées à leur âge. La PJJ intervient dans ces procédures disciplinaires pour apporter un éclairage sur la personnalité et le parcours du mineur. Tous les mineurs peuvent faire l'objet d'un avertissement, d'une privation de cantine, où il est possible d'acquérir des biens, d'une privation de télévision, d'une activité de réparation, d'une privation d'activité socio-culturelle ou d'un confinement. Les mineurs de plus de seize ans peuvent, quant à eux, être sanctionnés par la mise à pied, soit d'un emploi - situation exceptionnelle puisque l'administration pénitentiaire souhaite

plutôt privilégier l'éducation et la formation professionnelle - soit d'une activité de formation, ou par un placement en quartier disciplinaire pour les fautes du premier et du deuxième degré, le quantum maximum étant de sept jours pour les premières et de cinq jours pour les secondes. Le formalisme qui encadre la procédure disciplinaire ne permet pas d'apporter des réponses immédiates aux actes transgressifs, ce qui, s'agissant des incivilités du quotidien, peut faire perdre son sens et son efficacité à la sanction. Les « mesures de bon ordre », instaurées par une note DAP/DPJJ du 19 mars 2012, permettent d'apporter, en tant que mesures d'ordre intérieur non soumises en tant que telles à un contrôle juridictionnel, une réponse immédiate aux actes de faible gravité, comme des cris aux fenêtres, des dégradations légères ou encore le refus de participer aux activités obligatoires. Les sanctions peuvent ainsi aller d'une lettre d'excuse à diverses mesures de médiation.

Sur la radicalisation des mineurs, six mineurs sont aujourd'hui incarcérés pour une incrimination en lien avec le terrorisme islamiste, alors qu'ils étaient dix-huit il y a un an. Ce chiffre doit être comparé avec le total de 509 personnes écrouées au 9 avril 2018, contre 421 il y a un an, pour des faits de radicalisation. On constate donc une augmentation de la population pénale générale pour ce motif, tandis que le nombre de mineurs diminue. Près de 76 % des terroristes islamistes écroués ont entre 18 et 35 ans et un tiers est âgé de 18 à 25 ans. Cinq mineurs incarcérés pour des faits de droit commun sont également identifiés comme susceptibles d'être radicalisés, sur un total de 1 118 personnes. Une note conjointe DAP-DPJJ du 13 janvier 2017 organise la coordination de l'action de la PJJ et de l'AP dans le suivi de ces publics et vise à la conclusion de protocoles spécifiques de coopération en matière de prévention des phénomènes de radicalisation et de prise en charge des mineurs ou jeunes majeurs radicalisés ou en risque de radicalisation. Ainsi, des protocoles interrégionaux ont été signés entre juillet et décembre 2017 et se déclinent à l'ensemble des différentes collectivités locales. Cette prise en charge globale, comme vous l'évoquiez madame la présidente, implique des regards croisés afin d'assurer un suivi individualisé.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Je vous remercie, madame, de votre intervention liminaire et passe, sans plus tarder, la parole à notre rapporteur, Michel Amiel.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Je voulais aborder le parcours de la délinquance. Comment les choses se mettent en perspective ? À la lecture des deux ouvrages, *Faire sa peine à l'EPM de Lavaur* de Laurent Solini et *Avoir seize ans à Fleury-Mérogis* de Léonore Le Caisne, la dimension éducative ne semble guère au premier plan. Si l'on rapproche ce constat de la durée d'incarcération des mineurs, on se demande comment en 90 jours, en si peu de temps, conduire une action éducative véritable et articuler la culture de l'administration pénitentiaire avec celle de la protection judiciaire de la

jeunesse. En outre, comment voyez-vous la réécriture éventuelle de l'ordonnance de février 1945 ?

Mme Anne Bérard. - Il m'est difficile de répondre à votre dernière question, puisque cette éventuelle réécriture ne relève pas de mon champ de compétence. En revanche, s'agissant de la durée d'incarcération, je vous accorde qu'un délai de trois mois n'est pas suffisant pour mettre en place un dispositif efficace. Cette question de la durée n'est d'ailleurs pas spécifique aux mineurs. Dans le cadre de la future loi de programmation pour la justice, l'objectif serait de systématiser l'impossibilité de prononcer des peines inférieures à un mois d'emprisonnement et d'aménager systématiquement les peines d'un à six mois en milieu ouvert. L'incarcération doit être la plus courte et la plus exceptionnelle possible pour les mineurs. La vraie question réside dans le parcours et la continuité de la prise en charge, avec comme autre défi d'éviter la rupture soit lors de l'incarcération, de la libération ou encore d'un passage en quartier pour majeurs avec une poursuite de peine sous un autre statut. Cette continuité de la prise en charge est un objectif de travail commun à la PJJ et à l'administration pénitentiaire qui demeure, à ce stade, perfectible.

Mme Josiane Costes. - Disposez-vous d'éléments sur les troubles psychiatriques de ces jeunes incarcérés ? Est-il possible d'assurer dans ces établissements un suivi psychiatrique de manière aisée ?

M. Michel Forissier. - J'ai été le maire de Meyzieu qui a accueilli un EPM. À ce titre, j'ai travaillé sur le concept même de ce type d'établissement avec Dominique Perben qui était alors Garde des Sceaux. L'EPM est avant tout un équipement à caractère social nécessaire à la prise en charge des détenus. Lorsque le jeune est en prison, il peut se produire un déclic. Encore faut-il assurer la continuité du suivi après cette prise de conscience ! Dans le cadre de l'établissement implanté sur ma commune, il a fallu faire travailler ensemble deux administrations distinctes, tout en mobilisant les moyens municipaux. Quel bilan tirez-vous du fonctionnement de ces différents établissements ?

M. Didier Mandelli. - Quel est, en cumulé sur une année, le nombre de mineurs enfermés ? La suppression des peines inférieures à un mois ne va-t-elle pas induire une réduction des places projetées dans les programmes immobiliers du ministère de la justice ?

Mme Chantal Deseyne. - Vous avez rappelé l'importance du partenariat avec l'éducation nationale, s'agissant notamment de l'accompagnement des jeunes de moins de seize ans qui restent soumis à l'obligation scolaire. Qu'en est-il de l'accompagnement à la formation professionnelle et quels sont les partenariats avec les centres de formation et aussi avec les régions ? En outre, le maintien des liens familiaux vous paraît-il un handicap ou un facteur de réinsertion ?

Mme Anne Bérard. - Concernant l'état de santé des jeunes détenus, aucune étude épidémiologique n'a été conduite depuis 2004. C'est là une préoccupation à laquelle le plan santé devrait répondre. En 2004, deux études - l'une portant sur les consommations de drogue en milieu carcéral et l'autre sur les addictions des mineurs - avaient été conduites en 2004. Depuis janvier 1994, l'organisation des soins en milieu pénitentiaire a été transférée au service public hospitalier. Des unités de soins ont été implantées dans les services de la pénitentiaire, y compris les établissements pour mineurs. En cas de problèmes de santé plus graves, le détenu est transféré dans un établissement hospitalier. Les prises en charge sont donc adossées aux dispositifs de droit commun.

Comment prolonger cette prise de conscience, ce déclic, qui se produit en EPM ? L'accompagnement est l'élément clé d'une telle démarche et la « désistance » arrive relativement tard. Être mineur détenu marque l'aboutissement d'un parcours de multi-réitérations et le déclic de l'incarcération doit être mis en perspective avec le choc qu'elle peut également provoquer et qui peut être extrêmement dangereux. Cette prise de conscience doit donc être appréciée au cas par cas et l'accompagnement permet ainsi de garantir un cheminement, sachant que la durée moyenne de détention des mineurs est de 2,7 mois.

En ce qui concerne l'impact de la future loi de programmation, le programme immobilier du ministère envisageait la construction de 15 000 nouvelles places, dont 7 000 seraient réalisées à la fin du quinquennat. Dans cinq ans, nous verrons si la loi de programmation de la justice permet de renoncer à la seconde tranche de constructions. S'agissant des mineurs, l'idée n'est pas tant d'augmenter les places que de développer les EPM, afin de fermer des quartiers pour mineurs, tant il est évident que ce premier type d'établissement assure une prise en charge dans de meilleures conditions.

Le partenariat avec l'éducation nationale est capital. L'administration pénitentiaire n'est pas concernée par la formation professionnelle des mineurs qui incombe à la PJJ.

Enfin, l'appréciation de l'importance du lien familial doit se faire au cas par cas : si on estime qu'un ancrage familial peut jouer un rôle positif, le parcours éducatif sera tourné vers le renforcement de ce lien. À l'inverse, il faut parfois aider le jeune à conduire un travail de deuil, suite à la nécessaire rupture de ces liens.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Madame la directrice, je vous remercie de votre présentation très exhaustive et de la qualité de vos réponses à nos questions.

JEUDI 19 AVRIL 2018

M. Jean-Marie Delarue,
conseiller d'État, ancien contrôleur général des lieux de privations
et de liberté, auteur du livre « Prisons, quel avenir? »

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi M. Jean-Marie Delarue.

Vous avez occupé, monsieur Delarue, le poste de contrôleur général des lieux de privation de liberté de 2008 à 2014 et vous êtes l'auteur en 2015, avec Jean Bérard, de l'ouvrage *Prisons, quel avenir ?* Vous avez également siégé en 2016-2017 dans la commission du Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, présidée par notre ancien collègue Jean-René Lecerf. Vous avez occupé de nombreuses fonctions au cours de votre carrière : vous avez notamment été délégué interministériel à la politique de la ville ; directeur des libertés publiques au ministère de l'intérieur, vous avez siégé au comité consultatif national d'éthique et vous avez présidé, plus récemment, la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Ces expériences vont ont permis d'acquérir une expertise reconnue dans le domaine des politiques sociales et sur les questions de sécurité. Vous êtes connu pour votre indépendance d'esprit et pour la rigueur de vos analyses et nous avons donc souhaité vous entendre sur le sujet d'étude de notre mission d'information, la réinsertion des mineurs enfermés.

Notre rapporteur vous a envoyé une série de questions qui tournent autour d'une interrogation principale : la prison joue-t-elle convenablement son rôle de réinsertion, notamment pour les mineurs ? Ou pensez-vous que des solutions alternatives devraient être privilégiées ? Vous pourrez aussi intervenir sur la question de l'enfermement psychiatrique qui fait partie de notre champ d'investigation. Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire puis le rapporteur et les autres membres de la mission d'information vous poseront des questions.

M. Jean-Marie Delarue.- La première question sur laquelle vous m'interrogez est celle de l'efficacité dissuasive de l'enfermement, qui est très difficile à évaluer. Pour y parvenir, il faudrait en effet comparer deux cohortes : l'une de jeunes en prison et l'autre purgeant des peines alternatives pour les mêmes délits, sachant que les délits commis par les jeunes sont souvent les mêmes : trafic de stupéfiants, vols avec violence, outrage à agents, coups et blessures volontaires. Or, en France, les statistiques ne procèdent pas suffisamment à ce type de travail longitudinal sur des cohortes. La prison se laisse en outre mal appréhender par ce genre d'études, pour la bonne et simple raison que l'emprisonnement des personnes est souvent considéré comme la seule raison d'être de la prison,

dans un but de protection de la population. Cette conception occulte le fait que la prison a pour missions de punir, mais aussi de réinsérer et de prévenir la récidive.

Certains éléments de réponse peuvent néanmoins se retrouver dans les études consacrées à l'aménagement des peines, qui montrent que plus on bénéficie de mesures d'aménagement de peine, moins on est porté à la récidive. Cependant, les mineurs sont peu concernés par ces aménagements de peine, puisqu'ils restent peu de temps en prison. Leur séjour en détention n'excède pas quatre mois en moyenne, contre onze mois pour l'ensemble de la population carcérale.

La perspective de l'enfermement est-elle dissuasive ? C'est sur cette présomption que repose la solennité carcérale au XIX^e siècle. À l'aune de mes entretiens avec différents détenus, y compris les mineurs que j'ai pu rencontrer, je suis obligé de répondre négativement à cette question. La prison, au moment où l'on commet un acte délictuel, ne fournit pas une perspective qui va freiner le geste. À l'inverse, la prison serait-elle, pour certains individus, une étape obligatoire vers un parcours glorieux de délinquance ? C'est possible, mais cet effet me paraît marginal.

Le calcul du nombre des mineurs enfermés chaque année en France n'intéressait personne, au moins jusqu'en 2012, date à laquelle le Contrôle des lieux de privation de liberté en a publié le chiffre. La population des mineurs en prison représente entre 600 et 800 détenus, soit 1,2 % de la population carcérale. Ce chiffre est stable depuis un quart de siècle, quelle que soit l'évolution de la délinquance juvénile, alors que la population carcérale a doublé depuis 2001. Si l'on considère le flux, on constate qu'entre 3 200 et 3 500 jeunes entrent en détention chaque année. Ce chiffre doit être comparé avec les 250 000 jeunes mis en cause par la police nationale et la gendarmerie et avec les 165 000 affaires initiées par le Parquet, ainsi qu'avec les 92 500 mineurs suivis par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). En 2016, 445 enfants sont également entrés en centre éducatif fermé (CEF).

Le nombre de mineurs placés en garde à vue est mal connu. En extrapolant à partir des visites effectuées par le Contrôle des lieux de privation de liberté dans les commissariats, où quelque 20 % des personnes en garde à vue sont des mineurs, il y aurait, chaque année, environ 85 000 mineurs placés en garde à vue.

Si l'on considère les seules mesures d'enfermement dans la durée, on dénombre 6.850 mesures d'enfermement, à comparer aux 90 000 incarcérations, aux 100 000 hospitalisations sous contrainte et aux 36 000 mesures d'enfermement d'étrangers prononcées chaque année. Les mineurs représentent donc seulement, gardes à vue exclues, 3 % des mesures de privation de liberté.

La Convention internationale des droits de l'enfant stipule que l'enfermement est une mesure de dernier recours qui doit être la plus brève

possible. C'est là l'esprit-même de l'ordonnance du 2 février 1945. Encore faut-il évaluer le poids relatif de la prison par rapport aux autres sanctions appliquées aux mineurs, ainsi que les modalités de cet enfermement.

L'ordonnance de 1945 n'a pas supprimé la prison pour les mineurs, mais elle a fait coexister, autant que faire se peut, un système éducatif avec un système carcéral. Pour reprendre les termes d'un article de Manuel Palacio, publié dans les Cahiers de la sécurité intérieure, « après 1945 apparaît une période particulièrement confuse où certains mineurs sont placés dans des structures éducatives dont les modalités de fonctionnement sont carcérales et d'autres sont détenus dans des prisons traditionnelles qui abritent des populations adultes ». Or, le partage entre ces deux modalités ne s'est pas opéré de manière claire.

Les réformes et réflexions conduites au début de ce siècle et aboutissant à la création des CEF, ont contourné l'obstacle de la modification de l'ordonnance de 1945. Au-delà de l'opposition entre l'éducatif et l'enfermement, elles ont ainsi inventé un dispositif éducatif enfermé. Celui-ci présente trois aspects depuis 2002: premier aspect positif, il permet d'introduire les éducateurs de la PJJ dans les prisons traditionnelles. Second aspect plus négatif : il amorce le retour à la pratique antérieure d'un centre fermé non pénitentiaire pour mineurs ; le dernier centre de ce type, héritier des maisons de correction, avait fermé en 1979. Enfin, troisième aspect, la création des EPM par la loi d'orientation pour la justice du 9 septembre 2002 représente une novation en matière carcérale ; domaine d'ailleurs où peu de choses ont été inventées depuis l'invention de la prison.

Telle qu'elle est formulée, l'évaluation du caractère dissuasif de la prison me semble donc malaisée. En effet, nous ne sommes pas dans un domaine purement cartésien qui permette de trancher sur l'opportunité de la prison. L'attitude des juges des enfants est en effet diverse : pour nombre d'entre eux, il existe une hiérarchie croissante entre une mesure de suivi en milieu ouvert, un placement en centre éducatif renforcé, en centre éducatif fermé, puis en prison. Pour d'autres, la prison demeure incontournable, dès la première infraction, pour que le mineur prenne conscience de la faute qu'il a commise. Dans ce contexte, je regrette que ne soit pas définie, au niveau de chaque cour d'appel, pour les juges du siège, y compris pour les juges des enfants, une politique pénale assurant un minimum de cohérence dans leurs orientations, tout en préservant bien sûr strictement leur indépendance sur chaque dossier individuel. Ce même problème se retrouve en matière d'application des peines.

En outre, chaque juge, une fois une mesure décidée, est confronté à son exécution matérielle. Les soirées des juges des enfants se passent souvent à rechercher des places où accueillir les jeunes. Cette question ne se pose pas pour la prison qui accueille tous ceux qu'on lui envoie, ce qui explique le phénomène de la surpopulation carcérale...Je regrette que le ministère de la Justice ait été incapable, jusqu'ici, d'élaborer un système informatique qui

permettrait d'identifier rapidement les places disponibles dans les différentes structures existant à proximité. C'est à mes yeux une source de biais considérable, puisque, suivant les disponibilités, la nature de la décision du juge va changer.

Les EPM ont introduit des nouveautés considérables. Au lieu d'assurer une ségrégation par âge dans le même espace, ces établissements l'instaurent dans des espaces différents. L'architecture de ces établissements a été pensée en fonction du but qui leur avait été assigné. À l'inverse des prisons où le régime individuel est la règle, la vie collective est la norme dans les EPM. C'est là une révolution copernicienne dans la manière d'incarcérer des personnes. La diversité dans les activités sportives, ludiques et d'apprentissage constitue une autre innovation. Enfin, ces établissements représentent un pari coûteux, qui va à l'encontre des pratiques jusqu'alors constatées, impliquant la construction d'établissements d'une soixantaine de places qui ne sont généralement pas occupées dans leur totalité. L'exception demeure l'EPM de Marseille, qui connaît une certaine surpopulation.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous venons de visiter ce dernier établissement où plusieurs places demeuraient vacantes. La surpopulation que vous évoquez était liée, semble-t-il, à la fermeture du quartier pour mineurs de la maison d'arrêt de Toulon. Elle était donc passagère.

M. Jean-Marie Delarue. - Je vous crois bien volontiers, mais les matelas au sol que nous avons constatés étaient cependant bien postérieurs à la fermeture de la maison d'arrêt de Toulon.

Quoi qu'il en soit, certains choix se sont révélés contre-productifs. Les emplois du temps ont été conçus comme une suite incessante d'activités ; l'enfant rêvant ou seul n'ayant pas le droit de citer. Les désaccords sur la gestion de ces établissements entre l'administration pénitentiaire et la PJJ ont été à l'origine d'importantes difficultés. Enfin, avec le temps et les difficultés de gestion, les originalités du début tendent à s'essouffler, les personnels volontaires ayant été progressivement remplacés par des personnels désignés. Les EPM restent une prison, c'est à dire une rupture avec la société. Les mêmes violences qu'en prison s'y retrouvent. Il convient donc de ne pas exagérer leurs différences avec les quartiers pour mineurs.

Je suis convaincu que les relations avec la famille sont primordiales pour favoriser la réinsertion des mineurs. En raison du faible nombre de ces établissements, être envoyé dans un EPM revient, le plus souvent, à être éloigné de sa famille. Quand j'ai visité l'EPM de Lavaur, dans le Tarn, si vingt pensionnaires provenaient de la région Midi-Pyrénées, vingt-et-un étaient issus d'autres régions, dont un de Guyane. De plus, lorsqu'un jeune se montre indiscipliné dans un quartier pour mineurs, il peut être transféré dans un EPM. Ainsi, l'EPM d'Orvault accueille des jeunes détenus en provenance de toutes les prisons de la région Nouvelle Aquitaine.

Alors que les mineurs détenus dans les quartiers pour mineurs se fondent dans la population carcérale, ceux détenus dans les EPM sont marqués socialement comme étant les moins dociles. Or, identifier certains jeunes comme particulièrement indisciplinés revient à leur attribuer, à tort ou à raison, un rôle, auxquels ces jeunes ont ensuite tendance à se conformer. En outre, certains objectifs initiaux ont été oubliés : des gestions différenciées apparaissent désormais dans les EPM, comme dans les prisons traditionnelles, en ce sens où certains jeunes disposent de moins de latitude que d'autres, ce qui crée inévitablement des tensions dans ces structures de taille réduite.

Plutôt que de construire de nouveaux EPM, il faut s'interroger sur ce qu'on y fait et se demander quels liens ces établissements et les CEF entretiennent avec ce qui les précède et avec ce qui les suit. Notre justice a trop tendance à balloter ces mineurs dans des établissements successifs, de trimestre en trimestre. On confie ces jeunes, qui ont par définition besoin de stabilité, à des personnes qui ne savent pas ce qu'ils ont pu faire au cours du trimestre précédent. Quel parent accepterait de voir son fils traité de la sorte ? Je plaide donc pour que la protection judiciaire de la jeunesse assure un lien entre l'ensemble des mesures destinées à favoriser un parcours d'insertion ; la prison, l'EPM ou le CEF doivent devenir des étapes dans le parcours de réinsertion d'un jeune délinquant. La PJJ a mis en place des éducateurs « fil rouge » mais cela demeure insuffisant. Ne pourrait-on pas désigner une « personne de confiance », choisie parmi les éducateurs que le mineur est amené à rencontrer, qui le suivrait tout au long de son parcours ? Trop souvent, le lien est actuellement voué à se rompre à l'issue d'un trimestre.

Les CEF sont comme les EPM : on y trouve le meilleur comme le pire, tant dans les comportements des enfants que dans celui de leur personnel. Il manque une stratégie clairement affirmée pour les CEF, qui n'ont finalement été considérés que comme un sas entre la prison et les autres formes d'assistance éducative. La majorité des CEF sont gérés par des associations, dont la qualité du travail est très inégale. En 2010, la direction de la PJJ a projeté de rédiger un nouveau cahier des charges destiné aux associations en charge des CEF, mais ce cahier des charges n'était toujours pas terminé quatre années plus tard, quand j'ai quitté mes fonctions de contrôleur général ! En outre, dans ces établissements, les jeunes de toute provenance et de tout parcours délinquant, comprenant parfois des crimes de sang et des viols, sont mêlés les uns aux autres. Tel n'était pas l'objectif de la création de ces centres ! Malgré son dévouement, le personnel de ces centres est sous-qualifié pour gérer une telle diversité de profils.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Comment des jeunes coupables de crimes peuvent-ils avoir été envoyés dans un CEF ?

M. Jean-Marie Delarue. - Soit dans le cadre d'une mesure de sursis avec mise à l'épreuve, soit dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'une sanction pénale *stricto sensu*. Certains juges peuvent penser que le crime a revêtu un caractère « accidentel », appelant une peine autre que l'incarcération. Une telle démarche, d'un point de vue pédagogique, pose un problème car il est difficile de s'adresser à des groupes de jeunes aux profils aussi disparates.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Préconisez-vous de rassembler les jeunes en fonction de la gravité des faits qu'ils ont commis, afin d'assurer une prise en charge plus adaptée ?

M. Jean-Marie Delarue. - Si on mélange des jeunes aux profils diversifiés dans un même centre, encore faut-il s'assurer que la pédagogie retenue soit efficace pour l'ensemble de ces jeunes. Or, leur placement se fait, avant tout, en fonction de l'existence ou non d'une place disponible dans telle ou telle structure, et non sur la base d'une démarche pédagogique réfléchie. Cela impliquerait d'ailleurs de connaître en amont le projet pédagogique de chaque centre, alors que la plupart des associations manquent d'une stratégie bien définie. Les aléas du placement s'ajoutent à la diversité des parcours et installent des situations difficilement gérables. On ne sait pas dire aujourd'hui si telle pédagogie est plus adaptée pour tel ou tel profil ni s'il est pertinent ou non de mêler des jeunes ayant commis des crimes ou des délits de natures différentes.

Mme Brigitte Micouleau. - Quelle est l'origine de ces carences que vous décrivez ? Est-ce dû à un manque de moyens ?

M. Jean-Marie Delarue. - Les CEF comprennent un nombre élevé d'encadrants - sept ou huit jeunes sont encadrés par vingt-trois ou vingt-quatre personnes - et leur coût pour la collectivité est donc élevé. Le problème provient donc plutôt d'un déficit de stratégie.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - A cet égard, permettez-moi de rappeler le travail que j'ai effectué avec ma collègue Esther Benbassa sur la déradicalisation. Nous avons constaté qu'une myriade d'associations intervient de façon très disparate dans ce domaine. L'État, qui finance ces associations, n'a pas suffisamment structuré leur travail. Nous avons préconisé la mise en place d'un cahier des charges national et un arrêté ministériel vient d'être pris en ce sens. J'ai l'impression que la situation que vous décrivez présente des similitudes avec ce que nous avons constaté dans le secteur de la déradicalisation.

M. Jean-Marie Delarue. - L'État manque trop souvent de clairvoyance quant aux moyens à mobiliser pour atteindre les objectifs qu'il se fixe.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - D'où l'intérêt du travail parlementaire !

M. Jean-Marie Delarue. - J'y crois énormément ! À titre d'exemple, parmi les associations qui ont reçu, par voie d'appel d'offres la gestion d'un CEF, je voudrais citer une association d'origine espagnole, dont les références pédagogiques étaient clairement dépassées, et qui a pourtant obtenu la gestion de deux centres. Face à des jeunes aussi divers, sa gestion a été un échec, comme l'atteste le nombre de fugues constatées. À cet égard, il serait intéressant que la PJJ vous indique quel est le nombre de fugues au niveau national. L'absentéisme des membres du personnel, souvent élevé, est une autre expression du malaise constaté dans certains CEF.

Enfin, l'hospitalisation psychiatrique connaît de réelles difficultés. La pédopsychiatrie est encore en plus mauvais état. Je ne sais pas combien de jeunes entrent, chaque année, en hôpital psychiatrique sous contrainte, en l'absence de recensement par le ministère de la santé. On sait seulement que 3.000 mineurs étaient entrés en hôpital psychiatrique en 2003. Ce chiffre est très faible si on le compare à celui du nombre d'hospitalisation en soins sans consentement pour les adultes. En outre, je ne sais pas bien comment l'interpréter, dans la mesure où la pédopsychiatrie suit les jeunes jusqu'à l'âge de quinze ans. Les mineurs sont soignés en ambulatoire et, faute de places dans les services pédopsychiatriques, ils sont versés dans les services pour adultes. À l'hôpital de Marseille, nous avons ainsi découvert qu'un enfant de dix ans séjournait dans un service pour adultes, ce qui n'est pas acceptable.

S'agissant des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), je crois que la santé doit primer : il ne faut donc pas hésiter à placer en UHSA un mineur, si sa santé l'exige, quand bien même cela interromprait, provisoirement, son parcours de réinsertion. Aucune statistique n'est disponible à ce sujet. Toutefois, si l'on procède à une extrapolation à partir du nombre de détenus admis chaque année en soins sans consentement, on peut estimer que 78 mineurs environ sont concernés chaque année, ce qui est très faible.

Je terminerai en évoquant les mesures de rechange mises en œuvre au Canada, qui ne sont pas limitées aux adultes et qui sont inscrites dans le code criminel depuis 1996. Le parquet peut décider, dans certains cas, que les poursuites judiciaires de droit commun ne s'appliqueront pas au prévenu qui pourra, par d'autres mesures, comme des rencontres avec les victimes ou des compensations financières, obtenir l'effacement de son délit. Au Québec, depuis quelques années, une expérimentation vise à étendre ces mesures de rechange aux mineurs. Une conférence de consensus, qui s'est tenue en 2016, a proposé de systématiser ces mesures de rechange, qui relèvent pour le moment d'une politique administrative. Néanmoins, ces mesures de rechange ressemblent beaucoup aux mesures alternatives que nous avons instaurées en France depuis les années 1990. Je ne crois donc pas qu'il faille attendre beaucoup de ces mesures par rapport à celles dont nous disposons déjà. Le

problème réside surtout dans l'utilisation par les juges de ces mesures, compte tenu des contraintes logistiques que je viens de vous évoquer.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Votre constat que la PJJ n'a pas de stratégie par rapport aux CEF m'a fait frémir ! Notre rapport devrait formuler des préconisations aussi pratiques que possible et les CEF pourraient fournir une piste, à condition qu'il y ait une forme de cohérence d'un établissement à l'autre, grâce à une stratégie arrêtée par leur autorité de tutelle qu'est la PJJ. Par ailleurs, comment réécririez-vous l'ordonnance de 1945, au-delà de ses nombreuses modifications depuis sa promulgation ?

M. Jean-Marie Delarue. - La PJJ s'est montrée réticente face aux structures en milieu fermé, parce que ses personnels y sont farouchement opposés et qu'elle n'a pas osé braver cette opposition. Les directeurs de CEF manquent d'informations concernant le parcours des jeunes à l'extérieur de leurs centres : je me souviens d'un échange que j'avais eu avec l'un d'entre eux, qui m'avait expliqué qu'il n'avait pas d'informations sur le devenir de ses jeunes mais que certains avaient la gentillesse de lui donner des nouvelles en lui envoyant des cartes postales...

Je ne crois pas possible de supprimer les peines d'emprisonnement de l'ordonnance de 1945. En revanche, je rêve qu'on introduise dans les quartiers pour mineurs certaines mesures qui ont été prises dans les EPM, et réciproquement, mais je ne pense pas que cela nécessite beaucoup de mesures législatives. Je souhaite aussi que l'on donne les moyens techniques aux juges de faire vivre toutes les mesures qui sont à leur disposition, ce qui implique de moderniser le système judiciaire.

Mme Michelle Meunier. - La Loire-Atlantique est concernée par un projet de CEF mixte, qui accueillerait huit garçons et quatre filles. Que pensez-vous de la mixité dans ce type d'établissement ?

M. Daniel Chasseing. - Dans ma commune, nous avons un CEF dont le directeur a à cœur de mettre en œuvre un projet pédagogique de qualité destiné à assurer leur réinsertion. D'ailleurs, plus de la moitié des adolescents qui quittent ce centre en partent avec un projet. En ce qui concerne la pédopsychiatrie, dans mon département, la Corrèze, les services de psychiatrie n'acceptent pas de mineurs et la pédopsychiatrie n'y est pas implantée ; seuls une dizaine de lits se trouve en Haute-Vienne pour trois départements ! Cette situation s'avère catastrophique à la fois pour les adolescents internés en CEF et pour les médecins, qui ne peuvent faire suivre des enfants présentant des troubles du comportement. Enfin, dans les CEF, il me paraît anormal qu'on ne puisse faire des analyses pour détecter la présence de cannabis dans les urines sans l'accord du jeune.

M. Jean-Marie Delarue. - Comme je l'indiquais, tout dépend de la manière dont le CEF est géré : certains fonctionnent très bien, mais le choix de certaines associations gestionnaires peut s'avérer inapproprié, faute d'une stratégie cohérente de la protection judiciaire de la jeunesse, ce qui conduit d'ailleurs le ministère de la Justice à fermer chaque année un certain nombre de CEF. Plutôt que d'en construire de nouveaux, il me semble donc préférable de stabiliser les 52 centres existants. Concernant la mixité, je me souviens que la gestion de certains centres était si difficile, je pense en particulier à deux établissements dans le nord de la France, qu'il a fallu y mettre un terme. Je suis donc réservé et je tends à penser que l'introduction de la mixité devrait être réservée aux centres qui ont fait la preuve de leur solidité, à l'issue d'une période de fonctionnement d'un ou deux ans par exemple.

Des CEF implantés en zone rurale connaissent des réussites lorsque les jeunes peuvent effectuer des stages de formation dans les entreprises implantées localement, avec lesquelles le CEF a noué des liens forts. Il n'en reste pas moins que beaucoup de CEF connaissent des difficultés liées notamment au *turn over* du personnel. En outre, je connais certains collègues qui refusent de scolariser des élèves à leur sortie du CEF.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Il m'appartient, au nom de l'ensemble des membres de la mission, de vous remercier pour votre intervention et pour les éclairages que vous nous avez apportés sur ce sujet qui nous préoccupe.

MARDI 15 MAI 2018

Mme Madeleine Mathieu,
directrice de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ),
accompagnée de **Mme Catherine D'Herin,**
cheffe du bureau de la législation et des affaires juridiques
et de **Mme Aurore Daniel,**
adjointe à la cheffe du bureau des méthodes et de l'action éducative

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous recevons Mme Madeleine Mathieu, qui est à la tête, depuis février 2017, de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) au ministère de la justice.

Avant d'exercer ces fonctions, vous avez occupé différents postes dans la magistrature, ainsi qu'en administration centrale. Vous avez notamment travaillé comme juge des enfants au début des années 1990.

Vous êtes accompagnée de Mme Catherine D'Herin, cheffe du bureau de la législation et des affaires juridiques, et de Mme Aurore Daniel, adjointe à la cheffe du bureau des méthodes et de l'action éducative.

Je précise que votre audition fait suite à celle du directeur des affaires criminelles et des grâces et à celle de la sous-directrice de l'administration pénitentiaire. Vous pourrez nous apporter un éclairage complémentaire à celui qui nous a été fourni par ces deux personnalités, en nous présentant les actions que mène la PJJ pour la réinsertion des mineurs dont elle a la charge.

J'ajoute que nos deux premiers déplacements - à l'établissement pénitentiaire La Valentine à Marseille et à la maison d'arrêt de Villepinte - nous ont donné l'occasion de rencontrer des professionnels de la PJJ. Ces professionnels nous ont parlé de leur travail auprès des mineurs détenus dans ces établissements. Nous avons pu apprécier la qualité de leur engagement professionnel, mais aussi commencer à mesurer la difficulté de leur tâche.

Si l'intitulé de notre mission vise les « mineurs enfermés », nous sommes conscients que la prise en charge de ces mineurs s'inscrit toujours dans un parcours associant mesures éducatives en milieu ouvert et, le cas échéant, mesures de privation de liberté. Vous pourrez donc replacer le sujet des mineurs enfermés dans le contexte plus général des interventions que mène la PJJ en faveur de ce public.

Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire, puis mes collègues vous poseront des questions.

Mme Madeleine Mathieu, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse. - Permettez-moi de débiter par une présentation générale de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui fait partie des directions du

ministère de la justice. Elle travaille, avec la direction des affaires criminelles et des grâces, à l'élaboration des textes relatifs à l'enfance délinquante et elle est également compétente, en lien avec le ministère de la santé et des solidarités et avec la direction des affaires civiles et du sceau, pour l'élaboration des textes relatifs à l'enfance à protéger. Enfance délinquante et protection de l'enfance sont les deux champs de compétence des juges des enfants. La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a confié à la PJJ le pilotage de l'ensemble de la politique judiciaire de protection de l'enfance, ce qui comprend le versant « protection » qui est extrêmement intéressant. En effet, bien que nos outils statistiques soient perfectibles, il apparaît de façon assez claire que les mineurs délinquants ont eu, le plus souvent, un antécédent de protection ou qu'ils auraient dû en avoir un. La rénovation en cours de nos systèmes d'information devrait permettre de le mettre en évidence de façon encore plus nette.

Il existe un certain nombre d'idées reçues sur la délinquance des mineurs que démentent les statistiques.

En premier lieu, la délinquance des mineurs ne connaît pas une progression exponentielle, supérieure à celle des majeurs ; les deux courbes connaissent une progression parallèle. Après un pic observé dans les années 1980, le nombre de faits de délinquance commis par les mineurs a diminué de 30 %, atteignant un point bas en 2016. La baisse a été particulièrement forte pour les atteintes aux biens, mais plus limitée, de l'ordre de 8 % à 10 %, pour les atteintes aux personnes, qui recouvrent un champ très large d'infractions, y compris de simples menaces sans violence.

Deuxièmement, nous n'observons pas de rajeunissement important des mineurs délinquants, la plupart d'entre eux ayant plus de seize ans. Toutefois, on constate parmi les mineurs incarcérés une hausse de la population plus jeune. J'y vois un lien avec la question des mineurs non accompagnés (MNA), dont la délinquance est liée à la difficulté de leurs conditions d'existence.

Les mineurs délinquants sont à 90 % des garçons, même si l'on observe une augmentation du nombre de jeunes femmes, parfois du fait d'infractions en lien avec la radicalisation, comme l'apologie du terrorisme. Je tiens à préciser que la radicalisation concerne moins d'1 % des mineurs pris en charge par la PJJ. À ce jour, il n'y a pas eu de passage à l'acte terroriste de la part d'un mineur. Un travail de recherche mené par deux chercheurs de l'université de Nanterre, Laurent Bonelli et Fabien Carrié, fait le portrait d'une partie des auteurs de ces infractions et, là encore, balaie de nombreuses idées reçues.

Il convient de souligner également que 80 % des mineurs délinquants sont déscolarisés, souvent depuis plus d'un an. Si l'on considère l'ensemble des mineurs pris en charge par la PJJ, on observe que pour la grande majorité - 65 % - les mesures alternatives prononcées (rappel à la loi, stages

de citoyenneté, mesures de réparation) sont une réussite : nous ne les reverrons plus. Il convient de préciser que le taux de réponse pénale à ces délits est très élevé, de l'ordre de 93 % ; nous ne sommes donc pas loin de la tolérance zéro.

Les 35 % restants tendent à s'ancrer dans la délinquance, qui concerne particulièrement la tranche d'âge qui va de 16 à 25 ou 28 ans. Dans une maison d'arrêt comme celle de Fleury-Mérogis, 80 % des détenus ont entre 20 et 25 ans. En revanche, dans les établissements où sont exécutées les peines plus longues, la moyenne d'âge est beaucoup plus élevée, de l'ordre de 45 ans. Il s'agit de deux types de criminalité bien distincts.

J'évoquerai maintenant l'ensemble des dispositifs de prise en charge existants. La PJJ dispose d'un panel de mesures et de structures, relevant du secteur public ou du secteur associatif habilité, pour prendre en charge les jeunes en conflit avec la loi : milieu ouvert, dispositifs d'insertion, hébergement collectif ou diversifié (familles d'accueil, foyers de jeunes travailleurs, lieux de vie et d'accueil).

Au début d'un parcours de délinquance, si la famille peut soutenir le mineur, sera privilégié l'accompagnement en milieu ouvert par un éducateur de la PJJ, qui fera un rapport au juge des enfants. Si l'environnement familial est déficient, voire générateur de difficultés, le juge peut prononcer un placement et décider de mesures d'accompagnement en parallèle. Il arrive que la délinquance prenne le dessus ; dans ce cas, un volant large de mesures pénales existe en fonction de la situation du jeune, pour une prise en charge individualisée. Les principes de spécialisation de la justice des mineurs et de primauté de l'éducatif, qui sont au cœur de l'ordonnance du 2 février 1945, demeurent. Les mineurs sont des êtres en construction que l'on peut faire évoluer en mettant l'accent sur l'action éducative.

Parmi les dispositifs d'hébergement diversifié, il faut insister sur le rôle des familles d'accueil, qui sont des bénévoles indemnisés. Le bilan qui en a été tiré, en 2012, par l'inspection générale de la justice est positif et doit beaucoup à l'engagement de ces bénévoles. Ces familles sont soutenues dans leur action par des éducateurs spécialisés de la PJJ, avec un taux d'encadrement d'un éducateur pour six jeunes, ce qui permet un accompagnement régulier.

L'hébergement collectif permet de placer les jeunes dans la vie en collectivité, ce qui ne les empêche pas de continuer à suivre une activité de jour en milieu ouvert. On compte quatorze éducateurs par unité éducative d'hébergement collectif (UEHC).

Viennent ensuite les centres éducatifs renforcés (CER), caractérisés par une prise en charge intensive du jeune par une équipe nombreuse, souvent de quinze ou seize éducateurs, et un accompagnement vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Les CER fonctionnent par sessions de trois mois et

sont souvent liés à une activité spécifique : voile, marche, chantier d'insertion, etc.

Enfin, dernière marche avant l'incarcération, les centres éducatifs fermés (CEF) font l'objet d'une attention toute particulière, le dernier rapport d'évaluation a été établi, en 2015, par les inspections générales de la justice et des affaires sociales. Je vous rappelle que le projet de loi de programmation pour la justice prévoit la création de vingt nouveaux CEF. Accueillant un maximum de douze mineurs, chaque CEF compte 26,5 professionnels en équivalent temps plein (ETP), dont des cadres, des éducateurs, une infirmière, du personnel de maison. En 2012, les effectifs ont été renforcés afin de mieux répondre à la problématique des difficultés psychologiques et psychiatriques, très prégnante faute de structures de prise en charge sanitaire adaptées. Il convient de souligner que la limitation de l'accueil des jeunes majeurs dans ces centres a entraîné un recul de la diversité des publics accueillis en CEF ; ceux qui y sont placés aujourd'hui tendent à cumuler les difficultés. Les problèmes que connaissent les établissements - dont certains sont en crise - expliquent que le taux d'occupation ne dépasse pas 85 %.

Les CEF ont fait l'objet de remarques positives qui expliquent leur succès auprès des magistrats : il s'agit d'une alternative crédible à l'emprisonnement, offrant un emploi du temps individualisé, qui met l'accent sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. La prise en charge est organisée autour d'un phasage en trois étapes : deux mois d'accueil, deux mois d'observation et deux mois de préparation à la sortie.

Deux critiques principales sont adressées aux CEF. En premier lieu, je rappelle qu'ils ne sont pas physiquement fermés ; les centres sont certes clôturés, mais ce sont des clôtures que l'on peut franchir, si on le veut vraiment, ce qui explique d'ailleurs que l'on constate régulièrement des fugues. Le caractère fermé des CEF est donc surtout un concept juridique qui signifie que le non-respect des obligations auxquelles ces mineurs sont astreints, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, avant la condamnation, ou dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve, est sanctionné par l'incarcération. Or, la compréhension de cette notion par les jeunes concernés est très variable. Ceux qui ont été souvent placés en protection de l'enfance ont par exemple du mal à comprendre qu'ils risquent maintenant la prison. Les équipes éducatives ont parfois tendance à se replier sur elles-mêmes pour contenir les jeunes, ce qui a pu donner lieu à des incidents.

La seconde critique porte sur la sortie des jeunes, qui passent sans transition d'un dispositif très cadré à un autre qui l'est beaucoup moins, comme le retour dans leur famille ou le suivi en milieu ouvert. C'est à ce stade que le risque de réitération est élevé.

C'est pour répondre à cet enjeu que le projet de loi de programmation pour la justice a pour objectif d'intégrer les CEF dans un dispositif global de prise en charge, dans lequel le milieu ouvert demeure

présent, y compris pendant la durée du placement. Il s'agit aussi de mettre en œuvre une nouvelle stratégie d'implantation des CEF, qui doivent être situés à proximité d'un bassin d'emploi et d'un réseau de transports afin de faciliter l'accès des familles et l'insertion professionnelle. Il s'agit également d'ouvrir des possibilités d'accueil hors des CEF, pendant la durée du placement, que ce soit pour permettre des soins, par exemple en cas de crise de santé mentale, ou pour des respirations en famille d'accueil ou dans des séjours encadrés par des éducateurs. En fin de placement, l'accueil à l'extérieur du CEF peut être utile pour préparer le retour en famille ou le parcours d'insertion professionnelle. Le projet de loi de programmation contient, à cet égard, une disposition qui vise à donner une base juridique à la pratique des magistrats consistant à accorder à la famille du jeune placé en CEF un droit de visite et d'hébergement.

Enfin, le projet de loi introduit une mesure éducative d'accueil de jour, qu'il convient de distinguer des activités de jour au sens de l'ordonnance du 2 février 1945 ; il s'agit de permettre au juge de confier un jeune à la PJJ pour la journée en vue d'une prise en charge globale ; c'est un moyen terme entre le milieu ouvert et le placement. La diversification des instruments est une réponse au constat que beaucoup de placements en CEF se font dans l'urgence du défèrement, alors même que les faits ou le profil du mineur ne le justifiaient pas forcément. Cette mesure d'accueil de jour est une expérimentation sur trois ans, qui nécessite un travail pluridisciplinaire, avec notamment l'intervention d'un psychologue, pour redonner à des mineurs déscolarisés le savoir-être nécessaire pour communiquer avec les adultes, et celle d'un assistant de service social pour aider le jeune à faire valoir ses droits.

Nous travaillons en interne sur un affinement des projets de service des UEHC, qui auraient vocation à être communiqués aux juges pour enfants, afin que ces derniers puissent faire le choix de la solution la plus appropriée en toute connaissance de cause.

Je tiens à préciser que nous sommes sortis de l'idée qu'il fallait garder les jeunes le plus longtemps possible dans les dispositifs de la PJJ ; au contraire, pour faciliter leur réinsertion, il s'agit de les ramener le plus vite possible dans la société.

Faciliter la réinsertion passe également par la collaboration, que nous cherchons à développer, avec les entreprises et les associations d'insertion et avec les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). J'ai pu observer, dans un restaurant d'insertion en Bretagne, que les jeunes relevant de la PJJ qui y travaillaient s'y investissaient d'autant plus qu'il s'agissait d'un vrai travail, au service d'une vraie clientèle. La future plateforme des travaux d'intérêt général (Tige) va faciliter ce type de démarches. Nous poursuivons aussi un développement du mécénat, à l'occasion notamment de manifestations nationales qui ont pour objet de favoriser les rencontres

entre notre public et les entreprises partenaires. Je citerai « Les parcours du goût », le concours culinaire national de la PJJ dont la dernière édition s'est déroulée à Toulouse, le mois dernier, et à la suite de laquelle un des participants s'est vu proposer un emploi chez Lenôtre.

Je citerai aussi l'opération « Rêves de gosse », réalisée en partenariat avec l'association « les chevaliers du ciel », qui organise, au cours de ses neuf étapes, des baptêmes de l'air pour des enfants handicapés, accompagnés par les jeunes de la PJJ qui sont chargés de réaliser les repas, ce qui représente un total de 250 repas par jour. Des entreprises comme Carrefour ou Pomona participent à l'opération, ce qui permet de multiplier les contacts et contribue à changer l'image des jeunes de la PJJ. Nous sommes fiers de constater que lorsque l'accroche se fait, la qualité de la relation professionnelle qui en naît est très forte.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous avons pu apprécier le rôle essentiel que joue la PJJ. Je me permets cependant de vous soumettre un point qui m'a choqué : à l'occasion de nos déplacements dans deux établissements pénitentiaires, nous nous sommes vu expliquer, à plusieurs reprises, que la collaboration aboutie entre les différents partenaires, parmi lesquels la PJJ et l'administration pénitentiaire, pourtant essentielle, butait encore sur des difficultés d'ordre culturel. Comment se fait-il, après tant d'années, que ces clivages ne soient toujours pas dépassés ?

Mme Madeleine Mathieu. - Vous soulevez, madame la présidente, le problème difficile de la collaboration d'administrations différentes autour de la prise en charge de jeunes faisant l'objet d'un suivi judiciaire. C'est un problème culturel ancien dont on ne peut nier l'importance mais dont on peut néanmoins distinguer les causes. À l'origine, l'éducation surveillée des jeunes délinquants relevait de la compétence exclusive de l'administration pénitentiaire, ce qui, particulièrement au cours du siècle dernier, se traduisait par des pratiques répressives très préjudiciables à leur développement. Je vous renvoie notamment à l'histoire éloquent de la prison de la Petite-Roquette. La récupération de la compétence éducative par la PJJ est le résultat d'une revendication forte de leur part d'une sortie de cette culture essentiellement répressive. On peut donc comprendre que le retour de la PJJ en milieu fermé, dans le courant des années 2000, leur fut particulièrement difficile à vivre et qu'il se soit traduit par l'expression d'antagonismes entre une administration pénitentiaire très axée sur la sécurité et une PJJ plus préoccupée d'action éducative.

Cela étant, ces phénomènes d'antagonismes sont surtout identifiés dans les établissements touchés par la surpopulation, particulièrement en Ile-de-France. Ailleurs, nous avons de bons retours de ces collaborations, qu'illustrent les taux de rotation très faibles de nos éducateurs PJJ, dont les effectifs sont remarquablement stables en quartiers pour mineurs et en EPM.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Vous avez apporté une réponse anticipée à bon nombre de mes questions. Je voudrais cependant vous faire part de mon sentiment à l'issue de la visite du quartier pour mineurs de l'établissement pénitentiaire de Villepinte. En raison de l'étanchéité des quartiers pour adultes et mineurs, ces derniers se voient refuser l'accès à des installations sportives de bonne qualité et doivent se contenter d'un lieu de promenade particulièrement austère. Ne pourrait-on, sans engager de grands frais, améliorer un peu leurs conditions de détention ? En tant qu'ancien vice-président de conseil départemental chargé de l'enfance, je m'interroge, par ailleurs, sur la collaboration, à l'échelle du département, entre la PJJ et l'aide sociale à l'enfance (ASE). Enfin, pensez-vous qu'il soit nécessaire de procéder à une refonte générale de l'ordonnance de 1945 ?

Mme Madeleine Mathieu. - Concernant l'exemple particulier de l'établissement de Villepinte, je signale simplement que la PJJ a financé une salle de sport à destination des mineurs. Vous abordez de façon plus générale le sujet sensible de la séparation des mineurs et des majeurs : il est exact que cet impératif, sur laquelle nous n'estimons pas souhaitable de revenir, entraîne pour les établissements pénitentiaires qui disposent de quartiers pour mineurs des difficultés supplémentaires d'aménagement et d'organisation.

La collaboration entre la PJJ et l'ASE dépend beaucoup de la qualité des contacts que nous entretenons avec les conseils départementaux. Ces derniers ont reçu une formalisation bienvenue lors du vote de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance, qui a créé de nouveaux outils destinés à faciliter la transmission de l'information entre administrations. Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance sont un vivier inestimable de données et d'analyses susceptibles d'étayer le travail de la PJJ. L'enjeu est en effet de très grande importance : il s'agit d'assurer la bonne coordination entre les antennes locales de la PJJ, chargées du suivi judiciaire du jeune, et les cellules départementales chargées de la collecte des informations préoccupantes. Sans que le sujet se rattache nécessairement aux problématiques de la détention, la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) illustre assez bien ce partenariat, avec la mise en place d'une mission nationale qui vise à coordonner leur répartition entre départements.

Sur votre question plus générale sur l'ordonnance de 1945, nous nous accordons tous sur les quelques ajustements qu'il conviendrait de lui apporter. L'agenda de la ministre, très mobilisée sur les cinq grands chantiers de modernisation de la justice, empêche néanmoins que ce point soit actuellement porté à l'ordre du jour.

Mme Michelle Meunier. - Je tenais à intervenir pour mentionner le projet de construction d'un CEF à Nantes, dont je suis très attentivement l'avancement, et qui apporte pour le moment toute satisfaction. Vous avez longuement évoqué les avantages de cette formule de prise en charge, qui

semble éviter les conséquences fâcheuses de l'enfermement carcéral. À cet effet, quels sont selon vous les éléments déterminants d'une sanction qui, tout en remplissant son rôle punitif, limite le plus possible les risques de rupture de parcours à la sortie du jeune ? Par ailleurs, je suis curieuse de recueillir votre opinion sur la mixité dans les CEF.

Mme Madeleine Mathieu. - En évoquant la sanction, vous posez en creux la question de la meilleure préparation possible au retour dans leur famille des jeunes faisant l'objet d'un suivi judiciaire. Plusieurs mesures sont en cours de confection pour que la transition soit la plus réussie possible. Un premier aspect concerne les relations des jeunes avec l'extérieur. Comme je l'indiquais, le projet de loi de programmation pour la justice consacre un droit de visite et d'hébergement ponctuel en faveur de la famille du jeune. En outre, nous serons désormais attentifs à ce que les CEF soient construits dans des zones moins isolées, proches de bassins d'emplois importants, afin que le lien entre le jeune et l'extérieur ne soit jamais rompu. Je tiens à ce titre à signaler l'exemple du CEF de Liévain, dont le projet d'établissement donne une importance déterminante au maintien du lien avec la famille et à l'intégration dans son environnement. Ses efforts ont été couronnés de belles réussites : les dix ans du CEF ont, par exemple, fait l'objet d'un événement festif où le voisinage a été invité. De façon plus générale, il me paraît important de rappeler que les CEF et les structures d'hébergement collectif sont, aux termes de la loi du 2 janvier 2002, des établissements sociaux et médico-sociaux et qu'à ce titre ils ont le devoir de protéger les droits de leurs usagers. La contrainte que suppose l'entrée dans ces établissements ne doit jamais faire oublier que leurs résidents sont titulaires de droits, notamment vis-à-vis de leurs liens avec l'extérieur, dont le respect doit être assuré.

Une autre préoccupation concerne les soins et le bien-être des jeunes résidents. C'est une dimension trop souvent négligée de leur séjour en hébergement collectif ou en CEF, alors qu'un travail sur l'estime de soi peut revêtir un réel intérêt en matière de prévention de la récidive. Je suis personnellement convaincue qu'il y a là un moyen efficace et peu exploité de lutter contre la réitération du délit. Je signale d'ailleurs que le CEF de Villepreux, en Ile-de-France, s'est fait une spécialité de cet engagement, avec là aussi de beaux résultats.

Enfin, sur la mixité, elle est effective dans les structures d'hébergement collectif et les CEF, à la condition que des modules spécifiques d'hébergement soient organisés notamment pour les jeunes filles. Nous comptons engager un vaste programme d'équipement en douches individuelles des chambres dans les structures d'hébergement collectif, ce qui facilitera leur mixité.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Que pensez-vous de la mixité dans les EPM et les quartiers pour mineurs ?

Mme Madeleine Mathieu. - J'y suis également favorable. L'établissement de Quièvrechain la pratique dans d'excellentes conditions.

Mme Catherine Conconne. - En tant que sénatrice de la Martinique, et ancienne maire adjointe de Fort-de-France chargée des questions de sécurité, j'ai activement milité auprès de la population locale très inquiétée par l'implantation d'un CER. Je puis témoigner qu'encore aujourd'hui, et malgré les réussites que vous avez évoquées, le travail de conviction du voisinage de ces établissements peut être difficile.

Notre visite récente de l'établissement de Villepinte m'inspire deux remarques. D'une part, les jeunes que nous y avons rencontrés nous ont alertés sur le faible volume horaire de leurs activités. Seulement 12 heures de cours par semaine, et un enfermement allant jusqu'à 23 heures sur 24 le week-end ! D'autre part, j'ai pu recueillir un témoignage direct de violences physiques commises par l'administration pénitentiaire à l'égard de ces jeunes.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Je rebondis sur les propos de ma collègue. En effet, une seule heure de promenade par jour est accordée à ces jeunes, au motif que l'administration ne peut les faire sortir par groupe de plus de cinq personnes, afin d'éviter les tensions et les violences entre détenus.

Mme Madeleine Mathieu. - Je ne peux que déplorer les actes que vous avez recueillis, et que j'attribue à la confrontation de culture qui oppose les différentes administrations qui œuvrent au parcours pénitentiaire de ces jeunes et qui, je le répète, ne s'observent vraiment que dans les établissements touchés par la surpopulation.

M. Jean-Marie Morisset. - Je vous remercie beaucoup de votre témoignage très éclairant. En tant qu'ancien président de conseil départemental, je suis particulièrement sensible au problème que vous avez mentionné de la collaboration entre acteurs. Nous sommes sur le terrain autant confrontés aux problèmes de délais de la justice pour mineurs qu'à la diminution de nos moyens financiers qui met les acteurs associatifs sous tension. Par ailleurs, j'aurais aimé recueillir votre avis sur les conséquences des nouvelles grandes régions sur les partenariats entre PJJ et acteurs départementaux.

Mme Madeleine Mathieu. - Il est tout à fait exact que le contour redéfini de nos régions a impacté le travail de la PJJ. Une première inflexion avait été donnée en ce sens par la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui avait décidé de la réduction des territoires d'intervention de la PJJ de quinze directions régionales à neuf directions interrégionales et à la création de 54 directions territoriales en remplacement des directions départementales. De fait, les distances à couvrir par nos intervenants sont plus importantes et le lien à maintenir est mécaniquement plus distendu, même si nous tenons à ce que nos responsables éducatifs restent sur la

structure. Nous espérons que ces problèmes pourront être palliés par le déploiement important à venir, au sein du ministère de la justice, de nouveaux moyens de communication : l'équipement en téléphones portables, en ordinateurs portables, le développement de la visioconférence sont autant d'outils qui peuvent remédier à l'allongement des distances.

Vous avez parlé de la diminution des moyens alloués. Il me paraît important de souligner qu'un investissement important a été porté dans le domaine de la prévention de la radicalisation, dont les retombées sont peut-être moins visibles mais non moins certaines. Ce sont ainsi 270 ETP ont été créés dans le cadre de cette politique. Permettez-moi une illustration rapide de l'enjeu stratégique de la prévention, qui s'éloignera un peu de notre sujet. Le rapport rendu par Laurent Bonelli et Fabien Carrié a permis de dégager deux grands profils de mineurs touchés par la radicalisation : les jeunes en révolte adolescente, plus facilement réversibles, et les jeunes dont l'engagement puise ses racines dans un effondrement psychique lié à des ruptures dans des parcours familiaux et scolaires auparavant sans problème. L'identification préalable de ces profils permet d'affiner le travail de la prévention et de lui donner tout son sens.

Enfin, on ne peut qu'être favorable au travail de rapprochement entre les services départementaux de l'ASE et la PJJ. Comme je l'ai précédemment mentionné, la loi du 14 mars 2016 définit les outils et structures aptes à organiser leur dialogue. Le Conseil national de la protection de l'enfance est placé auprès du Premier ministre ; l'Observatoire national de la protection de l'enfance procède à la collecte et à l'analyse des données des observatoires départementaux ; le juge des enfants, par sa double compétence en matière de délinquance et de protection de l'enfance, est une des traductions institutionnelles les plus manifestes de ce rapprochement. Le défi qu'il nous reste à relever concerne le suivi statistique de ces jeunes : trop de ruptures sont aujourd'hui imputables au défaut de compatibilité des systèmes d'information des services de la protection de l'enfance et de la PJJ, qui elle-même perd toute trace de ces jeunes au-delà de leurs 25 ans. Nous travaillons à ce que l'application GAME - gestion automatisée des mesures éducatives ordonnées par les magistrats en charge des dossiers relatifs à la jeunesse - conçue par le service informatique de la PJJ, intègre un suivi exhaustif du parcours du jeune.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Vous déplorez que le suivi statistique des jeunes suivis par la PJJ s'interrompe brutalement à 25 ans. Concernant leur prise en charge, seriez-vous favorable à ce qu'elle s'étende au-delà de leurs 18 ans ? Une telle mesure pourrait jouer en faveur d'une plus grande continuité de leur accompagnement.

Mme Madeleine Mathieu. - Votre proposition rencontrerait plusieurs obstacles. D'une part, avant les lois de décentralisation, l'État assurait naturellement, au double titre de la protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse, une continuité de l'accompagnement, qui

pouvait facilement se poursuivre au-delà de la majorité sous réserve du recueil du consentement du jeune. La décentralisation, en dissociant ces compétences, a de fait introduit une première rupture. Mais c'est surtout l'inflexion décidée en 2008, qui a réorienté la PJJ vers le suivi pénal des jeunes, qui a éloigné nos équipes de la prise en charge des jeunes majeurs dont l'incarcération répond à des caractères tout différents. Il est bien entendu possible d'assurer, dans le cadre d'une mesure civile, un suivi d'une année supplémentaire au maximum et des dispositions spécifiques prévoient que le suivi d'une mesure pénale puisse être assuré jusqu'à 21 ans.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Madame la directrice, je vous remercie de votre présentation très exhaustive et de la qualité de vos réponses à nos questions.

MERCREDI 16 MAI 2018

M. Laurent Solini, sociologue,
auteur de l'ouvrage « *Faire sa peine à l'établissement pour mineurs de Lavour* »,
et Mme Léonore Le Caisne, ethnologue,
auteure de l'ouvrage « *Avoir 16 ans à Fleury, une ethnographie d'un centre de
jeunes détenus* »

Mme Catherine Conconne, présidente. - Mes chers collègues, nous auditionnons aujourd'hui deux chercheurs qui ont travaillé de façon approfondie sur les lieux de privation de liberté qui accueillent des mineurs : Mme Léonore Le Caisne, ethnologue, qui a travaillé sur le quartier pour mineurs de la prison de Fleury-Mérogis et qui en a tiré un ouvrage *Avoir seize ans à Fleury* et M. Laurent Solini, sociologue, qui s'est intéressé à l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavour, dans le département du Tarn, et qui a présenté les conclusions de ses recherches dans le livre *Faire sa peine à l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavour*.

Il est important pour nous de bénéficier, en complément des visites de terrain et des auditions de professionnels, du recul et de la profondeur d'analyse qui est rendu possible par un travail de recherche comme le vôtre. L'objectif de cette audition est que vous nous présentiez de manière synthétique vos principales observations et conclusions puis que nous puissions avoir un moment d'échanges. Notre rapporteur, Michel Amiel, vous a envoyé quelques questions qui peuvent vous servir de fil conducteur pour votre intervention liminaire. Notre objectif est de mieux comprendre quelles sont les actions mises en œuvre pendant la détention du mineur afin de favoriser sa future réinsertion et de faire des propositions afin d'améliorer leurs conditions de prise en charge.

Je propose de céder la parole en premier lieu à M. Solini, qui a travaillé sur un établissement pénitentiaire de création plus récente, avant d'entendre Mme Le Caisne dont les travaux sont plus anciens. Sans plus attendre, je vous cède la parole.

M. Laurent Solini. - Je vous remercie de trouver un intérêt à mon travail de recherche. Votre invitation me permet également d'observer comment le politique conduit ses travaux et arrête ses décisions.

Mon intervention portera, d'une part, sur le temps long de la recherche, qui m'a permis d'accéder au quotidien enfermé des mineurs de l'EPM de Lavour. À travers l'évocation de témoignages de deux jeunes détenus, j'illustrerai ce que je désigne comme le « jeu de rôle » ou de « façade » qu'induit la carcéralisation des mineurs, dans un lieu d'enfermement. Mon intervention portera, d'autre part, sur les modalités d'amélioration de la réinsertion des mineurs enfermés.

Quels sont les mots des jeunes détenus ? Je reprendrai les paroles de deux jeunes détenus, fille et garçon. Ces propos ont été recueillis dans le cadre d'une méthode ethnographique : pendant deux ans et demi à partir de l'été 2010, je suis resté, à raison de trois jours par semaine, à l'intérieur de cet EPM récemment ouvert à l'époque. Je n'ai pu recueillir les propos de ces jeunes détenus qu'au terme d'une forme de familiarité avec certains jeunes, soit plus d'un an et demi après le début de mon séjour. Ces propos ont été mis en tension avec un certain nombre de documents spécifiques à la prison, comme les cahiers de liaison ou les dossiers individuels de prise en charge ou de suivi judiciaire. Il m'a fallu, du reste, un certain temps pour comprendre la signification de ces documents pour le parcours des jeunes enfermés.

Je vous propose, dans un premier temps, de vous livrer les propos de Fadéla, âgée de dix-sept ans, retranscrits après enregistrement : *« Ici, ici, c'est comme t'avais, t'avais, t'avais, comment ça s'appelle, c'est comme t'avais un casque avec tout autour des caméras qui contrôlent tes gestes et faits. Qui voient tes gestes et faits. Qui, qui, qui, tu, tu craques. (Le ton de la voix de Fadéla monte) T'es, t'es, t'es en permanence surveillée quoi. Ils t'ont mis. Je sais pas pourquoi y t'ont mis une fenêtre en face du PCI (poste central d'informations) ? Aux Baumettes, on avait les fenêtres en face des murs. Y'avait personne pour te surveiller. D'jà qu'y'avait l'oeilleton derrière. Là t'as l'oeilleton derrière et t'as le PCI devant. En gros, si tu veux de l'intimité dans ta cellule, t'es obligée d'mettre la couverture. Puis quand tu mets la couverture, ils te demandent de l'enlever. Parc'qu'ils doivent voir les barreaux. Et quand il fait chaud, tu peux pas la mettre sur la fenêtre, t'es obligée d'fermer la fenêtre. Tu peux pas fermer la fenêtre alors qu'il fait chaud. T'as pas d'intimité. Des fois, je mets ma musique, j'ai envie d'danser, mais j'peux pas. Parc'que je sais que on me voit. Comment tu veux faire ? »*

À cela, je rétorque : et en période scolaire, c'est pire non, étant donné que tu as les classes juste devant ta fenêtre ?

« Voilà, alors là. Si t'as le malheur d'oublier, de pas voir qu'y'a quelqu'un en face et de sortir. En plus moi le matin, j'ai le réflexe, dès que je rentre du p'tit déjeuner, j'me déshabille, j'rentre à la douche. T'as le malheur d'oublier qu'y'a quelqu'un en face. T'es, t'es, t'es, t'es dans la merde. T'es dans la merde. En plus, ils t'ont mis les trucs des filles en face. Les cellules des filles, ils te les ont mis en face. C'est idiot quand même. Et en plus eux ils attendent, voir si y'a une fille qui s'fait carotte. Ils regardent dans les cellules des filles. Et voilà quoi. Des fois je rentre je, je, j'vais enlever mon tee-shirt, et, Dieu merci, j'oublie mais Dieu merci, je regarde en face de moi. Et ça m'énerve, ça m'énerve, ça m'énerve. T'as aucune intimité. Aucune, aucune, aucune intimité. La douche, ils te l'ont mis en face de la porte. Ils ouvrent, t'es en train d'te doucher. Ils te voient ».

Sur le même registre, les propos tenus par un jeune garçon, Yacine, illustrent l'absence d'intimité au sein de l'EPF :

« Ouais, H vingt-quatre. T'es tout l'temps observé. Par tout l'monde. Les surveillants, les jeunes. Surtout par les jeunes. Faut pas qu'tu passes pour une tapette. Faut qu't'ais les couilles bien accrochées. T'es toujours obligé d'porter tes couilles. Enfin tu les portes toujours tes couilles. T'es obligé de, d'être toujours sur le qui-vive, d'être prêt tu vois. C'est H vingt-quatre. T'es tout l'temps avec les autres, tu dois montrer tout l'temps, tout l'temps même en cellule. Tout l'monde voit t'as vu. Après quand t'es placé ça va mieux t'as vu. Mais tout l'temps, t'es obligé d'être là ».

Telle est la perception, par deux jeunes enfermés, de la réalité de l'enfermement dans l'EPM de Lavaur. Mon travail démontre que l'enfermement est tenu par deux grands cadres. Le premier est le programme d'activités collectives : les jeunes doivent ainsi suivre 60 heures d'activités hebdomadaires, se décomposant comme suit : 20 heures d'activités socio-éducatives, 20 heures d'activités sportives et 20 heures d'activités scolaires, auxquels s'ajoutent les temps des repas et de la présence collective. La journée du détenu, s'étale de 7h30 à 21h30 et celui-ci est propulsé, à l'EPM de Lavaur, dans un collectif mixte de jeunes, âgés de 13 à 18 ans et six mois.

Le deuxième grand cadre réside dans l'architecture de l'établissement, conçu par l'administration pénitentiaire pour assurer la mise en activité des jeunes. Il s'agit d'une cour centrale à ciel ouvert, autour de laquelle est organisée l'ensemble des activités et depuis laquelle la totalité des jeunes sont visibles. Les architectes ont travaillé sur la diffusion de la lumière dans les espaces de détention. Cependant, un tel agencement favorise la projection des regards en permanence : chacun voit et est vu de tous. Ces deux cadres - activités et architecture - définissent le programme éducatif de l'EPM qui relève du volontarisme, c'est-à-dire d'une éducation contrainte, que l'ordonnance de 1945 définit comme une « *sanction éducative* ». Une telle démarche rappelle l'idée durkheimienne de faire entrer l'extramuros - la vie d'un adolescent normal - à l'intérieur des murs, où seraient réunies les conditions de récréation de la vie d'un jeune standardisé. Tel était l'objectif initial de l'EPM. Or, je constate le glissement de ce volontarisme éducatif vers une scénographie de l'ordre carcéral ; les détenus devenant les spectateurs devant des publics que sont à la fois les autres détenus et les personnels de l'établissement. Mon travail de recherche s'appuie sur deux lignes théoriques : celle initiée par Léonore Le Caisne et celle d'Erving Goffman sur la sociologie de la prison et la mise en scène de la vie quotidienne.

Cette mise en scène implique l'élaboration de « façades idéalisées » qui sont autant de conduites dynamiques destinées à améliorer les conditions de leur vie en détention : le bonhomme, le bon détenu, le trafiquant ou la victime. Ces façades ne sont nullement des profils : suivant leur expérience et au gré des interactions, les détenus peuvent changer de masques. Ce glissement du volontarisme éducatif vers la mise en scène

procède d'une déconstruction de la prison qui se dit moderne, voire quasi-révolutionnaire, et de la fin ses prétentions à la réinsertion.

Je citerai, en guise d'illustration, Yacine, qui débute, à près de 18 ans, sa cinquième incarcération à l'EPM. *« J leur donne rien, rien à quoi ils (les personnels de l'établissement) pourraient s'accrocher, t'as vu. Que moi, j'veux plus rentrer en guerre avec eux, avec tout ça là. J'veux juste faire ma peine, tranquille. C'est tout ! Faire ma peine ! Tranquille ! Arrêter de jouer à leur p'tit jeu des activités là. Faire-ci, faire-ça, être comme-ci, comme-ça. J'en ai marre, wallah ! Toujours montrer, montrer, montrer. Wallah, j'en ai marre. J'veux arrêter ça ! J'donne plus rien ! C'est la cinquième fois que j'reviens. T' imagine ! C'est la cinquième fois ! Tu crois qu'j'ai encore envie d'jouer les guignols là, dans leurs activités là. Oh j'veux qu'on m'laisse tranquille maintenant. Oh, si j'pouvais wallah, j'mettrais la couverture là (Yassine hoche la tête en direction de la fenêtre), j'dormirais et j'attendrais de sortir. (Souffle) Qu'est-ce j'vais faire encore là, montrer qu't'es une grosse bite, faire comme-ci, comme-ça. Gentil là, obéissant. Fermer ma gueule. C'est fatiguant, c'est fatiguant là toute la journée. C'est comme si, tu pouvais pas être toi-même. Toujours montrer, montrer, montrer. Wallah stop ! Stop ! Ma peine et voilà ! Au bout d'un moment, t'as pu envie d'jouer avec eux. Au bout d'un moment, j'ai envie d'm'occuper de moi-même. J'ai envie d'm'occuper d'ma vie. Faire le fort, faire mes preuves, putain j'l'ai fait tout ça. Comment dire, j'ai bâti un p'tit empire tu vois. Mais maint'nant, c'est bon ! J'ai envie d'souffler. Mais, ils m'empêchent ! Tu peux pas ! Mentalement, t'es obligé d'penser à faire-ci et ça pour garder ta place. (Souffle) C'est fatiguant, j'te jure Blondin, c'est fatiguant. T'es jamais tranquille ici. Jamais ! Toujours, ils regardent. Ma vie, elle est pas ici. Ces p'tits temps que j'passe ici. J'essaie de l'rendre le plus correct possible. Logique, non ? Je sais faire les choses. Je sais montrer quand y faut montrer et m'cacher quand il faut s'cacher. J'ai un talent. Pourquoi tu veux que j'm'en prive ? J'suis doué pour ça, pourquoi tu veux que j'm'en prive ? J'y arrive. Et en plus ça améliore ma vie en détention. Moi après, j'vois les choses comme ça. Après ! »*

Sa mise en bilan fait tomber le masque de cette figure illusoire d'une prison nouvelle se voulant éducative. Six mois après son ouverture, la prison tentait de mettre en œuvre, coûte que coûte, son cahier des charges et j'ai pu, depuis ma position d'observateur, constater que s'amorçait progressivement un revirement vers une carcéralisation accrue.

J'en viens à présent à la seconde partie de mon intervention qui concerne la réinsertion proprement dite. Il s'agit là d'un devoir de mémoire : le programme EPM s'est construit sur l'idée que la délinquance est issue de l'oisiveté. C'est là un non-sens ! On répond à cette oisiveté par une suractivité forcée, comme instrument éducatif, à l'instar des pratiques antérieures, comme lors des colonies agricoles des XIX^e et XX^e siècles. On fait tout le temps du nouveau avec l'ancien, dans les prisons pour mineurs. Plutôt que d'actualiser les activités, il vaudrait mieux réfléchir à leur raison d'être.

Le parcours de prise en charge des mineurs enfermés doit être également revu. Ces jeunes me paraissent, au risque de vous surprendre, hyper-institutionnalisés. En effet, une fois que ces jeunes sont placés sous

mains de justice, ils sont pris dans un maillage complexe, comme le souligne le témoignage de Fadéla, dont je vais vous donner lecture : « Ça s'est enchaîné comme ça. Ils me mettaient dans des foyers. Dans des foyers qui sont pas chez moi quoi. Ni à Nîmes ni à Marseille. C'est des foyers, Avignon, de partout. Et après, j'avais à rester deux semaines, du temps qu'on vienne me chercher pour aller au CEF (centre éducatif fermé) à Rouen. Et en fait, genre le lendemain, j'avais à partir, je partais, je fuguais. Après on m'rattrapait, on m'remettait dans un foyer. Juste avant d'aller au CEF, genre je re-fuguais. Ça en finissait jamais. [...] Du coup, j'suis allée directement en CEF. Et c'est là que voilà, après tac, j'me suis barrée. C'est là que tac, ils m'ont mis en hôpital psychiatrique. Après, attends qu'je m'rappelle. J'sais plus trop. J'étais en CEF. J'suis restée quatre jours ? J'en avais marre, j'suis partie. Après, on m'a rattrapé, on m'a remis au CEF. Après, j'ai eu un incident avec euh, avec un mec du CEF. Après j'suis re-repartie. Et après on m'a dit, j'sais pas quoi, na, ni, na, na. En fait, on m'a ramené euh, en hôpital psychiatrique du temps que, du temps que, que j'aille me faire juger à Nîmes chez moi. Et en fait, à la limite, j'étais, il pouvait pas m'garder. Le psychiatre, il m'disait ouais, na, na, na, on peut pas vous garder. Euh, mais ils veulent absolument qu'on vous garde, j'sais pas pourquoi. Moi, j'sais pas les raisons pour lesquelles j'devrais vous garder, voilà. À la limite, il était pas censé euh, le psychiatre il m'disait, vous avez rien à faire là. Mais j'peux pas vous relâcher comme ça quand même. Du coup, ils ont attendu. Ils m'ont mis en jugement à Nîmes. J'suis allée en prison. Après, dans l'ordre, euh, Perpignan, l'EPM (établissement pénitentiaire pour mineurs), les Baumettes, et encore l'EPM ».

Pour des motifs comportementaux, ils sont sans cesse ballotés d'un établissement à l'autre, sans que s'établisse un lien durable avec les éducateurs. Les éducateurs peinent à assurer le suivi de ces jeunes, du fait de leur passage non linéaire dans des établissements, relevant du carcéral ou de l'éducatif. Les études de la prise en charge quasi-kaléidoscopique des jeunes me paraissent donc devoir être conduites dans la durée.

M. Michel Amiel, rapporteur. - La lecture de votre thèse conduit à modifier le regard que l'on porte sur les EPM. Lorsque vous évoquez la mise en scène du milieu carcéral, une telle notion théâtrale n'est-elle pas, en définitive, propre à toute réalité sociale ? Je vous rejoins sur l'hyper-institutionnalisation qui conduit à des allers et retours de ces jeunes entre divers établissements sans discontinuer. Que suggérez-vous ? Nous sommes bel et bien conscients qu'il ne saurait y avoir de solutions miracles. J'ai le sentiment que la plupart des gens, qui observent ce système, privilégient, cependant, l'EPM aux quartiers pour mineurs.

M. Laurent Solini. - Les travaux de Goffman démontrent que la réalité sociale peut être étudiée à travers les notions de mise en scène et de représentation. La structure de l'EPM tend cependant à exacerber ces mises en scène ; la crédibilité de ces façades résultant pour partie de l'hyper-institutionnalisation qui conduit à une certaine forme de socialisation. En voulant rééduquer les jeunes, on a suscité des systèmes permettant de contourner ces programmes de rééducation. Que faire ?

Je constate que les transferts ne se font pas, le plus souvent, pour des raisons éducatives, mais en raison du comportement du jeune. Il est impossible d'assurer le suivi éducatif des jeunes, en raison de leurs déplacements incessants. Faut-il autant d'institutions de prise en charge ? Avons-nous besoin d'une telle chaîne et d'enfermer, au sens carcéral du terme ? Si les CEF ne sont pas carcéraux en théorie, ils le sont en pratique.

Mme Catherine Conconne, présidente. - Je vous propose d'entendre maintenant Mme Léonore Le Caisne.

Mme Léonore Le Caisne. - En tant qu'anthropologue, j'ai effectué un travail de terrain entre 2003 et 2004, pendant un an, à raison de quatre jours par semaine, dans le quartier pour mineurs de Fleury-Merogis. La fréquence de mes contacts avec les détenus s'amplifiait au début et à la fin de leur incarcération. Les garçons étaient heureux d'échanger avec moi à leur arrivée et lorsqu'ils étaient punis et placés en cellule desquelles ils pouvaient peu sortir. Et, d'une manière générale, quand ils s'ennuyaient, ils me demandaient de passer les voir. Concomitamment, j'assistais aux réunions du matin des surveillants, où il est question de ce qui se passe dans le quartier, de ce qui s'est éventuellement passé la nuit, des arrivants et des départs de la nuit et de la journée à venir. Je suis aussi allée à l'infirmerie.

Je suis arrivée à une période un peu spécifique, août 2003 à juillet 2004, puisque c'était le moment de l'application de la « loi Perben 1 », qui prévoyait l'intervention continue des éducateurs de la PJJ, et donc le départ des éducateurs spécifiques de l'administration pénitentiaire (AP). Mais à ce moment-là, les éducateurs de la PJJ traînaient les pieds pour aller en détention, et les éducateurs de l'AP partaient... Mais le travail socio-éducatif était aussi censé être accompli par les surveillants spécifiquement formés à cette tâche. Les régimes de détention différenciés étaient censés conduire à l'évolution des détenus, *via* un passage dans divers quartiers.

On vantait la prise en charge des garçons par une équipe pluridisciplinaire - psychologues, travailleurs sociaux, enseignants, formateurs divers - et des surveillants volontaires et spécifiquement formés à cette tâche, avec une organisation en petites unités de vie regroupant dix à quinze jeunes, sous la houlette d'un surveillant référent.

Cependant grande était la différence entre les effets d'annonce et la réalité concrète : ce quartier ne comprenait aucun éducateur ni de surveillants spécifiquement formés. Ceux-ci étaient d'ailleurs très préoccupés par le non-paiement de leurs heures supplémentaires et l'absence de livraison de leur tenue de sport. Seules des activités de nettoyage étaient proposées aux mineurs. Mon rapport a d'ailleurs suscité l'incompréhension du ministère qui, pourtant, m'avait passé commande !

Le rapporteur m'a posé la question suivante : « *Vous indiquez que beaucoup de mineurs détenus voient la délinquance comme une activité propre à la jeunesse, qu'ils abandonneront une fois arrivés à l'âge adulte. Cette perception est-*

elle un élément sur lequel il est possible de s'appuyer pour mener un travail d'insertion efficace ? Ou fait-elle obstacle à la prise de conscience, à la rupture, que recherchent souvent les magistrats en décidant la mise en détention d'un mineur ? » Sur ce point, j'ai eu affaire à un type de discours et à une représentation des faits qui permettaient aux mineurs d'expliquer leur présence en prison et surtout de la rendre la moins déshonorante possible. Je ne sais pas si ce discours est aussi tenu aux éducateurs, puisque je n'en ai quasiment pas rencontrés à Fleury-Mérogis. Il faudrait leur poser cette question. Toute l'activité des garçons consiste à banaliser leur présence en prison, ce qui court-circuite les intentions affichées des juges de leur infliger un « choc carcéral ». Personnellement, je ne crois guère à ce choc et je ne suis pas sûre que les magistrats y croient véritablement. Les garçons s'incluent dans le collectif ordinaire : ils sont jeunes, ont commis des infractions comme tous les jeunes et se retrouvent là avec leurs copains et connaissances, ce qui montre bien qu'ils sont comme tous les autres. « *On est des jeunes, on n'est pas des délinquants.* » me disent-ils. Les jeunes qui n'ont jamais eu affaire à la justice des mineurs sont absents de leur discours. Mais peut-être ne les connaissent-ils pas ? Les garçons volent pour réussir, pour s'insérer. Une fois qu'ils auront leur appartement et leur voiture, ils accepteront un travail, même peu rémunéré. Ils ont des projets très normatifs. La prison n'est pas pour eux un lieu de contestation de l'ordre social. En se définissant à partir de leur âge, les garçons évitent de voir l'illégalité de leurs actes et du même coup annihilent l'image de la prison « *réceptacle de délinquants* ». Les garçons se distinguent des détenus adultes, des « *schlags* », des « *bouffons* ». Eux « *n'ont rien compris* ». Alors que les adolescents sont emprisonnés pour avoir commis des actes admis par leurs pairs, ces « *vieux* », eux, sont incarcérés pour avoir transgressé les lois et les règles de leurs semblables. Jamais les garçons ne font le lien entre leur présence en prison et celle des adultes incarcérés dans les cellules des autres étages de l'établissement.

Je pense qu'il faut effectivement s'appuyer sur leur expérience sociale, leurs représentations finalement très normatives. C'est la base sur laquelle il faut construire d'autres expériences possibles. Il faut prendre en compte leur désir d'insertion, mais il faut les aider en mettant en place de vraies formations, en leur donnant l'accès au savoir, et donc en y mettant les moyens. Il faut leur donner ce qu'ils n'ont pas eu.

J'en viens à la question suivante : « *Vous avez observé la récréation dans la prison de relations entre les jeunes analogues à celles qu'ils vivent dans leur cité. Comment cette situation impacte-t-elle le travail des surveillants et des éducateurs ?* » Les jeunes affirment des affiliations qu'ils n'ont pas, afin de s'opposer aux adultes qui les gardent, à savoir les surveillants. Ces connaissances et les affiliations, directes ou indirectes, largement revendiquées, contrent la dépersonnalisation créée par l'institution. Elles les aident également à nier l'échec de leur parcours individuel et à se replacer dans un cheminement collectif, celui d'une certaine jeunesse. On est plus forts à plusieurs que seul, et ces liens de l'extérieur, réels ou construits, font écran à l'intrusion du

personnel et de l'institution dans leur intimité. Se retrouver nombreux soude la communauté face à celle des adultes. Leur nombre est une force contre le pouvoir des juges et le rôle des surveillants. La communauté des jeunes de cités que l'on envoie en prison investit le lieu en masse, étouffe l'institution et son personnel, annihile ses effets. Ce qui empêche les surveillants de trop s'investir auprès des jeunes déjà très occupés entre eux. Ils ne comprennent pas bien ou en tout cas se trompent souvent sur la nature des liens des garçons entre eux.

Cette réalité entrave le processus de connaissance et d'individualisation des jeunes. Les surveillants les connaissent finalement très peu : ils n'ont pas leur dossier pénal, ils ne savent que ce que les jeunes leur disent, finalement. La plupart reste peu de temps, soit une quinzaine de jours en moyenne. Et puis beaucoup trichent sur leur âge et sur leur nom. Les surveillants considèrent avoir affaire à des délinquants, tandis que les jeunes se considèrent autrement et relèguent au rang d'adultes les surveillants, les éducateurs, les psychologues et les sociologues. Ces deux mondes ne se rencontrent pas. Les jeunes sont occupés entre eux, comme les surveillants sont préoccupés par leurs paires de baskets et le paiement de leurs heures supplémentaires.

De même que les juges pour enfants ne sont pas considérés par leurs homologues comme de véritables magistrats, les surveillants pour enfants sont méprisés par les autres surveillants de l'administration pénitentiaire.

A la question de savoir si mes observations en quartier pour mineurs ont été très différentes de celles que j'ai pu faire lors de ma précédente recherche à la centrale de Poissy, je répondrai par l'affirmative.

Ils ne sont effectivement pas dans la même position : les adultes que j'ai rencontrés étaient condamnés pour des crimes. Les jeunes, souvent, ne sont pas encore jugés et ils sont en prison pour avoir commis une succession d'infractions. Ils sont incarcérés dans la prison du territoire où ils vivent et où ils ont commis leurs délits, beaucoup se connaissent.

La principale différence est le rapport du détenu à l'autre détenu et leur positionnement par rapport au crime qu'ils ont commis : les condamnés à de longues peines ne veulent pas être associés aux criminels qui les entourent ; ils cherchent à se distinguer de leurs codétenus, se présentent chacun comme des personnes différentes, à part. Ils passent leur temps à se distinguer les uns des autres : ils sont tous uniques. Les mineurs, au contraire, se rassemblent, s'incluent dans la collectivité des jeunes. Ils ont commis les actes de leur communauté. Il y a « eux », les jeunes, et « nous », les adultes, avec des valeurs différentes, d'où leur présence en prison. S'ils sont en prison, c'est bien parce qu'ils sont différents de moi, que ce sont des adolescents et non des adultes. Ils sont là parce qu'ils ont commis des actes, que tout jeune commet. Deux mondes différents aux valeurs différentes. Jamais ils ne parlent de moralité. Les jeunes ne portent aucun jugement

moral sur les infractions. Ils ne cherchent pas à faire la preuve de leur moralité, car elle n'est pas en cause. Leur représentation du futur est aussi différente. Les condamnés à de longues peines rêvent d'une vie future remarquable ; une fois libérés, ils feront mieux que les citoyens ordinaires. Les jeunes, eux, disent vouloir travailler comme les gens normaux.

Néanmoins, ces deux recherches - à Poissy auprès des condamnés à de longues peines et à Fleury-Mérogis auprès des mineurs - ont été réalisées à dix ans d'intervalle. Je n'étais donc pas à la même place : à Poissy, j'étais une femme plus jeune ou du même âge que les détenus, très clairement dissociée de l'administration pénitentiaire. Les condamnés me demandaient si j'étais seule. À Fleury, je suis toujours une femme, mais de l'âge de leur mère. Les jeunes me demandent si j'ai des enfants. À chaque situation correspondent des propos, des manières de se présenter différentes. L'expérience des détenus, comme celle de chacun, est multiforme. Il est nécessaire, sur le plan « éducatif », de reprendre toutes ces expériences et toutes les manières différentes de se présenter, et de travailler avec. Il n'y en a pas une de plus « vraie », de plus « sincère ». J'ai aussi ressenti un ennui très fort à Fleury-Mérogis que je n'avais pas ressenti auprès des condamnés à de longues peines : ennui des détenus, ennui des surveillants. Ennui dû à l'absence d'activités et à cette banalisation, et au *turn-over*, tant des détenus que des surveillants, qui empêchent la création de liens. Alors que chez les condamnés à de longues peines, des histoires circulaient, des personnalités se dégageaient, la vie et des relations avaient le temps de s'installer.

La création des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) a-t-elle représenté un progrès par rapport aux quartiers pour mineurs ? Après ce travail, j'ai cessé de travailler sur le monde carcéral et la justice des mineurs, je suis passée à d'autres objets d'études. Je ne connais donc pas du tout les EPM. Mais *a priori*, oui. On peut imaginer que le carcéral y soit moins fort que l'éducatif. Des études ont dû être faites.

Je ne crois pas beaucoup au « choc carcéral » attendu par les magistrats, surtout quand on voit comment il est détourné par les jeunes. L'intérêt de la prison, si ce n'est celui de mettre hors d'état de nuire, me paraît très faible. En tout cas ça ne semble pas beaucoup les faire réfléchir sur eux-mêmes ni sur leur parcours.

Dans le tribunal pour enfants que j'ai étudié pendant sept mois, les juges ne revenaient pas sur l'expérience des jeunes quand ils les retrouvaient dans leur cabinet sur une autre procédure. C'était supposé leur faire un choc, les magistrats observaient que ça n'avait pas marché, et c'est tout. La prison n'était pas du tout évoquée, c'était un « autre monde », dont on ne parle pas, si ce n'est pour faire peur, comme une menace. À la prison, un récidiviste incarcéré est considéré comme un « revenant » ; ce qui témoigne de l'opposition entre les deux mondes. En outre, lorsque le jeune revient auprès du juge à l'issue de son incarcération, sa parole n'est pas prise en compte.

Il faudrait ainsi créer un lien pour que la réalité de l'enfermement soit mieux prise en compte.

Il faut maintenir absolument l'individualisation de la peine qui est propre à l'ordonnance de 1945. Il faut absolument maintenir l'individualisation de la peine de l'enfant et de l'adolescent, le singulariser, continuer à prendre en compte les faits et sa personnalité. Il faut proposer à ces jeunes de vraies formations, l'accès au savoir et les inclure dans des projets valorisants qui leur permettront de s'insérer dans la société. Tout cela a un coût, mais qui le vaut largement. Le plus important, dans ce que j'ai vu, est la nécessité de créer un lien véritable entre les différentes institutions et les magistrats qui décident du placement des jeunes. Que les expériences puissent être parlées, avant et après. Demander aux éducateurs, aux magistrats, de réfléchir à partir des études des sociologues et des anthropologues. Grâce à leurs méthodes, les chercheurs voient autre chose, ont accès à d'autres discours, qui ne sont bien sûr pas les seuls, mais qui existent, et à partir desquels ils seraient intéressants de réfléchir. Ce qui m'inquiète, c'est le fossé qu'il y a entre les politiques qui décident, les professionnels qui agissent, et les chercheurs qui observent. Il devrait être très riche de voir les éducateurs et les magistrats rebondir sur ces travaux !

M. Michel Amiel, rapporteur. - La différence de culture entre les éducateurs et les surveillants de la pénitencière est frappante, comme nous avons pu le constater lors de notre visite de Villepinte, la semaine passée. Pensez-vous que le travail en binôme qui existe en EPM, et non dans les quartiers pour mineurs, présente des avantages ?

M. Laurent Solini. - Nicolas Sallée a travaillé sur les éducateurs de la PJJ, sur leur rapport avec la pénitencière et sur leurs méthodes de travail. S'il subsiste un écart à géométrie variable, en fonction des individus, les surveillants de l'administration pénitencière, dans leur parcours de socialisation, sont souvent plus proches des détenus que des éducateurs. Ils partagent un certain nombre de valeurs avec les détenus, comme la suprématie de la virilité exacerbée et l'hyper-sexuation, quasi-caricaturale. La plupart des éducateurs ont un niveau universitaire et le binôme relève davantage d'une juxtaposition des éducateurs et des surveillants que d'une vraie concertation. À l'EPM de Lavaur, les éducateurs n'ont, par exemple, pas souhaité garder les clefs des cellules, ce qui n'a pas été sans générer de sérieuses tensions. Certains binômes peuvent cependant fonctionner, mais pour des raisons de personnalité.

La paix carcérale se fait grâce à une constante négociation entre détenus et surveillants, obéissant à une logique de don contre don. D'ailleurs, certains éducateurs se sentaient plus autoritaires que les surveillants, lorsqu'ils remettaient en cause une forme de « tolérance » pénitencière.

Mme Marie Mercier. - À vous entendre, une anecdote me revient à l'esprit. Au moment de concevoir le plan d'un nouveau tribunal, les tribunaux pour mineurs étaient souvent relégués dans les sous-sols ce qui confirme votre diagnostic d'un manque de considération pour la justice des mineurs. En outre, le manque d'éducation, dès le départ, est manifeste. Il faut conduire une réflexion de fond sur l'éducation, en amont, pour éviter la banalisation des délits par les plus jeunes que vous avez évoqués.

Mme Josiane Costes. - Quelle est la fréquence des visites des parents ? Quels rapports entretiennent-ils avec le milieu carcéral ?

Mme Léonore Le Caisne. - Les détenus parlent très peu de leurs parents et ils éprouvent vis-à-vis d'eux de la honte d'être emprisonnés. Le père est souvent absent et la relation à la mère est cruciale.

M. Laurent Solini. - Les inégalités sociales sont très présentes en prison. Les jeunes, parfois déscolarisés dès huit ans, reprennent leur scolarité en prison. Mais comment réinsérer une personne en l'isolant de la société ? Je croyais, en débutant mes travaux, que l'école était obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans. Or, après avoir changé plusieurs d'établissements, certains jeunes disparaissent du secteur scolaire, pour se retrouver, quelques années plus tard, en prison. Il est également quasi-tabou de mentionner les familles ; la détention se crispe au moment des parloirs et des rapprochements familiaux qu'ils induisent. Ces jeunes sont également hyper-normalisés comme l'a souligné Léonore Le Caisne. Il leur est difficile de parler, faute d'avoir les mêmes interlocuteurs dans la durée.

Mme Léonore Le Caisne. - Les surveillants ont également une vision très normative de la famille.

M. Martin Lévrier. - Vous avez dû rencontrer des jeunes revenus en prison après une première période de détention ? Parlaient-ils, de nouveau enfermés, de leur expérience à l'extérieur ?

Mme Léonore Le Caisne. - Ils n'en parlaient pas !

M. Laurent Solini. - Une des personnes, dont j'ai rapporté le témoignage, a connu un long parcours de délinquance, l'ayant conduit à cinq incarcérations. Une fois, après avoir réussi à trouver un emploi, il a été rattrapé par une affaire antérieure qui a mis fin à son début de réinsertion, pourtant prometteur. Quel sens a donc la peine privative de liberté dans ce cas ?

M. Michel Amiel, rapporteur. - Comment la peine assure-t-elle, à vos yeux, son triple rôle de punition, de protection de la société et de préparation à la sortie ?

M. Laurent Solini. - Je suis persuadé que rien de positif ne peut se passer entre quatre murs. Mais la peine privative de liberté a aussi pour fonctions de punir et d'extraire de la société une population jugée problématique.

La peine ne fait peur qu'à ceux qui ne vont pas en prison. La répétition des peines conduit à leur banalisation. Il existe dans le monde pénitentiaire une loi d'airain selon laquelle la vie quotidienne d'un détenu ne doit jamais être supérieure à la vie, même précaire, d'une personne en liberté. Comment mettre en place les moyens d'une éducation véritable, tant que prévaut cette loi d'airain ? Tant que la peine privative de liberté sera considérée comme punitive, les activités qui sont conduites à l'intérieur relèveront davantage de l'occupationnel. Ces activités ne présentent souvent aucune dimension éducative, faute d'avoir un sens à la fois pour les jeunes et les éducateurs. La préparation à la sortie est donc fragile ; la peine n'est nullement dissuasive et l'incarcération au sein de certains établissements réputés plus difficiles peut parfois devenir un motif de fierté chez certains mineurs détenus.

Mme Catherine Conconne, présidente. - Avez-vous eu connaissance de faits de violence commis sur les mineurs ?

Mme Léonore Le Caisne. - Les interventions des surveillants sont parfois extrêmement violentes et elles peuvent avoir des conséquences dramatiques sur ces jeunes détenus.

M. Laurent Solini. - Ma réponse est également positive. Les mineurs sont considérés comme des voyous et dans la prison, tous les crimes ne se valent pas, fût-ce aux yeux des surveillants. Les crimes, qui visent les gens plus faibles que soi, sont considérés comme « crasseux ». Les interventions, qui permettent de rompre avec la monotonie du quotidien, suscitent également une forme d'émulation chez des surveillants pénitentiaires. Au-delà des gestes techniques allégués, la violence à l'encontre des jeunes, sans parler des pratiques de coercition dans les quartiers disciplinaires, est manifeste. Les jeunes ont intériorisé ce rapport à la violence qui participe, pour certains d'entre eux, d'une image de la prison qui doit être dure. A l'EPM de Lavaur, lors d'interventions destinées à transférer certains jeunes vers les quartiers disciplinaires, ceux-ci devaient transiter vers la cour centrale de la prison, sous les clameurs de l'ensemble des autres détenus.

Mme Catherine Conconne, présidente. - Je vous remercie de vos interventions. C'est un vrai chantier que nous avons devant nous. Le Sénat doit avoir l'ambition de faire bouger les lignes sur cette question d'une manière extrêmement ambitieuse.

JEUDI 24 MAI 2018

M. Pierre Joxe, ancien ministre,
avocat spécialisé dans la défense des mineurs,
médiateur au conseil départemental de Seine-Saint-Denis,
auteur de « *Pas de quartier ? Délinquance juvénile et justice des mineurs* »

Mme Laurence Rossignol, présidente. - Mes chers collègues, nous avons aujourd'hui l'honneur de recevoir Pierre Joxe, grand serviteur de l'État qui a exercé des fonctions parlementaires puis ministérielles, notamment au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Défense, avant d'occuper le poste de Premier président de la Cour des comptes de 1993 à 2001 et de siéger au Conseil constitutionnel de 2001 à 2010.

C'est à l'occasion de votre activité de juge constitutionnel que vous vous êtes intéressé à la question de la justice des mineurs. Vous avez exprimé votre désaccord avec certaines mesures votées à l'époque, qui rompaient, selon vous, avec les grands principes de l'ordonnance de 1945. Il pourrait être utile que vous nous rappeliez quelles mesures avaient suscité votre désapprobation et que vous nous indiquiez si l'ordonnance de 1945 fournit aujourd'hui un cadre juridique approprié ou si elle doit au contraire être réformée.

À la fin de votre mandat au Conseil constitutionnel, vous avez choisi d'exercer la profession d'avocat, en vous spécialisant dans la défense des mineurs. Vous avez acquis, au fil des ans, une expérience précieuse au contact de ces jeunes et de leurs familles ainsi qu'une connaissance approfondie du fonctionnement de la justice des mineurs, que vous avez exposée en 2012 dans votre ouvrage « *Pas de quartier ? Délinquance juvénile et justice des mineurs* ».

Nous aimerions que vous partagiez avec nous vos réflexions en ce qui concerne le sujet qui est au cœur du travail de notre mission d'information, à savoir la réinsertion des mineurs qui ont affaire à la justice. Les décisions que prennent les magistrats, avec les moyens qui sont à leur disposition, vous paraissent-elles adaptées ou d'autres dispositifs devraient-ils être inventés ?

Nous sommes naturellement conscients de l'importance de la prévention et nous serions donc curieux de savoir ce qui, selon vous, conduit certains mineurs à s'engager dans la délinquance et s'il serait possible d'agir plus efficacement en amont pour l'éviter.

Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire, qui va vous permettre de répondre en tout ou partie aux questions que notre rapporteur, Michel Amiel, vous a adressées. Puis nous aurons un temps d'échanges avec l'ensemble des membres de la mission d'information.

Monsieur le ministre, c'est avec fierté, honneur et émotion que je vous cède la parole.

M. Pierre Joxe. - Vous posez la question des raisons de mon engagement en tant qu'avocat auprès des mineurs. Elles puisent dans mon histoire personnelle qui, après ma décision de quitter la vie politique, m'a conduit de la Cour des comptes, que j'ai présidée, au Conseil constitutionnel. C'est au sein de cette institution que j'ai réellement fait, malgré mon long parcours de juriste, la découverte de la justice des mineurs. Découverte qui fut d'ailleurs éprouvante, puisque mon passage au Conseil m'a rendu témoin de la promulgation des lois Perben, que nous devrions appeler lois Sarkozy en raison de leur inspirateur réel, qui ont tout bonnement démantelé l'ordonnance du 2 février 1945.

Permettez-moi d'en rappeler brièvement l'esprit. Cette ordonnance, revêtue de la valeur d'acte législatif par un gouvernement de fait, présidé par le général de Gaulle, peut *a priori* surprendre par son objet, alors que la France sortait à peine de la Libération. La préoccupation du général de Gaulle doit être resituée dans un contexte antérieur au baby-boom ; pour le citer, « *il est peu de problèmes aussi graves que ceux qui concernent la protection de l'enfance et, parmi eux, ceux qui ont trait à l'enfance traduite en justice* ». Imaginez qu'après la guerre, de nombreux enfants se sont trouvés orphelins ou abandonnés et se sont alors adonnés, incités par les circonstances, à des actes de délinquance qu'il était difficile d'entièrement leur imputer. La France avait déjà par le passé entrevu la nécessité d'une justice adaptée pour les délits commis par les mineurs : Tocqueville, dans les années 1890, s'était rendu aux États-Unis et avait rapporté les prémices de ce modèle mis en oeuvre à Chicago notamment.

L'ordonnance de 1945 est fondée sur trois principes : la justice des mineurs doit être rendue par des juridictions spéciales ; elle doit comprendre plusieurs règles dérogatoires au droit commun, notamment l'excuse de minorité ; elle doit enfin s'assortir d'une mission éducative, qui a été confiée à la direction de l'éducation surveillée, renommée par la suite direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Ainsi que je vous l'indiquais, la nécessité de ces principes m'est paradoxalement apparue pour la première fois au moment où de nombreuses lois se sont employées à y porter atteinte. La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, toutes deux dites « lois Perben », ont été les premières manifestations d'une entaille au modèle de 1945 : rendez-vous compte qu'en 2004, la France était le seul pays européen dont la législation prévoyait que la garde à vue d'une personne âgée de seize à dix-huit ans pouvait être portée à quatre jours ! La loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, toutes

validées par le Conseil constitutionnel malgré mon opposition, sont autant de textes destructeurs de l'impérative spécificité de la justice des mineurs. En effet, depuis 1945, les ordonnances ont été modifiées une quarantaine de fois, dont douze fois entre 1997 et 2007.

Une fois mon mandat achevé, j'ai senti le besoin d'étayer les constats apportés par mon expérience au Conseil par une approche comparatiste. J'ai à ce titre visité de nombreux pays, dont la Belgique, la Suisse, l'Espagne, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada. Notre modèle d'une justice des mineurs spécifique y était alors considéré comme une source d'inspiration. La Suisse venait, depuis 2003 seulement, d'adopter une loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, faisant autant de place aux mesures de protection qu'à la peine. Mesurez toute l'importance, au sein d'un État fédéral dont le modèle réserve généralement les législations pénales à l'échelon fédéré, de ce texte applicable à l'ensemble de la Confédération ! Il était en effet fondamental aux yeux du législateur fédéral que la spécificité de la justice des mineurs soit appliquée quel que soit le canton.

Et tandis que nos voisins européens progressent en s'inspirant de ce dont nous avons été les pionniers, nous nous replions petit à petit vers un modèle, proche de celui en vigueur dans certaines parties des États-Unis, où l'interpellation, le jugement et l'incarcération des mineurs se rapprochent de ceux applicables aux adultes. Je ne répèterai jamais assez à quel point cette inflexion va à l'encontre du bon sens. Je suis, en premier lieu, persuadé qu'un mineur délinquant ne peut être qualifié comme tel au premier délit qu'il commet ; la délinquance est le fruit d'une activité délictuelle fréquente, mais surtout d'une indifférence de la justice aux traits propres d'une infraction lorsqu'elle est commise par un jeune. En second lieu, je rappellerai que 65 % des enfants qui passent devant le juge des enfants ne commettent jamais de récidive pendant leur minorité. Voilà pour moi la preuve la plus évidente des bienfaits d'un juge spécial.

Vous m'avez également posé la question des enseignements que je tire de mon activité d'avocat. Je souhaiterais avant toute chose préciser que, à l'image de nombre de mes confrères, ce sont mes convictions humanistes qui motivent cette dernière, dans un secteur largement dominé par la commission d'office et où la rémunération reste symbolique. Quant aux enseignements, le premier a trait à l'origine des jeunes qui se retrouvent attraités devant la justice pour mineurs : ce sont dans l'immense majorité des cas de jeunes issus de l'immigration, ce qui me permet d'affirmer sans ambages que la délinquance juvénile est, de façon générale, un phénomène fortement lié à notre histoire coloniale et à ses incidences économiques et sociales. J'aurai l'occasion d'y revenir en abordant votre dernière question.

Le second enseignement concerne le profil des jeunes déférés. En tant que scout puis officier, aujourd'hui avocat, je me suis toujours occupé d'enfants et d'adolescents. Force est de constater que la maturité est

aujourd'hui plus tardive, en particulier chez les garçons. Quelle conclusion en tirer ? A l'inverse de ce qui se fait en France, d'autres pays comme l'Allemagne envisagent d'élever la majorité pénale à vingt ou vingt-et-un ans, ou du moins d'appliquer à certains jeunes majeurs un régime pénal proche de celui des mineurs. C'est une évolution qui s'inscrit pleinement dans la logique de l'ordonnance du 2 février 1945 : traiter des jeunes gens comme des êtres en formation.

Je dis jeunes gens car il s'agit, à 95 %, de garçons. J'observe d'ailleurs qu'il y a très peu d'avocats hommes qui s'occupent de la justice des mineurs, ce sont en grande majorité des femmes. Or, ces jeunes garçons ont un rapport autre avec des hommes, à plus forte raison des vieux avocats comme moi. Peut-être faudrait-il un quota d'hommes parmi ces avocats !

D'une certaine façon, lorsqu'on leur explique, les jeunes acceptent la sanction et reconnaissent les faits : ils comprennent qu'il vaut mieux être condamné comme voleur que comme voleur et menteur. Les enregistrements des interrogatoires menés par les policiers sont très instructifs : certains policiers parviennent à mettre les prévenus en confiance et, souvent, ces derniers avouent tout. Lorsque ce rapport humain s'établit, il se passe quelque chose d'extraordinaire.

On mesure à quel point la justice des mineurs est autant un service social que pénal, car il est rendu autant dans l'intérêt de l'enfant que de la société. Ces enfants sont rarement violents : un quart des infractions sont violentes ce qui est, certes, déjà trop, mais la majorité sont des atteintes aux biens sans violence ou des outrages sont liées aux stupéfiants.

La progression des poursuites liées à l'islam radical est un phénomène récent. Toutefois, beaucoup de ces enfants se réclament de l'islam sans rien y connaître, sinon une forme de folklore. À y regarder de très près, il s'agit davantage d'une islamisation de la radicalisation plutôt que d'une transposition de l'islam dans la violence.

Vous m'interrogez sur l'intérêt des expériences étrangères. Bien sûr, cela est nécessaire. Il faut voir ce qui se passe en Suisse ou en Espagne. Prenons l'Espagne : je suis allé à Madrid visiter un tribunal pour enfants. Il faut voir dans quelles conditions le juge des enfants espagnol travaille ! Un juge des enfants en région parisienne est installé dans un petit bureau défraîchi et mal éclairé, qu'il partage souvent avec un greffier : le bureau est vite rempli lorsque l'on amène le prévenu et son avocat, le téléphone y sonne sans cesse. À Madrid, l'on juge depuis un bureau digne d'un ministre, décoré d'un grand drapeau espagnol ; le greffier et le secrétaire étant dans des bureaux voisins, personne ne dérange le juge pendant l'audience. Ce dernier peut se consacrer pleinement à son métier : interroger, juger. Il y a peu, je me suis rendu au tribunal de Bobigny, convoqué à 9h, je ne suis passé qu'à 17h ! Aux États-Unis, à New-York, personne n'attend plus d'un quart d'heure ! C'est un grand chagrin de voir les conditions dans lesquelles

s'exerce la justice des mineurs dans notre pays, qui a pourtant été, je le répète, un modèle dans ce domaine.

Une de vos questions fait référence au courant grandissant de l'opinion publique qui exige une plus grande sévérité à l'égard des mineurs délinquants. Il est tout à fait exact qu'aujourd'hui, la réponse pénale apportée au délit commis par un mineur est plus forte, rapportée à l'échelle de l'infraction, que celle qu'on adresse à un majeur. La raison puise aux causes sociologiques et historiques de la délinquance juvénile que j'évoquais tout à l'heure et tient en ce simple syllogisme : l'écrasante majorité des mineurs délinquants est composée de jeunes Français issus de parents immigrés à la deuxième ou troisième génération, or les Français ne portent pas aujourd'hui le même regard sur les enfants issus de l'immigration que sur les autres, donc l'opinion réclame que la répression de la délinquance juvénile soit sévère. Ce trait profond de l'opinion n'est par conséquent nullement lié à la sévérité particulière qu'on entendrait appliquer aux jeunes en général, mais bien aux jeunes issus de l'immigration en particulier. Compte tenu de ce racisme ambiant, dont je rappelle que l'histoire de France a toujours été plus ou moins empreinte, il n'est pas surprenant que l'ordonnance de 1945, signée dans le contexte de la Libération où dominaient l'allégresse et l'optimisme, connaisse de telles atteintes dans une époque beaucoup plus marquée par la méfiance et le repli. Nous pouvons d'autant plus nous permettre cette absence de ménagement que la jeunesse de notre pays, servi par une natalité plutôt élevée, ne nous apparaît pas encore comme une ressource rare, donc précieuse. Je souhaiterais toutefois conclure cette digression par un message de confiance dans l'avenir : je ne doute pas que ce racisme ancien et profond, en grande partie hérité de notre passé colonial, finisse par disparaître d'ici deux générations. C'est un mouvement naturel, qui n'est certes pas encouragé par l'impéritie de nos Gardes des sceaux les plus récents, mais qui ne manquera pas de se produire. En tant qu'ancien député de Saône-et-Loire, j'en veux pour preuve l'extinction progressive des discriminations subies par l'immigration polonaise dans les années 1930, tout à fait comparables à celles aujourd'hui vécues par les jeunes Maghrébins.

J'en viens maintenant à votre question sur l'enfermement. En tant qu'ancien chef scout et ancien officier, je peux vous affirmer que la sanction est parfois nécessaire et qu'elle doit pouvoir prendre la forme d'un isolement, d'une mise à l'écart.

Dans certains cas, l'enfermement est salutaire. J'ai vu des gosses sauvés par un ou deux mois de prison. Mais l'enfermement doit être en bout de chaîne, l'ultime moyen de la justice des mineurs. Il peut aussi être un signal d'alarme avant la majorité. Vous pouvez dire à un jeune de 17 ans et demi : « voyez, dans six mois il n'y aura plus de juge des enfants, plus de traitement de faveur : vous ferez de la prison ferme avec les adultes. » Cela en fera sans doute réfléchir plus d'un.

Là-dessus arrive le problème des centres éducatifs fermés (CEF), une formule intermédiaire entre la prison et le modèle ouvert, que l'on retrouve peu ou prou dans de nombreux pays étrangers. Combien coûtent les CEF ? Une fortune, un coût incroyable qui ne suffit pourtant pas à assurer un encadrement par des personnes compétentes et qualifiées, car il s'agit d'un travail difficile et exigeant, qui demande une grande énergie et un investissement toujours renouvelé.

Oui, l'enfermement peut être une réponse justifiée, à deux conditions : s'il est rare et surtout s'il s'agit du dernier recours.

J'insiste sur l'importance de l'accompagnement. Prenez l'exemple du Québec qui accueille, pour des raisons d'équilibre linguistique, de nombreux jeunes haïtiens. S'ils commettent une infraction, ils sont suivis par pas moins de cinq personnes : un juge, un enseignant, un officier de police, un psychologue et un éducateur spécialisé qui ne vont pas le lâcher.

Il faut s'en inspirer. En France, une grande partie de la jeunesse active et créatrice est d'origine étrangère. C'est un fait. Il faut s'y habituer et y réfléchir à deux fois avant de privilégier une logique répressive.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Je voudrais vous remercier pour votre témoignage d'humanité et d'érudition. L'ordonnance de 1945 a déjà été remaniée près d'une quarantaine de fois et s'écarte durablement de sa version d'origine. Mais comment la rédiger pour qu'elle retrouve son esprit initial? Au gré de nos travaux, nous avons en outre pu observer la diversité des structures consacrées à l'enfermement des mineurs. Le suivi en milieu ouvert ressemble beaucoup aux pratiques de la protection de l'enfance. Depuis quelques années, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) s'est plutôt recentrée sur le pénal. Comment voyez-vous les relations entre la PJJ et l'aide sociale à l'enfance (ASE) des départements?

M. Pierre Joxe. - L'exemple suisse est très intéressant. La Suisse est née du regroupement de différents cantons aux codes différents. Malgré cette diversité renforcée par les différences linguistiques, la répression de la délinquance des mineurs a été traitée de manière uniforme. Il faudrait, en France, élaborer un code pénal des mineurs spécifique. En effet, le droit pénal des mineurs a évolué entre la fin du XIX^{ème} siècle et le lendemain de la seconde guerre mondiale. Ainsi, l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie, une fois débarrassées du fascisme ont totalement revisité leur droit pénal des mineurs, en prenant exemple sur la France. Il faudrait refondre le code pénal des mineurs en prenant davantage en compte les difficultés sociales, qui sont à l'origine de la quasi-totalité des cas, dans une perspective historique. D'ailleurs, ces difficultés peuvent aussi concerner des jeunes gens issus d'un milieu social très favorisé qui deviennent, abandonnés à leur sort, de réels délinquants. En outre, peu de filles sont délinquantes ; la plupart le deviennent parce qu'elles ont été victimes d'agressions sexuelles à la suite desquelles il faut les accompagner. Une telle démarche s'avère délicate et j'ai

veillé, comme ministre de l'intérieur, que dans chaque commissariat, ces victimes puissent s'adresser à une policière. Le coût de cet accompagnement des mineurs est peut-être élevé, mais ses retombées sont essentielles à la société. Les banlieues de mon enfance étaient structurées par le Parti communiste qui prévenait toute agitation sociale. Désormais, avec la fin heureuse de cette idéologie, on observe dans certains quartiers un délitement de la société.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Comment intituler ce nouveau code que vous évoquez ?

M. Pierre Joxe. - Ce pourrait être le code pénal de la jeunesse. L'intitulé de la Déclaration des droits de l'enfant s'avère maladroit, tant celle-ci concerne également les adolescents jusqu'à l'âge de dix-huit ans. Mais cette déclaration reconnaissait des droits à l'enfant ; démarche novatrice, surtout lorsqu'on se réfère au droit romain dans lequel l'enfant, pourtant pourvu de droits patrimoniaux dès sa gestation, était dépourvu de tout droit à la vie. Inspirez-vous de l'expérience espagnole et de la législation de l'après-franquisme. La protection judiciaire de la jeunesse est héritière de l'éducation surveillée et fait suite aux émeutes des enfants placés dans les colonies pénitentiaires, dans les années 1930, et la parution de succès de librairie comme l'ouvrage de Gilbert Cesbron, « *Chiens perdus sans collier* ». D'ailleurs, le retour du Général de Gaulle au pouvoir va présider à la modernisation de la protection de la jeunesse.

Que l'ASE soit confiée aux départements démontre l'absence désormais de politique nationale en la matière. Les ASE ne sont pas dans une situation uniforme, tant les différences entre départements sont réelles ! Ainsi, l'ASE de Seine-Saint-Denis, confrontée à des milliers de cas, ne peut assumer sa tâche, faute des moyens nécessaires. Ce service départemental diffère, sur ce point, radicalement de celui des Hauts-de-Seine, dont les moyens sont beaucoup plus confortables. Si la gestion de l'ASE doit être décentralisée, la formation de ses agents doit cependant demeurer nationale. Comme ministre, j'ai réformé la formation des agents de police, en y incorporant du droit, de la sociologie et de la psychologie, qui étaient nécessaires à l'exercice de leurs missions au quotidien.

Mme Marie Mercier. - Votre expérience auprès des mineurs vous a certainement permis d'en sauver quelques-uns et je tiens à vous témoigner mon admiration pour cela. J'ai d'ailleurs pu constater, dans le cadre de notre groupe de travail consacré aux violences sexuelles exercées sur les mineurs, cette même motivation partagée par les agents de la police qui débusquaient les pédophiles sur internet. Je suis confiante dans la capacité de notre jeunesse à dépasser la xénophobie et le racisme dont vous nous avez parlé. Un mineur n'est pas un adulte en miniature et la justice des mineurs doit être spécifique. Un mineur agressif est d'abord une victime et l'absence de père peut d'ailleurs entraîner un certain nombre de déviances. L'éducation doit demeurer, à mes yeux, le premier des ministères.

M. Martin Lévrier. - Je souhaitais aussi vous remercier de vous occuper ainsi des jeunes. J'ai pu moi-même travailler auprès de mineurs en difficulté et je sais à quel point c'est une tâche exigeante mais également passionnante. Je voudrais rebondir sur ce que vous avez dit concernant le manque de maturité de certains jeunes. Ce constat ne devrait-il pas nous inciter à réfléchir à un éventuel relèvement de la majorité pénale, qui pourrait être portée à vingt-et-un ans par exemple ?

M. Pierre Joxe. - il y a eu des débats, il y a une dizaine d'années, autour de l'idée d'abaisser, au contraire, l'âge de la majorité pénale à seize ans. Cette idée a été vite abandonnée car elle aurait été contraire aux engagements internationaux de la France. Cette question de la minorité a beaucoup évolué au cours de notre histoire : les femmes ont longtemps été traitées comme des mineures dans notre code civil ; et au moment de la rédaction de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'un des articles les plus longs à écrire fut celui sur le droit de propriété, car il posait en filigrane la question de l'esclavage. Notre rapport au droit est donc marqué par notre histoire, y compris notre passé colonial.

Mme Jacky Deromedi. - Nous avons visité hier un centre éducatif fermé dans lequel nous avons rencontré des éducateurs passionnés. Mais une durée de séjour de six mois n'est-elle pas trop brève pour mener un travail éducatif de fond ? Je m'interroge par ailleurs sur le coût d'une telle structure : le CEF n'accueillait que dix mineurs ; ne pourrait-on pas en accueillir davantage de manière à réduire le coût moyen de leur prise en charge ?

M. Pierre Joxe. - Je comprends votre impression d'un coût excessif pour ces structures. Mais l'expérience montre que le travail éducatif ne peut être réussi que s'il y a un taux d'encadrement élevé, avec une pluralité de profils parmi les éducateurs, en termes d'âge, de formation ou d'expérience. De ce point de vue, il faut constater que trop d'éducateurs se découragent et quittent la PJJ, ce qui est une perte pour le service public.

Je voudrais également réagir à un propos du rapporteur tout à l'heure qui disait que la PJJ « s'est recentrée sur le pénal ». Je dirais plutôt qu'elle a été recentrée sur le pénal, par une décision politique imposée par la hiérarchie.

Mme Laurence Rossignol, présidente. - Je remercie M. Pierre Joxe pour son libre propos. Je partage l'idée selon laquelle l'enfermement doit être la solution ultime, ce qui devrait inciter notre mission à s'intéresser aux mesures pouvant être prises en amont. Le constat selon lequel la majorité des mineurs déférés devant les juges des enfants sont issus de l'immigration devrait également nous faire réfléchir aux politiques mises en œuvre dans les quartiers.

MARDI 30 MAI 2018

Mme Geneviève Avenard, défenseure des enfants accompagnée de Mmes **Fawouza Moindjie**, juriste au sein du pôle « défense des droits de l'enfant », **Elise Fradet**, chargée de mission responsable des questions pénitentiaires, et Mmes **Sarah Cassius-Hedjan** et **Lucile Rouet**, magistrates

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous recevons aujourd'hui Mme Geneviève Avenard, qui occupe, depuis 2014, le poste de défenseure des enfants. Vous travaillez, à ce titre, auprès du Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, que notre commission des lois a reçu récemment pour la présentation de son rapport annuel. J'ajoute que vous avez été élue l'an dernier à la tête du réseau européen des défenseurs des enfants.

Au cours de votre carrière, vous avez exercé des responsabilités dans des conseils généraux, d'abord en Eure-et-Loir puis en Côte d'Or, ce qui vous a permis d'avoir une connaissance très concrète des politiques menées en faveur de la protection de l'enfance. Vous avez aussi travaillé dans le secteur associatif, en dirigeant notamment l'Acodège, association basée dans le dijonnais qui gère 26 établissements et services sociaux et médico-sociaux. Vous avez également été membre du conseil scientifique de l'Observatoire national de l'enfance. Ce parcours diversifié fait de vous une des meilleurs spécialistes de l'enfance dans notre pays.

Nous avons souhaité vous entendre afin de bénéficier de vos réflexions et de vos analyses sur la question des mineurs enfermés. Nous entendrons bien sûr également Mme Adeline Hazan, contrôleure générale des lieux de privation de liberté, qui est concernée au premier chef par la question de l'enfermement, mais nous avons pensé que vous pourriez nous apporter une vision transversale de notre sujet en le replaçant dans le cadre plus général des politiques en faveur de l'enfance.

Vous êtes accompagnée de Mme Fawouza Moindjie, juriste au sein du pôle « défense des droits de l'enfant » et Mme Elise Fradet, chargée de mission responsable des questions pénitentiaires. Vous êtes également accompagnée de deux magistrates, Mmes Sarah Cassius-Hedjan et Lucile Rouet, qui effectuent actuellement un stage auprès du Défenseur des droits. Elles exercent ou ont exercé des fonctions de juge des enfants et pourront donc partager avec nous leurs réflexions et leurs expériences. Pour terminer, je salue la présence de Mmes Tania Berthou et Juanita Muller, qui sont deux fonctionnaires de l'Assemblée de Polynésie en stage au Sénat. Elles vont assister à notre audition afin de mieux comprendre comment fonctionne une mission commune d'information.

Mme Geneviève Avenard, Défenseure des enfants. - La loi organique du 29 mars 2011 confie au Défenseur des droits, assisté du Défenseur des enfants, un de ses adjoints, la mission de veiller au respect de

l'intérêt supérieur de l'enfant et de ses droits, conformément à la loi, à différents textes européens, et surtout à la Convention internationale des droits de l'enfant. Le Défenseur des enfants a reçu 3000 réclamations en 2017, chiffre modeste en comparaison des 95 000 réclamations adressées au Défenseur des droits, mais en progression constante : les réclamations ont augmenté de 50 % entre 2010 et 2014, et augmentent régulièrement chaque année. Ainsi, en 2017, la hausse était de 8 %. Nous sommes saisis par des familles, des parents, des associations, des professionnels, mais aussi, parfois, par des mineurs. Un de nos objectifs est de faire en sorte que les mineurs nous connaissent mieux et puissent plus spontanément nous saisir. Le troisième protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant, ratifié par la France, autorise les mineurs ou leurs représentants à saisir directement le Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Le premier motif de saisine - environ 40 % des saisines - concerne la protection de l'enfance, ce qui inclut les mineurs non accompagnés. Les mineurs incarcérés représentent 2 % des saisines, un pourcentage stable, même si le chiffre progresse en valeur absolue parallèlement à la hausse de l'activité du Défenseur des enfants. Ce faible taux ne rend pas compte, selon nous, de la réalité des atteintes aux droits des adolescents en conflit avec la loi car ces adolescents éprouvent souvent une défiance à l'égard des institutions : comme les jeunes en situation d'exclusion sociale, ils ne se sentent souvent pas concernés par ces procédures, se disant que ce n'est pas pour eux. C'est la tendance à « l'aquoibonisme » identifiée par Jacques Toubon. Ils croient que les atteintes à leurs droits font partie de la sanction. Ils n'ont pas conscience que la sanction ne doit consister qu'en une privation de liberté et que leurs autres droits fondamentaux leur restent acquis. C'est d'autant plus inacceptable que, dans la plupart des cas, ils sont détenus dans le cadre d'une détention provisoire et sont donc encore présumés innocents.

La grande majorité des saisines de jeunes incarcérés concerne les conditions de détention et des allégations de violences de la part de surveillants pénitentiaires. Le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ont passé une convention en 2011 : lorsque nous sommes saisis d'une réclamation relative à des faits mettant en cause l'état, l'organisation ou le fonctionnement des lieux de privation de liberté, ou des atteintes aux droits fondamentaux dans ce cadre, nous saisissons Mme Hazan, avec laquelle nous travaillons de manière régulière. Nous avons ainsi préparé ensemble l'examen périodique de la France devant le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, qui a ensuite adressé ses recommandations à la France en janvier 2016. Dans notre rapport annuel de 2017 nous indiquions que nous avons attiré l'attention de Mme Hazan sur la situation des mineurs enfermés car nous avons été saisis à propos de la situation de surpopulation carcérale de l'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de Porcheville. Nous avons transmis le dossier à la contrôleur générale des prisons.

Outre les conditions d'incarcération, nous sommes aussi saisis des conditions de transfert des mineurs détenus et des modalités de détermination de l'âge des mineurs incarcérés, dans le cadre de l'incarcération ou du placement en quartier disciplinaire, possible à partir de l'âge de 16 ans. Nous menons une politique active de sensibilisation à l'égard des adolescents incarcérés car il s'agit toujours de mineurs, aux termes de la Convention de l'ONU. Conformément à l'article 37 de la loi organique qui fixe son statut, le Défenseur des droits a désigné environ 500 délégués qui reçoivent le public dans 836 points d'accueil sur l'ensemble du territoire. En janvier 2018, 146 délégués interviennent ainsi dans un ou plusieurs établissements pénitentiaires avec pour mission d'instruire les réclamations et de participer au règlement des difficultés signalées. Sur les 186 prisons existantes, 173 bénéficient de la présence d'un délégué. Il y a également un délégué dans chacun des six établissements pénitentiaires pour mineurs. Cela ne signifie pas pour autant que les jeunes incarcérés saisissent facilement ces délégués. C'est pourquoi, nous travaillons avec tous les acteurs, les services éducatifs, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ou les avocats pour faire connaître notre action et notre rôle. Nous avons aussi été saisis de dysfonctionnements de centres éducatifs fermés. Notre rôle est donc d'information et de sensibilisation au droit des mineurs incarcérés. Cette mission est aussi assurée par les jeunes ambassadeurs aux droits des enfants, programme qui existe depuis douze ans : de jeunes volontaires du service civique œuvrent, dans le cadre d'associations habilitées, à informer les enfants et les adolescents de leurs droits, surtout dans les établissements scolaires, mais aussi dans les centres éducatifs renforcés (CER), les centres éducatifs fermés (CEF) ou les établissements pénitentiaires. Je regrette que ces ambassadeurs ne soient pas déployés sur tout le territoire. Le centre éducatif fermé de Saverne accueille ainsi depuis longtemps ces jeunes ambassadeurs et l'expérience est probante. Ce travail de sensibilisation aide les jeunes à comprendre la notion de citoyenneté et à prendre conscience de leurs droits, ce qui facilite leur réinsertion ultérieure.

Quel regard portons-nous sur les conclusions et recommandations en matière de justice des mineurs qui ont été adressés à la France en 2016 par le comité des droits de l'enfant des Nations unies ? Nous avons mis en place un mécanisme de suivi de la mise en œuvre par l'État de ces recommandations et observations. C'est la première fois qu'un tel mécanisme est mis en place par une autorité administrative indépendante. Ce mécanisme s'appuie sur une veille juridique, documentaire et opérationnelle et sur un suivi de l'évolution des réclamations qui nous sont adressées en lien étroit avec les associations de terrain. Par ailleurs, pour les préparer à devenir les adultes de demain, nous mettons en œuvre un processus de consultation des enfants. À cette fin, nous ne constituons pas un collège d'enfants, mais nous voulons au contraire aller vers les enfants les plus vulnérables, en particulier les mineurs enfermés, mais aussi les enfants handicapés, les enfants dont l'état de santé est défaillant ou ceux qui relèvent

de la protection de l'enfance, en travaillant auprès des foyers et des institutions de tous ordres.

S'agissant des préconisations du comité, nous estimons d'abord que l'éducatif doit primer le répressif, en veillant à ce que la détention soit en pratique une mesure de dernier ressort et que sa durée soit la plus brève possible. En ce moment se tient à l'UNESCO un congrès mondial sur la justice des mineurs et la question de leur enfermement a été abordée. Hier, la présidente du comité des droits de l'enfant de l'ONU a posé la question : enfants en danger, enfants dangereux ?

Nous insistons également sur la nécessité de ne pas traiter les mineurs de seize à dix-huit ans comme des adultes, alors que la tendance ces dernières années était de les traiter avec une plus grande sévérité en apportant des réponses pénales identiques à celles des adultes. Heureusement, la situation a évolué comme le montre par exemple la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs.

Concernant les moyens et la formation des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, il faut souligner le *turnover* important. Si l'on veut favoriser l'insertion de ces jeunes, il faut pouvoir disposer d'équipes *a minima* formées et stables. J'ai dirigé dans le passé un centre éducatif renforcé de douze places et la gestion du *turnover* du personnel occupait l'essentiel de mon temps, de même les questions de formation, laquelle était insuffisante.

Outre-mer, le manque de structures adaptées de type CER ou CEF conduit parfois à l'incarcération des mineurs faute d'autres solutions.

Autre problématique : l'incarcération des jeunes filles en conflit avec la loi. Une situation illustre les difficultés soulevées par le comité des droits de l'enfant de Genève : une jeune fille de quatorze ans est actuellement incarcérée au sein du quartier des mineurs d'un établissement ultramarin. Elle serait isolée pour des raisons de sécurité et n'aurait accès ni à l'instruction ni à aucune autre activité pour la simple raison qu'elle est la seule fille présente dans cet établissement. Nous avons interpellé l'administration pénitentiaire sur ce choix de l'incarcérer dans le quartier des mineurs et non dans le quartier des femmes, en lui demandant si son intérêt supérieur avait bien été pris en compte.

Les conclusions et recommandations formulées par le comité des droits de l'enfant des Nations unies n'ont pas toutes été mises en œuvre à ce jour. Il n'est qu'à voir la hausse significative du nombre de mineurs incarcérés entre juillet 2016 et août 2017, ce qui avait conduit le ministère de la justice à recueillir les recommandations de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Le recours à l'enfermement peut-il être parfois une mesure nécessaire pour favoriser la réinsertion des mineurs délinquants ? Je réponds clairement par la négative. L'enfermement a pour but de garantir la sécurité générale.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Je partage votre avis et je reformule la question qui serait plutôt : est-il acceptable, à un moment donné, d'enfermer des enfants pour protéger la société ? De surcroît, la durée moyenne d'enfermement étant de trois à quatre mois, l'objectif de réinsertion n'est pas réaliste dans un délai aussi court.

Mme Geneviève Avenard. - Comme le prévoit la Convention internationale des droits de l'enfant, l'emprisonnement d'un enfant ne doit intervenir qu'en dernier ressort et doit être le plus bref possible. D'autant plus que les droits des mineurs incarcérés ne sont pas toujours respectés du fait notamment de la surpopulation carcérale.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Actuellement, je crois que l'on n'observe pas de surpopulation dans les établissements pour mineurs, pas plus que dans les CEF ou dans les CER.

Mme Geneviève Avenard. - Une telle surpopulation a été observée l'été dernier dans les établissements pénitentiaires.

Mme Fawouza Moindjie, juriste au pôle « défense des droits de l'enfant ». - La saisine dont il était question tout à l'heure concerne l'EPM de Porcheville. Sa directrice nous a expliqué qu'elle a été obligée de mettre un matelas au sol pour accueillir deux mineurs dans une cellule, alors même que les mineurs doivent normalement faire l'objet d'un encellulement individuel.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - On nous a expliqué qu'en cas de danger imminent, le juge peut décider l'enfermement d'un mineur, car la réponse doit être immédiate. Cela peut conduire à des situations de surpopulation pendant un ou deux jours, le temps de trouver une meilleure solution. Et un directeur d'établissement pénitentiaire ne peut pas refuser d'accueillir un jeune.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Le directeur est lui-même responsable en cas de problème s'il n'a pas respecté cette règle d'encellulement individuel.

Mme Geneviève Avenard. - Qu'en est-il de l'accompagnement socio-éducatif des mineurs enfermés dans les structures pénitentiaires comme dans les centres éducatifs fermés ou renforcés ? Ce temps qu'ils y passent représente autant de risques de rupture dans leur parcours. La continuité de l'accompagnement et de la prise en charge sont la condition de leur efficacité. Dans ce rôle de fil rouge que la protection judiciaire de la jeunesse devrait avoir tant pendant la privation de liberté du jeune qu'à sa sortie, il existe des marges de progrès importantes.

En 2016, nous avons consacré une partie de notre rapport à la question des droits fondamentaux des enfants, comme l'éducation et l'instruction. Nous nous sommes intéressés à la question des enfants enfermés. Nous avons noté des obstacles au bon déroulement de la scolarité des jeunes en conflit avec la loi, avec en particulier, en dépit de la volonté affichée par le ministère de la justice et le ministère de l'éducation nationale, une difficulté des équipes à mettre en œuvre les orientations ainsi tracées. Cette difficulté s'explique par plusieurs facteurs : le manque de professionnels, notamment d'éducateurs spécialisés, ce qui conduit l'administration à embaucher des professionnels peu formés en contrat à durée déterminée ; le *turnover* important des agents.

Ce manque de moyens, de temps et de disponibilité empêche d'élaborer un projet sur la durée. Plus précisément l'évaluation qu'avaient faite les services du ministère de la justice et du ministère des affaires sociales et de la santé en 2015 avait confirmé que le nombre d'heures de scolarisation prévue pour les jeunes des CEF était rarement atteint dans la réalité, malgré la présence généralement effective d'un enseignant de l'éducation nationale. Autre difficulté, pour l'enseignant : être intégré dans cette équipe et construire véritablement un projet. Or sans projet pensé et porté par une équipe, il ne peut pas y avoir d'accompagnement socio-éducatif efficace.

Nous constatons aussi que dans les projets individuels du jeune, son droit à l'éducation n'est pas nécessairement prioritaire, d'autres considérations prenant le pas.

La mission diligentée par le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la justice a dressé le constat d'un isolement des enseignants qui se trouvent en CEF vis-à-vis des enseignants locaux et vis-à-vis de leur corps d'appartenance. Cela induit une discontinuité pour les jeunes eux-mêmes qui sont souvent placés dans des structures éloignées de leur domicile et éventuellement du lieu où ils étaient en formation professionnelle ou scolarisés. C'est toute la question de l'articulation entre le temps limité d'enfermement et le temps plus global du projet de vie de ces jeunes, de leur insertion.

C'était l'objet d'une de nos recommandations en 2016 : que des enseignants soient affectés à chaque CEF afin que chaque mineur bénéficie du nombre d'heures prévu. Nous avons encouragé les travaux visant à améliorer leur statut dans les équipes éducatives. Nous avons également insisté sur le fait que tout mineur enfermé doit être inscrit dans un établissement de rattachement, qui doit veiller à la continuité de son parcours scolaire. Nous n'ignorons pas les problèmes de décrochage, mais toute rupture dans le parcours scolaire est difficile à rattraper.

Le temps du placement doit constituer une opportunité de remobilisation pour le mineur. À cet égard, la continuité entre le travail des équipes du milieu d'enfermement et celles du milieu ouvert est essentielle dans la préparation de la sortie, qui est un moment périlleux. C'est pourquoi nous recommandons de rendre obligatoire le prononcé d'une mesure éducative provisoire, pour maintenir les liens avec l'extérieur. Nous demandons aussi de donner aux services de milieu ouvert les moyens d'accomplir leurs missions.

Les enfants enfermés sont d'abord des enfants, dont les droits fondamentaux doivent être respectés. La clef est l'articulation entre l'amont et l'aval. Le temps d'enfermement doit être utile. Le droit à l'éducation, comme celui à la santé, sont prioritaires. Les jeunes peuvent être sensibilisés à leur place de citoyen, ce qui favorisera une plus grande confiance, meilleure protection contre la défiance qu'ils inspirent aux adultes, surtout avec les récents problèmes de radicalisation. Ainsi, la direction territoriale de la PJJ de l'Est met en place un parcours citoyen, auquel nous apporterons notre pierre. Cette initiative doit être généralisée.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Nous avons déjà réalisé plusieurs auditions, dont il ressort qu'entre angélisme et excès de sévérité, il y a un juste milieu à trouver ; nous devons aboutir à des préconisations concrètes. Le point de départ est l'ordonnance de 1945 : est-elle vraiment dénaturée ? Faut-il revenir à son esprit initial ? La primauté de l'éducatif sur l'enfermement fait consensus. Faut-il écrire un code spécifique pour les enfants ?

Vous avez insisté sur l'articulation entre milieu ouvert et enfermement. Dans la réforme en cours, la part de la justice des mineurs n'occupe pas une grande place, sinon par la création de vingt CEF, dont les coûts de fonctionnement sont élevés. Ne vaudrait-il pas mieux irriguer davantage le milieu ouvert ?

Les éducateurs de la PJJ et les agents de la pénitentiaire n'ont pas la même culture, et les premiers considèrent parfois les seconds comme de simples « matons » pour parler familièrement. Pour mieux articuler leurs interventions, ne serait-il pas opportun d'organiser des formations conjointes ? Il est vrai que leurs statuts administratifs diffèrent.

Mme Geneviève Avenard. - Lorsque Mme Taubira avait envisagé de revoir l'ordonnance de 1945, nous avons indiqué que les modifications successives avaient nui à la cohérence de ce texte.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Sur quels points, exactement ?

Mme Geneviève Avenard. - Je vous adresserai une note.

Mme Camille Rouet, juge des enfants. - La multiplication des réformes a rendu ce texte illisible, notamment sur la révocation du contrôle judiciaire ou la détention provisoire, car il renvoie implicitement à des textes

relatifs aux majeurs. Du coup, pour éviter la détention arbitraire, nous nous référons à des tables de correspondance réalisées par l'école nationale de la magistrature (ENM).

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Une circulaire ministérielle ne peut-elle suffire ?

M. Michel Amiel, rapporteur. - Pourriez-vous nous adresser une note sur l'ordonnance de 1945 et sa dénaturation ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Sur son manque de clarté, plutôt.

Mme Camille Rouet. - La législation antiterroriste ne prévoit rien pour les mineurs en matière d'expulsion du territoire. Or il n'est pas possible d'expulser un mineur.

Mme Geneviève Avenard. - Le résultat de ce manque de lisibilité est que, parfois, des enfants sont moins bien traités que des majeurs.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Si chaque magistrat a un pouvoir d'interprétation, le risque est d'aboutir à des solutions divergentes. Y a-t-il d'autres exemples ?

Mme Camille Rouet. - La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite Loppsi II, a alourdi les peines pour les cambriolages : en réunion, ils sont passibles de sept à dix ans d'emprisonnement mais le cas particulier des mineurs n'a pas été envisagé. Du coup, le greffe pénitentiaire et le juge des enfants ne disent plus la même chose sur le délai de détention. Incroyable !

Mme Geneviève Avenard. - Je vous invite à consulter les avis que nous avons émis, qui contiennent des exemples précis sur les difficultés rencontrées.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Sur un autre sujet, la partie relative aux mineurs du projet de loi « asile et immigration » actuellement en discussion vous paraît-elle convenable ?

Mme Geneviève Avenard. - Nous avons fait observer que l'enfermement des mineurs en centre de rétention administrative (CRA) n'est pas acceptable.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Quelle est alors l'alternative ?

Mme Geneviève Avenard. - Nous pensons que l'assignation à domicile est la solution la plus appropriée, même si ce domicile est parfois précaire, comme c'est le cas pour les personnes qui vivent à l'hôtel par exemple.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Et pour les mineurs non accompagnés (MNA) ?

Mme Geneviève Avenard. - Leur situation est différente car ils relèvent de la protection de l'enfance. Ils sont pris en charge par les services sociaux des départements qui les mettent à l'abri et évaluent leur situation.

M. Michel Amiel, rapporteur. - J'ai eu à connaître de ces questions dans les Bouches-du-Rhône : l'État et le département se renvoyaient la balle ! Il n'est pas toujours facile de déterminer le lieu de résidence d'un immigré.

Mme Fawouza Moindjie. - On ne peut pas expulser un mineur non accompagné du territoire français. Si une personne détenue est un enfant, nous intervenons auprès du préfet. Les MNA n'ont pas leur place au sein d'un CRA. En ce qui concerne les mineurs qui sont dans leur famille, ils sont parfois en France depuis six mois ou un an et ont un lieu de résidence - souvent, ils sont aussi scolarisés.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Aucune association ne vous alerte sur les enfants qui vivent dans la rue ?

Mme Geneviève Avenard. - Nous réagissons aux réclamations que nous recevons et je reconnais que nous n'avons pas été saisis de ce type de situation.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Vous avez évoqué vos échanges d'informations avec la Contrôleure des lieux de privation de liberté. Lorsqu'elle va dans les CRA et constate qu'il y a des mineurs, ne vous saisit-elle pas ?

Mme Geneviève Avenard. - Nos niveaux d'intervention sont différents. Le cas échéant, la Contrôleure des lieux de privation de liberté nous interpelle, et nous faisons de même si besoin. Quand un enfant nous est signalé en CRA, nous saisissons le préfet, qui suit généralement nos recommandations en assignant la famille à résidence.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Quelle est la mission de la Contrôleure des lieux de privation de liberté ? Signaler les dysfonctionnements. La présence d'enfants dans un CRA en est un, qui doit être systématiquement dénoncé. Dès lors, pourquoi n'êtes-vous pas saisie de tous les cas ?

Mme Geneviève Avenard. - Nous ne pouvons pas être à la fois destinataire et à l'origine des réclamations. En un an, il y a eu autant d'enfants en CRA qu'au cours des trois années précédentes.

Mme Catherine Di Folco. - Nous avons visité des CRA avec M. François-Noël Buffet, dans le cadre de ses travaux sur le projet de loi « asile et immigration ». En réalité, peu de familles y sont accueillies.

Mme Michelle Meunier. - Les rares cas sont liés à des reconduites à la frontières tôt le matin : la famille est regroupée pour la nuit.

Mme Geneviève Avenard. - Il y a dix-huit mois, un petit est cependant resté 32 jours en CRA. Et je ne parle pas de Mayotte, où affluent les familles en *kwassa-kwassa*...

M. Michel Amiel, rapporteur. - Faut-il à votre avis créer vingt CEF supplémentaires ?

Mme Geneviève Avenard. - Oui, à condition d'améliorer les moyens de la prise en charge. Sinon, ce sera inutile. Avec un personnel formé et pluridisciplinaire et une bonne articulation avec le milieu ouvert, c'est une bonne alternative à l'incarcération.

Mme Elise Fradet, chargée de mission responsable des questions pénitentiaires. - Quand les éducateurs sont revenus en détention, un vrai travail de formation commune a été fait par la PJJ et par l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP). Mais à présent, avec les mutations, le personnel a changé et les bénéficiaires de cette formation se sont un peu perdus.

Mme Chantal Deseyne. - Je suis atterrée par la pauvreté de la présence de l'éducation nationale dans les centres éducatifs fermés. On propose aux jeunes sept heures d'enseignement par semaine ! Pour favoriser leur réinsertion, il faut leur donner accès à la connaissance. Quelle est l'alternative à l'enfermement des mineurs ? Celle-ci répond à une demande de la société, mais pas à leurs besoins. Le manque de détection précoce par les services éducatifs et sociaux est aussi préoccupant.

Mme Geneviève Avenard. - Le référentiel voudrait que ces jeunes bénéficient de quinze heures de formation par semaine. Encore faut-il attirer les enseignants. Pour cela, il faut un vrai projet. L'alternative à l'incarcération est l'accompagnement en milieu ouvert. Pour cela, il faut donner des moyens à la PJJ.

Quelques mots de l'articulation avec les politiques de la protection de l'enfance. Les jeunes qui ont connu des difficultés familiales, des violences, des échecs scolaires répétés, ont un sentiment d'injustice, d'exclusion, de relégation. Le travail ne saurait peser sur la seule PJJ ! Chacun, en ces matières complexes, doit assurer les missions que la loi lui a confiées.

L'un des principaux défis est de restaurer la confiance. L'ONU a commandé un rapport sur la confiance des 15-27 ans dans les institutions et sur le rôle des jeunes dans la résilience et la pérennisation de la paix. Le rapport montre combien l'attitude des adultes influence les enfants.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Merci de tout le temps que vous avez consacré à approfondir avec nous le sujet qui nous préoccupe.

MERCREDI 6 JUIN 2018**M. Jean-Michel Rapinat,**

directeur des politiques sociales de l'Association des départements de France

Mme Laurence Rossignol, présidente. - Mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui M. Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales à l'Assemblée des départements de France (ADF), accompagné de Mme Marylène Jouvien, en charge des relations parlementaires à l'ADF.

Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation et d'avoir bien voulu répondre à nos questions. Notre mission d'information, vous le savez, s'intéresse à la réinsertion des mineurs enfermés. Ce public ne relève pas à proprement parler des départements. Néanmoins, nous avons la conviction qu'il existe des liens forts entre le public de l'enfance délinquante et celui de l'enfance en danger que les conseils départementaux ont en charge. Nous aimerions mieux comprendre comment les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) coopèrent avec les directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour prévenir le basculement dans la délinquance ou pour réinsérer les mineurs - ou les jeunes majeurs - qui ont eu affaire à la justice.

Je vais vous céder la parole pour une intervention liminaire qui va vous permettre de commencer à répondre aux questions que vous adressées notre rapporteur, Michel Amiel, puis nous aurons un temps de questions-réponses qui nous permettra d'approfondir certains points.

M. Jean-Michel Rapinat.- La réinsertion des mineurs enfermés ne constitue pas une mission spécifique des conseils départementaux. Toutefois, ces derniers y attachent un grand intérêt, afin de renforcer la coopération et la collaboration entre la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et l'aide sociale à l'enfance (ASE) des départements.

J'ai rencontré hier Sylvie Vella, chargée de la mission « Mineurs non accompagnés » au sein de la PJJ. Nous évoquions l'excellence de nos rapports tant au plan national que local.

Vous m'interrogez pour savoir si le public suivi par les conseils départementaux au titre de l'aide sociale à l'enfance recoupe en grande partie celui suivi par la protection judiciaire de la jeunesse. Il y a des enjeux communs. Ces derniers sont renforcés dans le cadre du suivi de l'accompagnement des jeunes arrivant de l'étranger, et que nous suivons dans les départements au titre de leur demande de protection. Une nouvelle négociation, qui succède à celle que nous avons eue avec le précédent Gouvernement, vient d'avoir lieu sur la prise en charge de ces jeunes. Lors du dernier bureau de l'ADF, nous avons répondu favorablement à cet accord.

La coopération entre les services de la PJJ et de l'ASE est ancienne et de bonne qualité, si j'en juge par les remontées qui nous parviennent. Elle est réaffirmée au gré de l'introduction ou de la reconduction du schéma départemental de la protection de l'enfance et de la famille. Un dialogue naturel existe entre nous, et a été renforcé par les lois du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

La coordination se fait également par le biais des cellules de recueil des informations préoccupantes. Certes, ces dernières n'emportent pas l'adhésion de tous, mais elles ont conduit à renforcer la coopération. Il y a un échange régulier d'informations, une coordination dans la prise en charge de l'enfant, qui est présente mais pourrait encore être améliorée dans l'intérêt de ce dernier.

La question de la réinsertion des mineurs enfermés nous préoccupe. Dans quelques semaines, l'ADF fera des propositions sur le retour à l'emploi des publics en situation de vulnérabilité, à l'occasion de la publication d'un rapport. Cela concerne notamment les jeunes en situation difficile. Nous incluons les jeunes sortant de centres éducatifs fermés. Ce rapport est l'occasion d'exprimer la position de l'ADF sur la conduite de cette politique, les orientations de long terme à lui donner, qu'il s'agisse de ces jeunes, de personnes en situation de handicap, de seniors, ou de manière générale de toute personne en situation difficile. Cette démarche s'inscrit dans les actions de prospective que nous menons. L'ADF essaye depuis deux ans d'être force de propositions sur l'insertion ou la réinsertion des publics en grande vulnérabilité, et, de manière plus générale, d'être force de propositions sur les missions des départements. Nous souhaitons ainsi accompagner les démarches innovantes et de proximité des départements. Je tiens à préciser que l'ADF n'a pas vocation à s'ingérer dans les mandats de chaque exécutif départemental. Mais elle veut être force d'impulsion.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Peut-être s'agit-il d'une formule à l'emporte-pièce, mais je considère que si un enfant en danger peut être dangereux, un enfant dangereux est forcément un enfant en danger. Vous avez fait part des bonnes relations, naturelles, entre l'ASE et la PJJ. Pour avoir été en charge de l'ASE pendant dix-sept ans dans de précédentes fonctions dans le département des Bouches-du-Rhône, je peux en témoigner.

Il y a une déclinaison différente de la protection de l'enfance d'un département à un autre. Certes, l'ADF n'a pas vocation à s'immiscer dans les affaires courantes de ces derniers. Toutefois, ne pensez-vous pas qu'il serait bon qu'il y ait une forme d'harmonisation sur l'ensemble du territoire, concernant les comportements, les relations ou encore les échanges d'informations entre la PJJ et l'ASE ?

En ce qui concerne les mineurs non accompagnés, j'étais à Marseille lorsque l'ADF a reçu le Premier ministre. Vous avez dit qu'un accord avait

été trouvé. Pouvez-vous nous en dire plus ? J'ai l'impression que ces enfants sont une sorte de dossier brûlant que les uns et les autres essaient de se repasser. Or, la France a signé la convention internationale des droits de l'enfant et il faut bien essayer de trouver des solutions aussi bonnes que possible.

Troisièmement, et peut-être que le titre de notre mission d'information évoluera, lorsque l'on parle de réinsertion, on mentionne systématiquement l'insertion par le travail. Or, l'insertion par la citoyenneté me paraît tout aussi importante.

En outre, j'avais réussi à obtenir dans mon département que la même délégation soit en charge de l'ASE et de la PMI. Qu'en est-il de la santé de ces jeunes, notamment la santé mentale - thème qui nous occupera lors d'un déplacement le 18 juin ? On sait que la pédopsychiatrie est sinistrée. Les troubles du comportement sont très présents chez ces enfants. Quelle piste peut-on proposer pour faire en sorte qu'il y ait un minimum de prise en charge sur ces sujets ?

Pouvez-vous nous en dire plus sur l'articulation entre l'ASE et le milieu ouvert ? En effet, les mineurs n'ont pas vocation à rester longtemps enfermés au sens carcéral du mot : ils restent emprisonnés en moyenne trois à quatre mois. Enfin, comment voyez-vous l'application et l'évolution de l'ordonnance de 1945 ?

M. Jean-Michel Rapinat. - Pour nous, l'harmonisation des pratiques, ou plus exactement la valorisation des pratiques innovantes, qui peuvent être différentes d'un territoire à un autre, a vocation à être partagée. Un travail est actuellement mené à l'ADF, sous l'égide du président de la commission des solidarités et des affaires sociales, M. Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin, en partenariat avec l'observatoire nationale de l'action sociale décentralisée. L'ADF lui a demandé un travail de compilation des pratiques innovantes, afin de les porter à la connaissance du plus grand nombre et d'inspirer les territoires sur ces questions très sensibles.

En outre, nous réunissons régulièrement, au sein de l'ADF, l'ensemble des cadres des services départementaux. Ainsi, Pierre Monzani, directeur général de l'ADF réunit mensuellement les directeurs généraux des services. De manière générale, les services de l'ADF rencontrent régulièrement leurs correspondants. Les différentes pratiques, la richesse de ces dernières sont portées à la connaissance du plus grand nombre, au service de l'intérêt général, et de l'intérêt particulier de l'enfant.

Les mineurs non accompagnés sont un sujet extrêmement sensible sur le plan politique. Nous avons trouvé le chemin pour un dialogue avec le Gouvernement, afin d'avancer progressivement sur ce terrain. Les départements sont fiers de faire le maximum pour accompagner ces jeunes.

Vous avez fait référence aux propos du Premier ministre l'année dernière, ainsi qu'à ceux du Président de la République avant lui, annonçant l'intention de l'État de financer l'évaluation préalable et la mise à l'abri de ces jeunes, avant toute décision judiciaire et avant la prise en charge de ces derniers au titre de l'ASE. Le Premier ministre et M. Dominique Busserau, président de l'ADF, étaient convenus d'une mission bipartite - la première en la matière - permettant à l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de la justice, avec des représentants de l'ADF, de travailler sur des pistes opérationnelles. Le rapport a été présenté le 15 février. La proposition du Gouvernement est la conséquence de ce dernier, et notre instance, le bureau de l'ADF, a fait voter l'ensemble des présidents de conseils départementaux sur celle-ci. Elle a obtenu une majorité.

Cette proposition concerne non pas la reprise par l'État de la mise à l'abri des jeunes et de la période d'évaluation, mais une compensation financière sur deux volets. Un forfait serait versé au département sur la partie évaluative. Il serait de 500 euros par jeune, pour permettre au département d'effectuer l'évaluation de la situation du jeune, de sa minorité, son parcours et d'essayer de faire coïncider cette évaluation avec la prise en charge qu'on pourra éventuellement lui proposer. En outre, l'État a proposé également de participer au financement de la mise à l'abri de ces jeunes pendant la période d'évaluation. Cette dernière est plus longue qu'autrefois, car un certain nombre de services sont débordés par le nombre de jeunes qui s'adressent à eux. Nous avons évalué le temps nécessaire pour y procéder à 25 jours. Le gouvernement a proposé une participation sur les 23 premiers jours.

Dès lors que le jeune est admis à l'ASE, l'État participera partiellement à sa prise en charge. L'accord conclu avec le précédent gouvernement prévoyait une prise en charge de 30 % des frais d'accueil au titre de l'ASE. Le Premier ministre a annoncé une prise en charge de 6 000 euros pour la moitié des nouveaux jeunes admis à l'ASE dans les années à venir. Il a insisté sur le caractère pérenne de cette aide, alors que le précédent accord ne portait que sur l'exercice 2018. 132 millions d'euros avaient ainsi été inscrits au budget 2018 pour couvrir partiellement cette prise en charge.

Cette question est d'autant plus sensible qu'elle coïncide avec la signature potentielle des pactes financiers. On souhaitait à l'ADF que, dans la mesure où il s'agit d'une dépense évolutive, un accord local entre le préfet et le président du conseil départemental soit trouvé, afin de sortir cette dépense du pacte financier. En effet, ces derniers affichent un objectif d'accroissement des dépenses de fonctionnement limité à 1,2 %. Nous serons vigilants sur les circulaires qui pourraient être transmises et les conditions précises d'application de cet accord.

L'accompagnement des jeunes présentant des troubles est un vrai sujet, qu'il s'agisse d'un handicap psychique, psychologique ou psychiatrique. Les services de pédopsychiatrie ou de psychiatrie adulte ne peuvent pas toujours répondre aux difficultés, telles que les départements peuvent les présenter. En effet, les départements ne sont pas des spécialistes de ces questions et ils se tournent vers ces services dans un souci d'accompagnement de ces jeunes. C'est un problème majeur de plus en plus souvent relevé par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Il y a beaucoup de demandes, et on ne peut pas toujours y répondre, ou trouver la solution thérapeutique et d'accompagnement la plus adaptée au problème particulier du jeune. Le président de l'ADF est en train d'imaginer des solutions d'accompagnement de long terme pour ces jeunes et leurs familles. Il faut avoir en tête que cela concerne une proportion importante, et croissante, des jeunes admis à l'ASE.

L'ADF n'a pas la prétention de se prononcer sur la question de l'ordonnance de 1945. Toutefois, nous considérons qu'il faut répondre aux besoins du jeune, qu'il soit victime ou auteur, car même dans ce dernier cas, il est en partie victime. Quand les services départementaux le suivent, y compris dans une structure fermée, la question est pour nous d'anticiper une solution suffisamment tôt. Nous devons mettre en place une coopération renouvelée et meilleure qu'aujourd'hui afin d'éviter les ruptures lors du passage d'un statut et d'une prise à charge à un autre. C'est notamment le cas à la sortie de ces établissements et à l'entrée dans le dispositif de l'ASE. Une réflexion importante est nécessaire pour mieux anticiper les parcours, et organiser un travail partagé entre les structures. C'est également le cas de l'action en milieu ouvert. Nous devons savoir si le jeune a des parents en capacité de l'accompagner ou non, s'il doit être protégé.

Travailler sur le parcours du jeune est important. Nous le faisons déjà pour d'autres publics, par exemple pour les sorties de détention pour des publics plus âgés. Des points d'amélioration existent.

Mme Michelle Meunier. - Vous avez indiqué que la coopération entre l'ASE et la PJJ est ancienne, mais qu'il existe des difficultés. De quel ordre sont-elles ? Est-ce d'ordre organisationnel ? Qu'en est-il d'un travail en pluridisciplinarité ? En outre, pouvez-vous nous parler des besoins de formation et de l'adaptation des professionnels de l'ASE depuis la loi de mars 2016 ?

Enfin, avez-vous des retours de la part des départements, à la suite de l'engagement du Gouvernement d'ouvrir une vingtaine de centres éducatifs fermés ? Les départements commencent-ils à s'organiser ? En Loire-Atlantique, l'appel d'offres doit prochainement se terminer. Les départements sont-ils inquiets ?

M. Jean-Michel Rapinat. - Les départements sont très attentifs sur ce point. Un mouvement se dessine. Les deux lois nous ont aidés, mais il

demeure toutefois une difficulté importante. Le groupement d'intérêt public « enfance en danger » travaille beaucoup sur ces questions sous la présidence de Mme Michèle Berthy, vice-présidente du conseil départementale du Val d'Oise. L'observatoire national de la protection de l'enfance joue pleinement son rôle et doit trouver son articulation avec les observatoires locaux de la protection de l'enfance. Des points sont à améliorer, notamment dans la transmission et le partage d'informations, ou encore dans la bonne exploitation de ces dernières afin de pouvoir éclairer la décision publique. Nous disposons d'une masse d'informations importante, même si parfois certaines remontées d'informations restent difficiles. Nous veillons à avoir un rôle facilitateur.

Certains de nos présidents s'émeuvent du fait que les observations faites ne sont pas totalement pertinentes ni à la hauteur de ce qu'ils souhaiteraient en termes d'éclairage de la décision publique.

Sur le suivi du parcours des jeunes, le dispositif OLYMPE va dans le bon sens. Il permet une étude plus longitudinale du parcours des jeunes et du partage de l'information entre tous les acteurs : les représentants de l'État, du département et des associations. Il doit permettre de nous renseigner sur des informations qui ne se limitent pas au domaine financier ou à celles que l'on trouve classiquement dans des tableaux de bord. Cela doit nous permettre de mieux percevoir et comprendre leurs parcours, pour mieux orienter les politiques publiques. Un travail important doit être fait, nécessitant une implication forte des départements. Cela n'est pas encore le cas sur l'ensemble des territoires. Toutefois, nous allons nous appuyer sur les territoires les plus engagés ou disposant des équipes les plus expertes afin de créer un effet d'entraînement.

L'évaluation et l'observation restent une question sur laquelle nous devons collectivement travailler. Toutefois nous partageons les mêmes intérêts : ceux des enfants et de leur famille, ainsi que celui de mesurer l'efficacité d'une politique publique coûteuse à plus d'un titre - financièrement, socialement, affectivement et familialement.

Mme Laurence Rossignol, présidente. - M. Amiel évoquait les disparités existant entre les départements qui posent la question de l'égalité de traitement sur les territoires des citoyens et des jeunes accompagnés par l'ASE. Il est nécessaire de renforcer l'articulation entre les interventions respectives de l'État et des départements.

Nous connaissons la difficulté de cet exercice. Vous avez évoqué les disparités. Ces dernières peuvent être extrêmement positives - ou non. Quelles bonnes pratiques avez-vous identifiées et dans quels départements ? Il faut bien garder en tête qu'une pratique n'est pas forcément transposable entièrement d'un département à un autre, en raison de la spécificité de chaque territoire.

Enfin, que pensez-vous de l'idée de créer un fichier biométrique pour les mineurs non accompagnés ?

M. Jean-Michel Rapinat. - Sur ce dernier point, nous nous sommes déjà exprimés sur le faisceau d'indices dont nous avons besoin pendant la phase délicate de l'évaluation de l'âge du mineur.

Les examens osseux ne peuvent pas, par leurs imprécisions, constituer à eux seuls l'unique référence.

Mme Laurence Rossignol, présidente. - Je vous pose cette question, car un amendement a été adopté en commission sur le projet de loi « Asile et Immigration », visant à créer un fichier national biométrique, pour les mineurs non accompagnés. Quelles sont les données biométriques qui sont susceptibles d'être collectées ? La loi du 14 mars 2016 a encadré ces pratiques, notamment le recours aux tests osseux. Ils ne peuvent se faire que sur décision de justice et avec l'accord de l'intéressé. En outre, le doute doit profiter à l'intéressé. J'avais cru comprendre qu'à la suite de cette disposition, les départements avaient largement abandonné les tests osseux. Les tests génitaux sont pour leur part interdits. Dès lors, à part les empreintes digitales, quelles données pourraient alimenter ce fichier ?

Mme Mireille Jouve. - Nous allons prendre connaissance de cet amendement et nous reviendrons vers vous pour vous apporter des précisions.

M. Jean-Michel Rapinat. - Nous mesurons bien les limites de ces examens, qui sont d'ailleurs de moins en moins utilisés. Ils le sont pour compléter des informations, avec toute la relativité à accorder à ces tests, notamment les examens dentaires. Dans les faits, nous disposons d'éléments importants en écoutant les propos du jeune. Cela suppose de passer beaucoup de temps avec lui, d'où l'augmentation de la durée d'évaluation. Il faut faire face à l'influence de certaines filières, prendre le temps de comprendre son parcours, ses traumatismes éventuels. La question de l'âge est fondamentale car elle implique une admission éventuelle à l'ASE après décision de justice. On s'appuie sur l'analyse globale d'une situation plutôt que de se limiter aux résultats de tel ou tel test. Ainsi, un test pris isolément ne suffit pas à traiter la question de l'âge du jeune.

Nous allons prochainement publier un document relatif aux bonnes pratiques sur le retour à l'emploi. Je ferai porter à votre connaissance les bonnes pratiques collectées en matière de protection de l'enfance. Le rapport que nous allons prochainement publier fait l'objet d'un travail collaboratif avec l'observatoire national de l'action sociale décentralisée, gage de neutralité important pour identifier les bonnes pratiques et les considérer comme des sources d'inspiration.

M. Michel Amiel, rapporteur. - On constate des cultures différentes entre les partenaires. La prise en charge de l'enfant ne sera pas la même suivant qu'elle est faite par la PJJ, l'ASE, la pénitencière ou l'éducation

nationale. Peut-on imaginer un référentiel commun, permettant de faire émerger une culture commune ?

M. Jean-Michel Rapinat. - Notre institut des élus territoriaux, adossé à l'ADF peut apporter des formations en la matière et peut être sollicité. Il est agréé par le ministère de l'Intérieur. On peut imaginer de construire des programmes de formation visant à améliorer cette interdisciplinarité. Nous l'avons fait dans d'autres domaines, notamment pour l'accompagnement des personnes en situation de handicap.

M. Jean-Marie Morisset. - J'ai compris que le bureau de l'ADF était satisfait des propositions du Gouvernement. Or, lorsque j'entends l'accompagnement proposé, je crains que le président de mon conseil départemental ne soit pas forcément content. Vous avez mentionné 500 euros, puis 6 000 euros. Pouvez-vous revenir sur ce point et les différentes phases ?

M. Jean-Michel Rapinat. - Certes, le bureau de l'ADF, par un vote majoritaire, a exprimé une adhésion à la proposition du Gouvernement. Toutefois, beaucoup de présidents de conseils départementaux estiment qu'elle est en deçà de leurs espérances.

La proposition du gouvernement est la suivante : une aide forfaitaire pour l'évaluation de 500 euros est prévue. Puis, pour la mise à l'abri, une aide étatique de 90 euros par jour est versée pendant quatorze jours, puis de vingt euros jusqu'au 23^{ème} jour. Bien évidemment, c'est en deçà du coût global de prise en charge du jeune, avant qu'il ne soit déclaré mineur non accompagné.

Une fois le jeune admis à l'ASE, l'État s'est engagé de manière pérenne à verser 6 000 euros par jeune pour la moitié des nouveaux jeunes, à partir de 2019. Le coût varie selon le type de prise en charge : dans une famille d'accueil, en établissement ou une structure intermédiaire. La moyenne est de 50 000 euros par jeune et par an, mais elle oscille entre 30 000 euros et jusqu'à 70 000 euros, pour une prise en charge en établissement. Sur cette charge qui relève de la compétence du département, l'État ne contribue donc que partiellement. Mais le fait que l'État s'engage sur ces deux phases est un premier pas, y compris pour ceux qui considèrent que cela est très en deçà de ce que le Premier ministre avait promis à Marseille.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Pour avoir participé à des négociations avec l'État dans des fonctions antérieures, je dois signaler qu'il est très difficile d'obtenir qu'il accepte de participer financièrement à des dépenses des départements.

Mme Laurence Rossignol, présidente. - En 2016, le gouvernement avait mis en place une aide, mais il n'avait pas pu s'engager au-delà de 2018.

M. Jean-Michel Rapinat. - L'accord pour l'année 2018 prévoyait une prise en charge de 30 % de 40 000 euros, soit 12 000 euros. Dans le nouvel

accord, cette somme sera de 6 000 euros pour la moitié des jeunes qui se présenteront. Toutefois, s'agissant de la première phase, l'État verse jusqu'à présent 250 euros pour cinq jours maximum. L'engagement pris par l'actuel Gouvernement est d'une autre nature.

M. Jean-Marc Huart,
directeur général de l'enseignement scolaire

Mme Laurence Rossignol, présidente. - Nous recevons M. Jean-Marc Huart, directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO), accompagné de MM. Marc Bablet, chef du bureau de la politique d'éducation et des dispositifs d'accompagnement, et Alain Bouhours, chef du bureau de la personnalisation des parcours scolaires et de la scolarisation des élèves handicapés.

Je vous remercie d'avoir bien voulu nous apporter votre éclairage sur la manière dont l'éducation nationale participe à la prise en charge des mineurs enfermés, pour la plupart des jeunes ayant eu affaire à la justice mais aussi pour certains enfermés en raisons de troubles psychiatriques.

Au cours de nos déplacements sur le terrain, nous avons rencontré plusieurs enseignants exerçant en établissement pénitentiaire ou en centre éducatif fermé. Nous avons pu mesurer leur engagement professionnel mais aussi la difficulté de leur tâche face à un public souvent déscolarisé très tôt.

Nous aimerions notamment mieux comprendre comment l'éducation nationale coopère avec la protection judiciaire de la jeunesse et avec l'administration pénitentiaire pour la prise en charge de ces mineurs. Nous aimerions savoir comment sont sélectionnés et formés les enseignants qui travaillent auprès de ces mineurs et si vous êtes satisfaits de la qualité de la coopération avec les autres professionnels qui interviennent auprès d'eux.

Beaucoup de mineurs enfermés sont déscolarisés depuis la sixième ou la cinquième, voire pour certains dès l'école primaire, ce qui nous amène à nous interroger sur les dispositifs existants en matière de détection et de prévention du décrochage scolaire. Nous souhaiterions également savoir si certains de ces jeunes parviennent à reprendre leur scolarité à l'issue de leur période d'enfermement.

M. Jean-Marc Huart, directeur général de l'enseignement scolaire. - La résorption du décrochage scolaire, est une priorité du ministère et nous avons considérablement progressé, que ce soit dans les résultats comme dans les dispositifs. La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a représenté un tournant, en instaurant un système d'information recensant les sorties sans diplôme ou en cours de formation.

Ce système d'information nous donne la liste des décrocheurs et permet d'alimenter les plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD), qui intègrent les réseaux « Formation qualifiante emploi » (FOQUALE). Ces structures prennent contact avec les jeunes identifiés, les reçoivent et les accompagnent dans leur retour en formation. Grâce à ces efforts, le nombre de décrocheurs a fortement baissé : de 150 000 par an il y a cinq ans, nous comptons aujourd'hui moins de 100 000 décrocheurs par an.

La prévention de la délinquance passe notamment par l'insertion dans la formation et dans l'emploi. Sans faire d'analogie entre les jeunes décrocheurs et les jeunes sous-main de justice, il existe néanmoins des convergences - que vous avez pu observer - entre ces deux populations. De la même manière, même s'il n'y a pas de causalité, il existe une relation entre l'absence de maîtrise des savoirs fondamentaux et le décrochage. Nous sommes donc face à un phénomène cumulatif.

Concernant l'enseignement dispensé aux mineurs sous-main de justice, le dispositif est solidement établi. Dans les 52 centres éducatifs fermés (CEF) en activité, l'enseignant qui y est nommé est membre à part entière de l'équipe éducative : souvent spécialisé, il peut être professeur des écoles ou du second degré. Les objectifs de l'enseignement dispensé en CEF sont fixés par une circulaire du 30 juillet 2015.

En ce qui concerne le milieu pénitentiaire, l'enseignement y est dispensé dans un cadre défini par une convention conclue entre nos deux administrations, et déclinée à trois niveaux : au niveau national, les directeurs d'administration fixent les objectifs, le pilotage est assuré au niveau régional et la mise en œuvre à l'échelon local, c'est-à-dire dans chaque établissement. La concertation est conduite à chacun de ces trois niveaux.

À la rentrée scolaire 2017, 789 postes en équivalents temps plein (ETP) étaient mis à disposition pour l'enseignement en milieu pénitentiaire, en hausse de 5,5 % sur les cinq dernières années. Ils exercent leur métier auprès de 68 574 personnes détenues ; parmi les mineurs détenus, au nombre de 2 571 en 2016, 95 % étaient des garçons et 90 % avaient entre seize et dix-huit ans. Le volume d'enseignement dispensé est supérieur à vingt heures hebdomadaires pour 79 % d'entre eux.

Lorsque je travaillais en académie, j'ai constaté que, pour l'administration pénitentiaire, la question de la scolarisation était importante, sans être néanmoins la première des priorités : la prévention du suicide, l'intégration du jeune dans le cadre pénitentiaire sont des tâches plus urgentes.

J'en viens aux enseignants. Les enseignants exerçant en CEF sont des personnels expérimentés, prélevés sur la dotation de l'académie concernée ; aucun néo-titulaire n'exerce donc en CEF. Le recrutement se fait sous la forme d'un poste à profil ; les candidats ayant répondu se présentent à un

entretien individuel et le recrutement est décidé par une commission mixte associant l'éducation nationale et la justice. Les détenteurs du certificat d'aptitude professionnelle aux pratiques de l'éducation inclusive (CAPPEI) sont privilégiés mais des enseignants ayant l'expérience de publics difficiles sont également admis. Les enseignants nouvellement nommés en CEF reçoivent une formation d'adaptation à l'emploi, à raison de deux sessions de cinq jours, organisée conjointement avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

En milieu pénitentiaire, les unités locales d'enseignement (ULE) comprennent des enseignants titulaires ainsi que des vacataires, placés sous l'autorité fonctionnelle d'un responsable local de l'enseignement. Les postes en milieu pénitentiaire sont également des postes à exigences particulières : il faut une volonté des personnels d'aller vers ces postes, puis une sélection est opérée. Tous les candidats sont reçus en entretien individuel et une commission mixte, présidée par le recteur et par le directeur interrégional de l'administration pénitentiaire, examine les candidatures. Une formation d'adaptation à l'emploi est dispensée, comprenant une session de découverte, puis deux sessions à l'institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés, en lien avec le responsable national de l'enseignement à la direction de l'administration pénitentiaire. S'agissant de la formation continue, dispensée au sein des unités pédagogiques régionales (UPR), celle-ci porte moins sur la pédagogie que sur les questions liées à la sécurité et aux contraintes d'organisation des cours.

En ce qui concerne l'évaluation, nous ne disposons pas d'une évaluation globale du niveau scolaire de ces jeunes. Nous encourageons bien entendu la passation de diplômes et de certifications, comme pour les adultes. La difficulté majeure que nous rencontrons est d'assurer un suivi effectif des jeunes, y compris à l'issue de la détention, pour les raisons que j'ai évoquées précédemment. Or, le suivi par les enseignants est fondamental et il leur appartient de connaître les ressources qu'ils peuvent mobiliser, en particulier leurs homologues de l'enseignement adapté et les psychologues de l'éducation nationale. Ces derniers jouent un rôle très important et leur intervention est systématique en milieu pénitentiaire.

La coopération avec la PJJ est fructueuse, si bien que nous travaillons à de nouvelles formes de coopération, par exemple en matière d'orientation pour promouvoir les métiers de la justice. Je connais moins bien la coopération avec les services psychiatriques dans le cadre des unités d'enseignement hospitalières ; l'éducation nationale y assure le traitement et l'inspection des enseignants qui y exercent.

M. Michel Amiel, rapporteur. - L'ordonnance du 2 février 1945 affirmait la primauté de l'éducatif sur le répressif et le carcéral. Comment qualifieriez-vous l'évolution de la justice des mineurs ? Vous semble-t-elle conforme à cet esprit ?

Le faible nombre d'heures d'enseignement dispensées au sein des quartiers pour mineurs (QPM) nous a interpellé, alors même que l'on a le sentiment que les mineurs y passent beaucoup de temps à ne rien faire ; ne pensez-vous pas que davantage de temps consacré à l'enseignement serait profitable ?

Quel regard portez-vous sur la mise en oeuvre des préconisations du rapport Moro-Brison sur la santé et le bien-être des jeunes ?

Enfin, pensez-vous que les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) constituent un progrès en matière de prise en charge éducative ?

M. Jean-Marc Huart. - Mon sentiment est que des évolutions nous rapprochent à petits pas des principes et des objectifs de l'ordonnance de 1945 : je pense à la multiplication des modalités d'intervention, à la coopération renforcée entre les administrations en vue d'une prise en charge globale du jeune, ou encore au nombre important d'enseignants mis à disposition.

S'agissant des QPM, il y a, au moment de l'incarcération, des priorités qui peuvent être autres que l'enseignement. Autrement dit, il y a un certain nombre de préalables au temps éducatif.

M. Michel Amiel. - On sait toutefois que les trois quarts des mineurs incarcérés sont prévenus et que la durée moyenne de détention n'excède pas trois ou quatre mois. On regrette d'ailleurs l'absence des enseignants pendant l'été, qui prive certains mineurs de tout enseignement.

M. Jean-Marc Huart. - Si vous me permettez l'expression, je pense que nous devons être « disruptifs » : il ne faut pas chercher à calquer fidèlement le cadre d'un enseignement académique. Il faudrait intégrer d'autres enseignements, comme les enseignements professionnels, et selon d'autres modalités. Sans ignorer les contraintes qui y sont liées, l'utilisation du numérique pourrait ouvrir le champ des possibles.

M. Michel Amiel. - Actuellement, les téléphones et les tablettes sont interdits !

M. Jean-Marc Huart. - Par ailleurs, j'ai conscience que la solution de continuité dans l'enseignement pendant les vacances scolaires n'est pas satisfaisante.

M. Alain Bouhours, chef du bureau de la personnalisation des parcours scolaires et de la scolarisation des élèves handicapés. - En QPM, les élèves reçoivent en moyenne douze heures hebdomadaires d'enseignement, ce qui est bien en-deçà des vingt-six heures normales en collège. C'est très peu.

Les causes en sont les contraintes en matière de locaux, mais également en matière de disponibilité des surveillants, qui doivent accompagner les enseignants comme les élèves. Certains élèves refusent

également d'assister aux cours pour des raisons diverses, liées parfois à des affrontements entre bandes au sein de la prison.

Il y a une problématique spécifique qui est celle de l'alphabétisation, qui concerne particulièrement les migrants non francophones, et pour laquelle nous rencontrons les mêmes difficultés.

S'agissant des diplômes auxquels nous formons, il s'agit essentiellement de diplômes de niveau V (diplôme national du brevet et CAP), voire en-deçà : beaucoup de mineurs passent le certificat de formation générale (CFG). Nous constatons cependant une tendance à la hausse du niveau de qualification ces dernières années, un nombre croissant d'élèves préparant des formations de niveau baccalauréat.

Mme Laurence Rossignol, présidente. - Dans l'hypothèse où nous recommanderions une augmentation du nombre d'heures d'enseignement dispensées aux mineurs détenus, seriez-vous en mesure de suivre ?

M. Alain Bouhours. - Il ne s'agit pas à mon sens d'un problème de moyens, tout du moins du point de vue de l'éducation nationale. Dans mes fonctions antérieures, j'avais obtenu du directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) une augmentation des moyens au profit du milieu pénitentiaire. Nous nous sommes heurtés en revanche à des difficultés pratiques et organisationnelles internes au milieu carcéral, sur lesquelles nous n'avions pas de prise.

M. Michel Amiel. - Pensez-vous que le modèle des EPM est préférable à celui des QPM ?

M. Alain Bouhours. - Le volume d'enseignement dispensé en EPM est d'environ vingt heures hebdomadaires, ce qui est bien supérieur.

M. Jean-Marc Huart. - Il ne fait pas de doute que l'homogénéité des publics facilite grandement l'organisation des cours, qui est pour nous le point le plus problématique.

Mme Chantal Deseyne. - Les difficultés que rencontre l'enseignement en milieu pénitentiaire ne tiennent-elles pas au fait que la PJJ et l'éducation nationale ont des objectifs différents ? Comment améliorer ce partenariat ?

M. Jean-Marc Huart. - Nos objectifs ne sont pas si différents que cela ; ils sont mêmes partagés. Notre coopération avec la PJJ est de qualité ; elle se traduit par la mise à disposition d'un personnel de l'éducation nationale auprès du ministère de la justice sur ces questions. Le pilotage interrégional, auxquels participent les recteurs, fonctionne bien.

M. Marc Bablet, chef du bureau de la politique d'éducation et des dispositifs d'accompagnement. - L'enseignement en CEF a été confié à un autre bureau que celui en charge du milieu carcéral pour la raison qu'il s'agissait de l'assimiler aux dispositifs relais, qui participent de la lutte

contre le décrochage scolaire. Nous sommes donc pleinement dans l'esprit éducatif qu'évoquait le rapporteur.

Une circulaire commune avec la PJJ organise l'enseignement en milieu ouvert et en CEF. Elle prévoit l'organisation des dispositifs de prévention et associe la PJJ aux dispositifs relais, notamment par la mise à disposition d'éducateurs. Cependant, écrire des circulaires ne suffit pas et nous travaillons à l'application effective de ces textes.

Pour les CEF, la difficulté majeure est l'isolement des enseignants qui y exercent. Je n'en tire pas comme conclusion qu'il faudrait en ajouter un second, seulement qu'il reste à créer une culture commune avec les personnels de la PJJ, ce qui passe en particulier par des formations communes.

Le suivi du parcours des jeunes, déjà évoqué, est l'autre grande difficulté : les enseignants voient arriver pour six mois des jeunes dont ils ignorent le passé. Ces jeunes venant souvent de loin, il est difficile d'obtenir des informations sur leur parcours.

M. Jean-Marc Huart. - Le livret scolaire unique numérique (LSUN), introduit récemment, permet un suivi du CP à la troisième. Il serait intéressant d'étudier dans quelle mesure il pourrait faciliter ces échanges d'informations.

M. Michel Amiel. - On voit qu'une partie des difficultés provient du fait que les administrations concernées ont des cultures différentes. Pour assurer une meilleure prise en charge du jeune, ne faudrait-il pas un socle commun de formation à l'ensemble des personnels concernés ?

M. Alain Bouhours. - Il existe déjà des formations conjointes comme cela a été indiqué, mais celles-ci pourraient être certainement renforcées.

M. Jean-Marc Huart. - J'y suis pour ma part très favorable, nous devons travailler à une acculturation réciproque.

Mme Laurence Rossignol, présidente. - Quelle est l'attractivité des postes d'enseignant en CEF ou en milieu pénitentiaire ? Êtes-vous capable de la mesurer ?

M. Alain Bouhours. - Nous observons peu de volatilité en milieu pénitentiaire. Y exercer relève d'un engagement personnel, assis sur une qualification et sur un recrutement sur profil. Nous ne rencontrons pas de problème majeur pour couvrir les quelques 800 ETP.

M. Jean-Marc Huart. - Je ne connais pas le nombre de candidatures que nous recevons pour chaque poste. Nous tenterons de l'obtenir auprès de la direction générale des ressources humaines.

M. Marc Bablet. - Le recrutement des enseignants exerçant en CEF est parfois plus difficile, car nombre de CEF sont éloignés des villes, ce qui les rend moins attractifs. Il nous est arrivé d'avoir des postes vacants.

Mme Laurence Rossignol, présidente. - Les enseignants concernés perçoivent-ils une indemnité spécifique ?

M. Jean-Marc Bouhours. - L'obtention du CAPPEI emporte une indemnité, de même qu'il existe une prime spécifique liée à l'exercice en milieu pénitentiaire. De plus, l'obligation hebdomadaire de service d'enseignement est de seulement 21 heures, ce qui constitue un autre élément d'attractivité pour les professeurs des écoles.

M. Martin Lévrier. - Peut-on imaginer des enseignants présents pendant les vacances scolaires ou cela relève-t-il de l'impensable ?

M. Jean-Marc Huart. - Comme je l'indiquais tout à l'heure, je comprends que vous souleviez cette question, mais j'attire votre attention sur le fait que cela nécessiterait des modifications statutaires d'ampleur.

M. Marc Bablet. - La circulaire de 2005 relative à l'enseignement en CEF précise que le volume annuel d'enseignement peut être réparti autrement que sur 36 semaines ; je n'ai toutefois pas connaissance que cette disposition ait été mise en œuvre.

Mme Laurence Rossignol, présidente. - Je vous remercie, Messieurs, pour toutes les informations que vous nous avez apportées.

Mme Sophie Bouttier-Veron,
vice-présidente du tribunal pour enfants de Marseille en charge du milieu
fermé, vice-présidente de l'Association française des magistrats
de la jeunesse et de la famille (AFMJF)

Mme Laurence Rossignol, présidente. - Pour cette troisième audition, nous avons le plaisir de discuter, par visio-conférence, avec Mme Sophie Bouttier-Véron que je remercie d'avoir bien voulu répondre à nos questions.

Vous êtes magistrate au tribunal pour enfants de Marseille, dans un département que connaît bien notre rapporteur Michel Amiel, sénateur des Bouches-du-Rhône. Vous êtes également la vice-présidente de l'association des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), association que vous avez accepté de représenter aujourd'hui. Votre association rassemble notamment des juges des enfants et des juges aux affaires familiales. Elle prend régulièrement position sur les questions relatives à la justice des mineurs et elle est fréquemment consultée par les pouvoirs publics sur les projets de réforme qui concernent la jeunesse ou la famille.

Nous aimerions connaître la position de votre association sur le sujet qui intéresse notre mission d'information, la réinsertion des mineurs enfermés. Vous pourrez naturellement nous faire part de votre expérience au tribunal pour enfants de Marseille, qui est l'un des plus importants de France.

Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire, qui va vous permettre de répondre en tout ou partie aux questions de notre rapporteur, puis nous aurons un temps d'échange avec l'ensemble des sénateurs ici présents.

Mme Sophie Bouttier-Veron. - L'AFMJF, créée en 1947, réunit l'ensemble des professionnels intéressés par le parcours judiciaire des mineurs : magistrats, avocats, éducateurs, associations qui gèrent des établissements pour enfants, assesseurs des tribunaux pour enfants. Signataire d'une convention avec la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), notre association apporte régulièrement son concours au ministère de la justice sur les sujets dont nous nous occupons particulièrement. Je suis déléguée de l'association pour la région Sud-Est et nous avons régulièrement des réunions au niveau national.

Sur le plan professionnel, je suis affectée, depuis 2012, au tribunal pour enfants de Marseille. J'ai d'abord été en charge d'un secteur géographique correspondant aux quartiers Nord de la ville - j'avais alors un nombre considérable de dossiers à traiter - et je suis maintenant responsable d'un secteur situé au sud de Marseille, où l'activité est un peu moins soutenue. Je suis investie tant sur le champ de l'assistance éducative que de la répression pénale et je consacre environ un quart de mon temps à la fonction de juge de l'application des peines pour des mineurs incarcérés à l'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) La Valentine ou, pour les jeunes filles, dans le quartier pour mineurs de la prison des Baumettes.

Permettez-moi à présent de broser à grands traits l'activité du tribunal des enfants de Marseille. Au titre de l'assistance éducative, les neuf juges des enfants sont actuellement saisis de 380 dossiers. Au titre de la répression pénale des mineurs délinquants, nous avons été saisis, en 2017, de 1 549 nouvelles procédures, dont je vous rappelle les différentes étapes : une première audience, suivie la plupart du temps d'une mise en examen, à l'issue de laquelle il est décidé soit d'une mesure d'assistance éducative, soit d'une mise en détention provisoire, en attente du jugement. À noter également que nous assistons à une augmentation importante du nombre de mineurs déférés devant le juge des enfants, c'est-à-dire dont la première audience intervient à la suite d'une garde à vue. Ainsi, en 2017, le tribunal des enfants de Marseille compte 841 mineurs déférés devant lui, ce chiffre divergeant cependant de celui de la PJJ qui en a recensé pour sa part 937. Sur ces 937 mineurs, 150 ont fait l'objet d'une mesure d'incarcération, dont sept filles, et 131 procédures concernaient des mineurs non-accompagnés (MNA).

Je vais à présent vous livrer les quelques chiffres dont nous disposons pour l'EPM de La Valentine, qui accueille les mineurs incarcérés sur décision du tribunal de grande instance (TGI) de Marseille. En 2017, on a recensé 198 entrées de mineurs - contre 235 en 2016 - réparties entre 175 prévenus et 23 condamnés. Parmi eux, 16 % avaient moins de 16 ans. 19 % faisaient l'objet d'une détention au titre d'un mandat de dépôt criminel -

contre 13 % en 2016. La durée moyenne de leur incarcération est d'environ 95 jours, soit un peu plus de trois mois, contre 85 jours en 2016. Sur les 198 mineurs entrants, 54 étaient des MNA, soit 27 % du total, dont 36 étaient de nationalité algérienne ; au mois de septembre 2017, les MNA représentaient 58 % de l'effectif des mineurs détenus à l'EPM.

Sur les 132 mineurs incarcérés à La Valentine, à Grasse, aux Baumettes, à Aix-Luynes ou à Avignon-Le Pontet, on dénombrait 110 prévenus et seulement 22 condamnés. Les mesures d'aménagement de peine sont rares, on en a dénombré seulement quatre en 2017, peu de jeunes relevant de ce type de mesures. Mais 39 permissions de sortie ont été ordonnées pour les mineurs de l'EPM afin de les aider à se préparer à leur sortie.

Mme Laurence Rossignol, présidente. - Je suis surprise de la très importante proportion de MNA incarcérés. À quoi attribuez-vous ce phénomène ? Est-il observé dans toute la France ?

Mme Sophie Bouttier-Veron. - La présence d'un nombre croissant de MNA est observée sur tout le territoire, même si les pays d'origine ne sont pas les mêmes. Plusieurs facteurs peuvent expliquer leur incarcération. En premier lieu, le peu de garantie de représentation dont ils peuvent se prévaloir entraîne une détention provisoire plus fréquente : leur statut au sein de l'EPM est alors celui de prévenu. En second lieu, les MNA repérés dans le ressort du TGI de Marseille se distinguent des autres mineurs en ce qu'ils ne souhaitent pas intégrer le circuit de la protection de l'enfance, bien souvent parce que leur parcours migratoire n'est pas achevé. S'ajoute à cela le problème bien connu de l'évaluation de leur âge : leur minorité alléguée peut être parfois contestée et certains juges des enfants se montrent réticents à prononcer des mesures d'assistance éducative à l'égard de MNA dont la minorité n'est pas évaluée et qui ont de surcroît commis des délits. La diminution des mesures d'incarcération de ces MNA passe ainsi par un travail approfondi sur l'établissement de l'état civil de ces jeunes, qui incitera les juges à prononcer des jugements plus adaptés à leur âge réel.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Mes questions seront de portée plus générale que le ressort territorial de votre compétence. Je souhaiterais savoir si vous estimez que l'ordonnance de 1945 relative à la justice pénale des mineurs est encore adaptée aux situations juridiques qu'elle prétend régir. Par ailleurs, vous avez évoqué l'EPM de Marseille, que la mission d'information a récemment visité, mais j'aimerais recueillir votre opinion sur les autres réponses apportées aux mineurs délinquants, notamment les centres éducatifs fermés (CEF) et le milieu ouvert.

Mme Sophie Bouttier-Veron. - Incontestablement, bien que nous restions très attachés à l'esprit initial de l'ordonnance de 1945, qui consacre la primauté de l'éducatif sur le répressif, nous déplorons une perte de lisibilité, résultant de nombreux ajouts successifs, la présence d'expressions

peu adaptées, telles « liberté surveillée » ou « admonestation ». Sans doute un travail de remise en forme serait bienvenu.

Il est important de laisser du temps aux mineurs pour évoluer. Schématiquement, la procédure pénale se déroule de la manière suivante : d'abord, une première audience devant le juge des enfants ou le juge d'instruction avec une mise en examen sur les faits pénaux ; puis on mène une enquête sur la personnalité du mineur, on examine les mesures à prendre et on explique au mineur qu'il va être jugé dans quelques mois et qu'il doit donc se racheter ; différentes mesures peuvent être décidées, en milieu ouvert ou en milieu fermé, peuvent être décidées pendant ce laps de temps. Nous sommes attachés à cette temporalité qui nous paraît très fructueuse.

Concernant la césure du procès pénal, introduite par une précédente réforme de l'ordonnance de 1945, il nous semble que c'est un sujet qui doit donner lieu à une réflexion approfondie car sa mise en oeuvre concrète par les juridictions est malaisée. Je rappelle en outre que la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle a rétabli la convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement devant le juge des enfants. Cette procédure nous permet de nous prononcer, dès la première audience, sur la culpabilité du mineur et sur les intérêts civils, puis de renvoyer à une audience ultérieure le prononcé de la sanction ou de la mesure.

M. Michel Amiel. - Pouvez-vous nous préciser en quoi consiste la césure du procès pénal que vous évoquez ?

Mme Sophie Bouttier-Veron. - Il s'agit de prévoir deux audiences de jugement : au cours de la première audience, le tribunal se prononce sur la culpabilité de la personne présentée et sur les demandes de dédommagement des parties civiles, qui sont ainsi traitées plus rapidement ; c'est seulement au cours d'une deuxième audience, tenue plusieurs mois plus tard, que le tribunal décide de la peine. L'idée est séduisante mais elle se heurte à des problèmes concrets : nous manquons de visibilité sur nos agendas et il n'est pas simple d'organiser une deuxième audience six ou huit mois après la première. En outre, certains collègues estiment que ce serait une erreur de se prononcer immédiatement sur la culpabilité du mineur ; en effet, il arrive souvent que le mineur ne reconnaisse pas sa culpabilité lors de la première audience mais qu'il la reconnaisse lors du jugement grâce au travail éducatif réalisé entre-temps. Il est important de laisser au jeune le temps de travailler sur son rapport à l'acte de délinquance afin de le responsabiliser.

Toujours au titre d'éventuelles retouches à apporter à l'ordonnance de 1945, je m'interroge sur les sanctions éducatives, créées en 2002 pour des mineurs âgés d'au moins dix ans, et qui ne sont à ma connaissance presque jamais utilisées. Elles avaient été conçues à partir de l'idée d'un

rajeunissement de la délinquance des mineurs, qui n'est pas vérifié dans les statistiques. L'entrée dans la délinquance coïncide, en réalité, avec l'entrée dans la puberté. J'ajoute que les sanctions éducatives ne peuvent être prononcées que par le tribunal pour enfants, ce qui ne me paraît pas adapté : pour des enfants si jeunes, une audience de cabinet, en présence des parents et des éducateurs, est plus appropriée afin d'examiner leur situation en détail.

Vous m'interrogez aussi sur l'intérêt des EPM. Au vu des rapports de la Contrôleure générale des lieux de privation des libertés, les pratiques sont diverses d'un établissement à l'autre, ce qui est d'ailleurs aussi le cas pour les centres éducatifs fermés. Je peux vous parler de l'EPM de La Valentine que je connais bien. Il présente une dynamique intéressante entre l'administration pénitentiaire et la PJJ, avec une volonté de nouer la sanction et l'éducatif et une attention portée à la préparation à la sortie. Des moyens importants sont alloués dans le domaine scolaire, sportif ou de l'éducation civique. Des permissions de sortie sont accordées ; récemment un jeune est sorti pour visiter le Camp des Milles, qui était un camp d'internement et de déportation pendant la seconde guerre mondiale, dans le but de le sensibiliser à la citoyenneté et à l'égalité. À l'EPM, les jeunes sont pris en petits groupes, notamment au niveau scolaire. Souvent, ces jeunes n'avaient jamais bénéficié d'une telle attention. Certes, l'enfermement ne doit pas durer trop longtemps, car il n'offre pas des conditions d'éducation optimales, mais il peut être un moment fructueux si des moyens appropriés y sont consacrés. Vous me permettrez de regretter la disproportion entre les moyens consacrés à l'accompagnement du mineur une fois celui-ci enfermé et les moyens qui auraient pu être consacrés, préalablement, à ce qu'il ne commette aucun délit...

Mme Laurence Rossignol, présidente. - Pourriez-vous nous dire si beaucoup d'enfants ayant fait d'abord l'objet d'une mesure d'assistance éducative se retrouvent ensuite devant vous pour des faits pénaux ? Ces mineurs présentés à la justice ont-ils souvent eux-mêmes été victimes ?

Mme Sophie Bouttier-Veron. - Je n'ai pas de chiffres précis mais ce sont évidemment les mêmes populations. Beaucoup d'enfants élevés par des mères seules, dans des conditions de logement et d'environnement social très difficiles, bénéficient préalablement d'une assistance éducative - combien de mères en pleurs m'ont révélé dans mon cabinet qu'elles se sentaient incapables d'élever leur enfant dans leur quartier, en raison de l'insécurité qui y règne et de la prévalence du trafic de drogue. Nous les retrouvons quelques mois ou années plus tard sur le banc des prévenus au tribunal pour enfants.

Il faut souligner également, même si c'est un sujet délicat à aborder, que beaucoup de ces jeunes appartiennent à des familles migrantes qui rencontrent des difficultés d'intégration du fait de différences culturelles. Nous avons par exemple, à Marseille, de nombreuses familles comoriennes

qui ont leurs propres références sur la place du fils, le rôle du père ou de la mère dans la famille.

M. Michel Amiel. - Avez-vous des renseignements sur le rapport coût-bénéfice des différentes formes d'enfermement des mineurs ?

Mme Sophie Bouttier-Veron. - De façon générale, le ministère de la justice souffre d'un manque criant de moyens informatiques, qui seraient pourtant fort utiles pour consigner les étapes du parcours d'un mineur et évaluer leur situation. En arrivant dans mon cabinet, en 2012, j'ai acheté un carnet et un crayon et j'ai examiné, un par un, tous les dossiers accumulés dans mon bureau afin de déterminer quels étaient les mineurs qui avaient commis le plus d'infractions et auxquels je devais m'intéresser en priorité ! Outre la prison, les CEF et le milieu ouvert, je voudrais noter la possibilité de plus en plus réduite de recourir aux foyers privés habilités. Ce sont des lieux où l'on s'occupe des jeunes sans la contrainte de l'enfermement à un âge où ils peuvent encore évoluer.

Mme Laurence Rossignol, présidente. - Ne pensez-vous que ce rôle pourrait être assumé par les maisons de l'enfance à caractère social (MECS) ?

Mme Sophie Bouttier-Veron. - Elles sont malheureusement débordées, et surtout saturées par l'absorption des MNA.

M. Michel Amiel. - Je pense que le recentrage de la PJJ sur la réponse pénale au détriment de l'éducatif explique pour partie ce manque de moyens dévolus aux foyers privés habilités.

Mme Sophie Bouttier-Veron. - Je vous rejoins. Les éducateurs de la PJJ avaient autrefois des contacts avec leurs collègues qui travaillent dans les foyers. Submergée, l'ASE renvoie les enfants en danger de délinquance vers la PJJ mais ce sont en réalité les mêmes enfants ! Le milieu ouvert bénéficie certes d'une dynamique positive dans les Bouches-du-Rhône, mais le chaînon manquant réside vraiment dans les foyers d'hébergement.

Mme Laurence Rossignol, vice-présidente. - Madame, je vous remercie beaucoup de cette audition et je salue votre engagement au service de la justice des mineurs.

JEUDI 7 JUIN 2018

M. Nicolas Sallée, professeur de sociologie à l'université de Montréal, spécialiste du traitement de la délinquance des mineurs

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Mes chers collègues, nous auditionnons aujourd'hui M. Nicolas Sallée, professeur de sociologie à l'université de Montréal, que je remercie chaleureusement d'avoir accepté notre invitation. Vos travaux de recherche vous ont amené à vous intéresser aux modalités d'accompagnement, d'encadrement et d'enfermement des jeunes délinquants en France et au Québec. Vous êtes notamment l'auteur d'un ouvrage de référence, « *Éduquer sous contrainte. Une sociologie de la justice des mineurs* », dans lequel vous montrez que la contrainte serait devenue constitutive d'un nouveau type d'éducation, dont les centres éducatifs fermés seraient la manifestation la plus visible.

Vous nous expliquerez quelles sont les conséquences de cette évolution sur le travail des professionnels qui interviennent auprès des mineurs, et notamment sur les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et vous nous direz si cette politique d'éducation sous contrainte vous paraît présenter un intérêt au regard de l'objectif de réinsertion des mineurs qui est au cœur des travaux de notre mission d'information. Vous pourrez naturellement nous faire part des expériences que vous avez pu observer au Québec, ou dans d'autres pays étrangers, et nous dire si certaines bonnes pratiques mériteraient, à votre avis, d'être adoptées dans notre pays.

Je vais vous céder la parole pour une intervention liminaire qui va vous permettre de répondre, au moins en partie, aux questions de notre rapporteur puis nous aurons un temps d'échange avec les sénateurs présents.

M. Nicolas Sallée, professeur de sociologie à l'université de Montréal. - Mon travail de recherche porte sur les transformations des conceptions de l'éducation des jeunes délinquants et des pratiques quotidiennes d'accompagnement de ces jeunes dans une diversité d'institutions relevant de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), hors secteur associatif. J'ai ainsi observé la transformation du mode d'éducation porté par l'institution et mis en œuvre par les éducateurs de la PJJ.

Ce modèle prend sens dans un environnement politique plus général. Dans mon livre, j'évoque un cadrage punitif pour souligner une transformation du champ des représentations de la délinquance induisant des réponses orientées vers la répression et ses corollaires sémantiques que sont l'intransigeance ou la « tolérance zéro ». Cette transformation du regard sur la délinquance juvénile repose sur l'idée d'une nécessaire responsabilisation des jeunes. Cette démarche met à l'épreuve les

fondements de l'ordonnance de 1945, qui repose sur l'idée d'un partage des responsabilités entre les jeunes et la société en ce qui concerne les causes de la délinquance juvénile.

Cette transformation reflète d'ailleurs des transformations sociales de plus grande ampleur. Replacer les institutions pénales et judiciaires dans leur contexte, est une nécessité : ces transformations sociales pèsent sur les jeunes issus des couches populaires, principalement en milieu urbain, en proie à une double exclusion de l'école et du marché de l'emploi. Cette nouvelle représentation s'inscrit également dans une société qui connaît le chômage de masse ; cette responsabilisation pénale, vis-à-vis des actes de délinquance, se nourrit de l'échec des politiques sociales. Comprendre les ressorts des trajectoires de ces jeunes doit nous aider à agir, sans angélisme.

L'ordonnance de 1945 entendait inscrire dans le droit les causes psychosociologiques de la délinquance des jeunes. Or, je décris dans mon livre non une disparition, mais une transformation éducative qui épouse le modèle de l'éducation sous contrainte. Celui-ci repose sur deux principaux piliers : d'une part, la dissociation croissante entre une forme civile du travail éducatif à destination des jeunes en danger et une forme pénale du travail éducatif auprès des jeunes délinquants. Cette dissociation croissante se reflète dans l'évolution des financements publics de la PJJ. D'autre part, la valorisation croissante, dans les pratiques éducatives, du rôle supposément éducatif de la contrainte pénale et de l'enfermement. Cette tendance a conduit à la création des centres éducatifs renforcés (CER), fermés (CEF), puis à la construction de nouveaux centres carcéraux pour mineurs.

Cette revalorisation de la contrainte de l'enfermement induit des effets sur les pratiques en milieu ouvert. Elle tend à peser sur l'ensemble de la chaîne éducative, sous l'angle de la procédure d'accompagnement et de la croissance des mesures probatoires à risque d'incarcération. Pour preuve, le contrôle judiciaire est devenu très important en milieu ouvert. Les CEF sont emblématiques de cette transformation : ce sont des centres de placement et non des prisons, qui demeurent néanmoins encadrés par des mesures judiciaires à forte contrainte pénale. Aujourd'hui, on constate une hausse de l'incarcération des mineurs, alors que la délinquance des mineurs est relativement stable depuis les années 2000. Au-delà de ces évolutions numériques, on assiste à une transformation qualitative qui tend à considérer l'enfermement comme une mesure éducative et qui accroît l'influence de la prison en dehors de ses propres murs. C'est là une transformation majeure des pratiques éducatives.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Je vous remercie pour la clarté de vos propos. Les différents types de délinquance peuvent, être classés en trois grands groupes : d'une part, la délinquance transgressive typique de l'adolescence, d'autre part, la délinquance sociale ou d'exclusion, enfin la délinquance pathologique qui peut relever, à un moment, de la psychiatrie sans que ceux qui la commettent relèvent nécessairement de la

psychopathologie. N'y aurait-il pas lieu de décloisonner les interventions et les pratiques des différents professionnels ? Au cours de nos déplacements, nous avons pu constater l'écart entre les cultures professionnelles au sein des différentes structures destinées à l'accueil des jeunes délinquants. En outre, que pensez-vous du recentrage, consécutif à la promulgation de la loi du 5 mars 2007, de la PJJ sur le pénal ? Vous avez évoqué les différentes structures de la prise en charge de ces jeunes. Bien souvent, le milieu ouvert est occulté. Le développement des structures plus punitives a pour finalité de rassurer la société, comme j'ai pu le constater en tant que maire. La fugue d'un CEF, dans le parcours du jeune, le conduit souvent à la prison. Il y a effectivement l'incarcération derrière tout cela. Enfin, que peut nous apprendre l'expérience canadienne ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Les moyens manquent pour faire face aux problèmes que connaît désormais le milieu ouvert. Au cours de nos déplacements, nous avons pu constater qu'extraire un jeune de son milieu pour le replacer en CEF permettait parfois aux éducateurs de nouer un contact avec lui qu'il serait impossible de créer en milieu ouvert, du fait des diverses influences, notamment familiales, qui s'y font jour.

M. Nicolas Sallée. - Je ne peux me prononcer sur la question de la psychiatrie. Certes, les cas les plus lourds mêlent délinquance d'exclusion, tant scolaire, économique, voire familiale, et délinquance pathologique. Un tel constat nécessite une collaboration renforcée entre les différents secteurs, qu'il s'agisse du médico-social, de la PJJ ou encore de l'administration pénitentiaire. La question du passage à la majorité est également importante. De ce point de vue, la dissociation entre les activités pénales et civiles s'avère problématique après dix-huit ans, puisque la PJJ se voit soudainement privée des mesures d'accompagnement qui pourraient aider le jeune à entrer dans l'âge adulte et faciliter sa réinsertion. Les équipes éducatives éprouvent de grandes difficultés à obtenir des contrats jeunes majeurs.

Je conduis actuellement une étude comparée entre le Québec et la France sur le milieu ouvert. Les éducateurs en viennent parfois à rechercher des délits commis par le jeune, afin de pouvoir obtenir, sur le fondement de l'article 16 *bis* de l'ordonnance de 1945 une mesure pénale permettant de prolonger le suivi du jeune. Une telle démarche illustre l'absurdité de la dissociation que vous évoquiez entre civil et pénal. Si l'on ampute la PJJ d'une partie de ses activités éducatives, c'est la trajectoire de réinsertion du jeune qui en pâtit ! Or, pour réinsérer un jeune, la continuité du suivi est essentielle.

Le milieu ouvert, en France, a été occulté au profit de l'enfermement qui a connu une énorme focalisation tant médiatique que politique. Or, le milieu ouvert n'est nullement un tout homogène, comme on aime à le croire, mais plutôt un secteur traversé de tensions. Au Québec, les principales réformes de la justice des mineurs de ces dernières années ont porté sur le milieu ouvert.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Ne faudrait-il pas développer les foyers d'hébergements en milieu ouvert ? L'accueil familial est difficile à mettre en oeuvre. Si ces outils existent pour la protection de l'enfance, ne faudrait-il pas les développer dans le secteur de la PJJ ?

M. Nicolas Sallée. - De telles structures existent déjà. La réinsertion des mineurs se joue dans la capacité que peuvent avoir les éducateurs, en co-construction avec les jeunes, à construire un projet qui ait du sens.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Sans la famille, rien n'est possible !

M. Nicolas Sallée. - Assurément, mais avec une organisation assurant un relai vers les dispositifs de droit commun. J'ai constaté la pénurie de ressources extérieures. Très souvent, les éducateurs ne peuvent que bricoler !

Mme Catherine Troendlé, présidente. - J'ai le sentiment que les éducateurs ont des choses à proposer aux jeunes mais que ceux-ci se trouvent souvent désorientés et ne savent pas quel est leur projet. Ce n'est donc pas tant un problème de pénurie que d'envie et d'effort, comme j'ai pu le constater également dans les missions locales par exemple.

M. Nicolas Sallée. - Pour ma part, je ne dirais pas que les jeunes ne font pas d'effort. Au Québec, le travail des institutions pénales dépend du flux de pénalisation : il est donc possible de remettre en question la croyance inaltérable en la pénalisation ; le nombre de jeunes qui passent devant les tribunaux a diminué car les policiers sont en mesure d'appliquer des « mesures de rechange », dès le stade de l'interpellation, sans même passer devant le procureur. Ils peuvent envoyer, de manière discrétionnaire, des jeunes travailler dans des organismes de justice alternatives, pilotés par des éducateurs et pas forcément sous contrainte. La grande majorité des jeunes qui passent dans ces dispositifs ne récidive pas. Dans les trajectoires de désengagement de la délinquance, l'accumulation des réponses pénales n'est pas forcément nécessaire. Les policiers québécois, appelés policiers communautaires, sont formés, connaissent leur territoire, et agissent tels des policiers de proximité. La délinquance juvénile est ainsi perçue différemment. Par voie de conséquence, le nombre de jeunes suivis par les éducateurs en milieu ouvert est nécessairement moins élevé qu'en France. Le nombre de jeunes suivi par un éducateur en milieu ouvert en France est de 25, contre 14 pour son homologue délégué à la jeunesse à Montréal, où l'accompagnement peut donc être plus poussé. Ainsi, ces délégués à la jeunesse peuvent rencontrer jusqu'à deux ou trois fois par semaine les jeunes reconnus en situation extrêmement difficile. Un tel rythme est impensable pour un éducateur français en milieu ouvert, qui rencontrera le jeune au mieux une fois tous les quinze jours.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Y a-t-il plus d'éducateurs par jeune au Québec, par conséquent ?

M. Nicolas Sallée. - C'est en effet le cas.

M. Michel Amiel. - La loi du 5 mars 2007 désignait le maire comme chef de file de la politique de prévention de la délinquance. Or, cette mesure a été, de mon point de vue, un échec : les maires, déjà sollicités de toute part, ne pouvaient assumer cette responsabilité. Ne faudrait-il pas transférer cette responsabilité à de réels professionnels ?

M. Nicolas Sallée. - C'est un chantier important qui implique de revoir le rôle de chaque institution et, en particulier, la formation des policiers. La police a évidemment un rôle essentiel à jouer dans cet écosystème de la prévention de la délinquance.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Au cours des travaux que j'ai conduits sur la déradicalisation, j'ai pu constater l'importance du changement d'état d'esprit de la police municipale qui a été redéployée dans les quartiers afin d'accompagner les parents et de conseiller les jeunes. Ainsi, les policiers interviennent dans les tables rondes aux côtés des parents et des éducateurs. Les autorités locales me semblent les plus à même de déployer efficacement cette police de proximité.

M. Michel Amiel. - Les policiers municipaux peuvent cependant se voir attribuer un rôle très différent selon les orientations politiques du maire concerné.

M. Nicolas Sallée. - Il importe de préciser l'articulation étroite entre les services de placement, dont l'incarcération, et le milieu ouvert. En France, les deux tiers des mineurs incarcérés sont placés dans des quartiers pour mineurs, dont l'étanchéité avec les quartiers adultes demeure perfectible, et où ils peuvent passer jusqu'à vingt heures par jour en cellule. L'incarcération doit toujours être décidée en dernier ressort. Certes, certaines trajectoires individuelles peuvent la justifier, mais celle-ci ne doit pas devenir la règle.

Au Canada, la loi pénale est fédérale mais elle se décline selon les provinces. Depuis 2002, tout jeune condamné à des peines de placement et de surveillance, équivalent de nos peines d'incarcération, effectue le tiers de sa peine hors-les-murs. Une exception demeure pour les crimes les plus graves qui peuvent conduire à infliger à un mineur une peine d'adulte. La meilleure gestion des flux de pénalisation améliore la qualité du travail des tribunaux. Enfin, les services des centres jeunesse peuvent accompagner les jeunes délinquants jusqu'à l'âge de 21 ans, quelle que soit leur peine. Il n'y a donc pas de transfert vers les services adultes dès l'âge de 18 ans.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Trouvez-vous pertinent que des hommes de vingt ans soient suivis avec des enfants de treize ans dans les mêmes centres ?

M. Nicolas Sallée. - Je ne vois pas de problème à condition de travailler au cas par cas. Cette démarche vaut aussi pour les peines de probation que les centres jeunesse ont la possibilité de suivre jusqu'à l'âge de

vingt ans. La continuité du suivi est centrale pour réussir la réinsertion. Par ailleurs, les CEF s'apparentent, au-delà de leur diversité architecturale, à des centres « ouverts fermés ». L'incarcération constitue l'arrière-fond des pratiques d'accompagnement ; une grande partie des mineurs terminent leur ordonnance de placement en prison.

M. Michel Amiel. - Disposez-vous de statistiques fiables au Québec sur la question qui nous occupe aujourd'hui ?

M. Nicolas Sallée. - Au Québec comme en France, l'évaluation statistique de la réinsertion des jeunes est toujours difficile, en raison de la diversité des structures d'hébergement qu'ils fréquentent et des mesures dont ils font l'objet. Il est en outre difficile d'évaluer l'efficacité d'actions éducatives dont les effets peuvent se révéler à long terme. Seule une concertation avec l'ensemble des acteurs mobilisés sur le terrain permettrait d'en préciser les critères d'évaluation. À cet égard, l'articulation des savoirs, universitaire, dans les équipes éducatives, et des jeunes me paraît essentielle.

M. Michel Amiel. - Vous préconisez donc une forme de décroïsonnement !

Mme Michelle Meunier. - J'aimerais savoir comment les jeunes femmes et les jeunes filles sont prises en charge spécifiquement dans la Belle Province.

Mme Josiane Costes. - La co-construction d'un projet avec le jeune est essentielle, mais doit s'inscrire dans la durée. Comment y parvenir, avec des itinéraires aussi chaotiques et autant de ruptures ?

M. Nicolas Sallée. - Je n'ai pas observé de centre de jeunes filles. Néanmoins, cette question m'importe énormément et des travaux de recherche y sont de plus en plus consacrés. A comportement équivalent, une fille sera considérée différemment d'un garçon et fera l'objet d'un suivi plus rigoureux, tant en France qu'au Québec. Leur suivi peut parfois s'avérer plus contraignant que celui des garçons. Une telle démarche est notamment motivée par la crainte de la prostitution, impliquant un contrôle plus strict de la sexualité de ces jeunes filles. Plutôt que de plaquer notre inquiétude d'adulte sur le comportement des jeunes, mieux vaudrait comprendre les significations qu'ils donnent eux-mêmes à leurs actes transgressifs. La réponse à la fugue en centre éducatif fermé est souvent pénale et disciplinaire ; beaucoup de jeunes filles fuguent pour échapper à ce qu'elles éprouvent comme une contrainte physique. La question des rapports de genre est abordée de manière similaire dans les pratiques éducatives des deux côtés de l'Atlantique.

Il faut réussir à produire de la continuité et de la fluidité ; un placement de six mois doit s'accompagner d'un suivi en milieu ouvert, à la condition que les éducateurs en aient la capacité. La question des moyens du suivi éducatif est donc posée.

M. Michel Amiel. - Confier la protection de l'enfance aux départements n'a-t-il pas eu comme conséquence de favoriser une diversité d'approches, tant pour des motifs géographiques, idéologiques ou encore de moyens ? La gestion d'un jeune mineur n'est pas exactement la même dans les Bouches-du-Rhône et en Corrèze.

M. Nicolas Sallée. - La loi de 2007 a renforcé la dissociation entre protection de l'enfance et protection judiciaire de la jeunesse et cette orientation a été actée par le rapport stratégique national de la PJJ pour les années 2008-2011. Cette question a une dimension comptable : si un jeune est pris en charge par la protection de l'enfance, la dépense incombe aux conseils départementaux, alors que c'est l'Etat qui finance la prise en charge des jeunes délinquants par la PJJ. Certains conseils départementaux, comme celui de la Seine-Saint-Denis, se sont retrouvés financièrement étouffés par l'augmentation du nombre de mesures de protection de la jeunesse. Cette question concerne à la fois le traitement de la délinquance, et, plus largement, touche les équilibres comptables et les moyens de la protection de la jeunesse. Elle participe ainsi de la dissociation entre pénal et civil précédemment évoquée.

MARDI 12 JUIN 2018

Docteur Damien Mauillon et docteur Valérie Kanoui,
représentants de l'Association des professionnels de santé exerçant en prison
(APSEP)
et **Docteur David Sechter,**
représentant de l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu
pénitentiaire (ASPMP)

Mme Josiane Costes, présidente. - Mes chers collègues, nous auditionnons aujourd'hui les docteurs Damien Mauillon et Valérie Kanoui, qui représentent l'association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP), et le docteur David Sechter, qui représente l'association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP).

Notre mission d'information s'intéresse à la réinsertion des mineurs enfermés, dont font notamment partie les mineurs détenus, ainsi que les mineurs placés en centre éducatif fermé (CEF). Nos visites sur le terrain nous ont confortés dans l'idée que la santé doit être prise en compte dans notre réflexion. Vos confrères que nous avons rencontrés en établissement pénitentiaire pour mineurs ou en quartier pénitentiaire pour mineurs ont tous souligné l'état de santé souvent dégradé des mineurs qui ont affaire à la justice. Or un mauvais état de santé peut être un obstacle majeur au succès d'un parcours de réinsertion.

La dimension psychiatrique nous intéresse tout particulièrement : les troubles du comportement semblent répandus chez les mineurs délinquants, sans nécessairement relever toujours de la catégorie des maladies psychiatriques. Votre audition nous aidera, je l'espère, à y voir plus clair et à faire le point sur les actions que les professionnels de santé mettent en oeuvre au profit des mineurs enfermés.

Je vais vous laisser la parole pour un exposé liminaire, qui vous permettra de présenter en quelques mots vos associations puis de commencer à répondre aux questions de notre rapporteur. Puis nous aurons un temps de questions-réponses, qui nous permettra d'approfondir certains points.

Dr David Sechter, représentant de l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP). - Pour nous présenter brièvement, l'ASPMP est une association rattachée aux métiers de la psychiatrie générale et qui réunit des professionnels exerçant en prison dans le cadre exclusif de soins hospitaliers. Nous avons pour mission essentielle de valoriser l'approche interinstitutionnelle, le dialogue entre les différents corps intervenant auprès des publics incarcérés et la promotion de l'éthique médicale à travers notamment la recherche constante du consentement aux soins.

Avant de répondre aux questions que vous nous avez adressées, il me paraît important de préciser en propos liminaire que les pratiques en matière de suivi psychiatrique sont extrêmement différentes selon que l'on exerce en établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) ou en quartiers pour mineurs en établissement pénitentiaire.

Vous nous posez la question des pathologies auxquelles nous sommes confrontés. Nous voudrions d'ores et déjà indiquer que nous récusons toute approche de « psychiatisation » de l'adolescent incarcéré. Je définirais notre travail davantage comme une démarche de dépistage des prodromes schizophréniques, de troubles bipolaires ou d'autres troubles du comportement liés à l'enfermement, à l'instance judiciaire ou aux carences du milieu familial. Parmi eux, nous sommes particulièrement attentifs aux insomnies, aux idées noires et aux scarifications, qui sont autant de prémices d'un éventuel passage à l'acte. Nous avons aussi à connaître de troubles psychiques plus classiques liés à l'adolescence, souvent compliqués par une carence affective. Ces troubles recouvrent des intolérances alimentaires, des frustrations, des tendances abandonniques ou narcissiques qui peuvent entraver l'administration de soins. La troisième grande famille de troubles que nous avons à traiter concerne les comportements addictifs : l'addiction au tabac arrive en tête, avec une proportion de consommateurs d'environ 90 % de la population mineure incarcérée contre 25 % dans la population générale, devant celle au cannabis, avec 75 % de fumeurs réguliers contre 10 % dans la population générale, sans oublier la consommation d'alcool, le plus souvent sous la forme du *binge drinking*. La consommation de cannabis est classiquement associée à des syndromes amotivationnels qui expliquent que ces jeunes aient du mal à définir un projet. Les phénomènes de consommation de médicaments, telle la benzodiazépine, sont plus marginaux. *A priori*, aucun mineur détenu en EPM ne relève d'une situation exclusivement psychiatrique.

Concernant la prise en charge sanitaire d'un mineur enfermé, je prendrai l'exemple de l'EPM d'Orvault dans lequel j'exerce pour vous en exposer le déroulé. À son arrivée, le jeune est d'emblée reçu par un infirmier pour un entretien. L'infirmier se charge également des délivrances médicamenteuses, sous la supervision du médecin, qui délivre assez rarement - dans 10 cas sur 47 à Orvault - des ordonnances particulières de traitement. Les traitements sont dans leur majorité légers, et sont à visée plus symptomatique que thérapeutique : l'exemple le plus répandu est l'Atarax pour le traitement des troubles du sommeil.

L'équipe médicale se compose de trois équivalents temps plein, répartis en 1,5 ETP infirmier, 0,5 ETP psychologue et 1 ETP psychiatre. À son arrivée en détention, chaque mineur est vu une première fois par un infirmier, puis nous avons une réunion clinique pendant la semaine pour approfondir le diagnostic et orienter le jeune. L'infirmier effectue une deuxième consultation de l'arrivant puis le suivi avec le psychologue ou le

psychiatre peut se mettre en place, avec une consultation par semaine ou toutes les deux semaines.

Nos missions sont le dépistage et la prise en charge des troubles psychiatriques, du risque suicidaire, des addictions, de la souffrance psychique, la continuité des soins avec les soignants d'amont et d'aval et la prévention. On travaille aussi à responsabiliser le jeune dans son parcours, ce qui suppose d'établir une relation de confiance. La quasi-totalité des jeunes sont suivis dans notre EPM, ce qui évite tout phénomène de stigmatisation des mineurs qui viennent nous consulter.

La situation est différente dans d'autres structures : une psychiatre qui exerce à la maison d'arrêt de Luynes, à Aix-en-Provence, qui accueille 25 mineurs, m'indiquait que son équipe développe des activités en individuel ou en groupe, qu'elle fait passer un premier entretien à chaque détenu mais qu'elle n'assure ensuite le suivi que de 30 % d'entre eux.

Vous nous interrogiez sur la collaboration des différentes autorités et administrations que concerne l'intervention thérapeutique sur les mineurs détenus. Il s'agit d'un sujet hautement sensible et complexe. Matériellement, nous participons aux commissions bihebdomadaires sur la prévention des suicides avec les éducateurs de la PJJ et les membres de l'administration pénitentiaire, aux réunions bimensuelles de coordination sur la santé des mineurs et parvenons à ménager quelques temps d'échange communs avec le jeune et son éducateur. C'est essentiellement la crainte du passage à l'acte suicidaire qui motive nos interactions avec les autres professionnels du milieu carcéral, qui ne comprennent pas toujours que les médecins soient astreints au secret médical et qui nous reprochent de ne pas vouloir partager certaines informations avec eux. La confidentialité des soins n'est pas toujours assurée en cas d'extraction du mineur à l'hôpital, en raison de la présence d'un surveillant pénitentiaire.

Concernant les difficultés particulières auxquelles nous sommes confrontés, elles recouvrent essentiellement l'accord du titulaire de l'autorité parentale, que l'article L. 1111-5 du code de la santé publique nous oblige à recueillir avant de prodiguer tout soin à un mineur. Le problème se pose de façon particulièrement aiguë dans le cas des mineurs non-accompagnés, lorsqu'ils n'ont ni tuteur ni administrateur *ad hoc*.

Enfin, je voudrais évoquer les différentes modalités de l'hospitalisation pour soins psychiatriques. Le premier niveau, de loin le plus répandu, est celui de la consultation ambulatoire. Le deuxième niveau est celui d'une hospitalisation de jour, qui est assurée dans ma région au sein de la maison d'arrêt de Nantes, où sont dispensés des soins plus contenant, mais où le mineur n'est jamais retenu au-delà de quelques heures. Sur les effectifs de l'EPM d'Orvault, les hospitalisations de jour se chiffrent à moins de dix jours par an. Enfin, le troisième niveau est celui d'une hospitalisation complète en unité d'hospitalisation spécialement aménagée (UHSA), qui

dans notre cas se trouve à Rennes. Elle est la moins souhaitable, mais fort heureusement la plus rare (deux cas seulement en 2017).

Dr Damien Mauillon, représentant de l'Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP) - Avant de vous faire part de mon expérience de médecin généraliste et addictologue à la maison d'arrêt d'Angers, je souhaitais vous interroger sur les finalités du travail de la mission d'information.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Nous avons pour ambition initiale de nous pencher sur la réinsertion sociale des mineurs enfermés. La conduite de nos travaux nous mènera probablement à réfléchir de façon plus globale sur l'ordonnance du 2 février 1945 et sur la primauté de l'éducatif sur le carcéral. Concernant votre audition, nous sommes très intéressés par votre expérience sur les croisements des parcours de soins et des parcours délictuels. En tant qu'ancien rapporteur d'une mission d'information sur les moyens de la pédopsychiatrie, je suis particulièrement sensibilisé aux questions relatives à la démographie médicale mais aussi à l'insertion de la psychiatrie au sein des disciplines médicales plus générales.

Dr Damien Mauillon. - Je vous remercie. L'APSEP que nous représentons, Mme Kanoui et moi-même, est une association créée il y a plus de vingt ans, dans le sillage de la loi de 1994 qui a mis en place les unités de consultations et soins ambulatoires (UCSA), dans lesquelles travaillent des professionnels de santé qui ne dépendent plus du ministère de la justice.

Pour ce qui est des pathologies particulières auxquelles nous sommes exposés, il s'agit principalement de pathologies physiologiques non-urgentes, comme les problèmes bucco-dentaires par exemple. Nous pouvons aussi signaler, en plus des pathologies classiques liées à l'adolescence, une augmentation du dépistage de maladies sexuellement transmissibles, notamment des cas de Chlamydia. Les pratiques addictives sont, à mon sens, particulièrement préoccupantes : outre la consommation de tabac et de produits stupéfiants évoquée par mon confrère, je souhaitais préciser que la consommation de médicaments - benzodiazépine, valium, lyrica - est un phénomène plus spécifiquement observé chez les mineurs non accompagnés (MNA) que chez les mineurs français. Aussi, nous tentons, par un travail constant de prévention et d'éducation à la santé de mieux accompagner les pratiques addictives, nutritionnelles et sexuelles des mineurs détenus en EPM. J'en profite d'ailleurs pour signaler que, contrairement aux quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires classiques, nous disposons certes des moyens financiers pour mener de telles actions en EPM, mais nous trouvons confrontés à une diminution des moyens humains.

Dr Valérie Kanoui. - J'exerce à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, dont le quartier pour mineurs peut accueillir jusqu'à 100 détenus. Dans leur quartier, les mineurs se trouvent seuls en cellule, mais ils connaissent, pendant leurs activités, une certaine proximité susceptible d'induire une réelle violence. Les mineurs isolés qui arrivent sur le territoire et les

ressortissants français ont à la fois un profil et des besoins de médication différents. Du fait de l'impossibilité de communiquer en français, les MNA peuvent passer plus souvent à l'acte auto-agressif, voire hétéro-agressif. Ils sont ainsi doublement isolés et ne peuvent participer aux activités qui sont proposées aux autres détenus mineurs. La durée d'incarcération ne leur permet pas d'acquérir de réelles connaissances susceptibles de favoriser leur insertion. D'ailleurs, fin juin de chaque année, les activités d'enseignement s'arrêtent pour les vacances d'été et les activités pédagogiques restent alors à la discrétion des services de l'administration pénitentiaire ou dépendent de la bonne volonté d'associations, qui dispensent des cours de français langue étrangère par exemple. En outre, seul un médecin addictologue est présent à Fleury-Mérogis, qui accueille 4400 détenus ! Cet établissement pénitentiaire connaît une désaffection du corps médical, la moitié des postes étant vacants. Il est ainsi inimaginable de mettre en oeuvre des actions préventives, car dispenser les soins, dans l'urgence, est déjà difficile ! Enfin, ces jeunes mineurs souffrent de carences éducatives et l'environnement carcéral n'est nullement éduquant.

Dr Damien Mauillon. - Les jeunes présentent des troubles de la concentration et de la mémorisation, en raison de leur consommation de cannabis qui obère tout apprentissage. En milieu carcéral adulte, le cannabis garantit la paix sociale, et il est toléré par les surveillants, mais cette drogue passe aussi chez les mineurs. Elle représente donc le plus gros problème de santé en milieu carcéral. La consultation « jeune consommateur », proposée dans les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA), qui sont des centres médico-sociaux, peut constituer une solution. Si ces consultations sont régulières en EPM, il semble plus difficile de les organiser dans les quartiers pour mineurs. Cet accompagnement en addictologie doit aller au-delà de la durée de l'emprisonnement et prendre en compte à la fois la personnalité, le produit et l'environnement dans lequel évolue le mineur, qui peut s'avérer délétère. Au sein des CSAPA, les consultations sont également accordées aux patients jusqu'à l'âge de 25 ans.

Dr Valérie Kanoui. - Je souhaiterais attirer votre attention sur l'ouverture prochaine d'un EPM à Fleury-Mérogis, au sein de locaux précédemment affectés à la maison d'arrêt des femmes. Cette décision est *a priori* de bon aloi puisqu'elle entraînerait la fermeture du quartier pour mineurs de l'établissement pénitentiaire de Fleury-Mérogis et permettrait l'hébergement de soixante mineurs dans de bien meilleures conditions. Elle est toutefois gênante car, d'une part, les bâtiments de l'ancienne maison d'arrêt pour femmes n'ont fait l'objet d'aucune réhabilitation - des risques de légionellose y ont notamment été détectés - et, d'autre part, cela envoie un mauvais signal aux administrations chargées de la détention féminine.

Cette remarque me permet d'évoquer de façon plus générale les difficultés particulières que nous rencontrons en quartiers pour mineurs, où

j'ai davantage d'expérience. Elles ont principalement trait aux contraintes de circulation qui nous sont imposées par l'administration. Songez que nous avons pour consigner d'éviter le plus possible les croisements d'un mineur de plus de seize ans et d'un majeur, consigne qui devient interdiction absolue lorsque le mineur a moins de seize ans. Je vous laisse imaginer les acrobaties d'horaires de consultation auxquelles nous devons nous livrer pour satisfaire ces impératifs. On nous a objecté que nous pourrions assurer nos consultations dans le quartier pour mineurs, ce qui est rigoureusement impossible, compte tenu de la faiblesse de nos moyens humains.

Dr Damien Mauillon. - A propos du secret médical en prison, je vous affirme sans ambages qu'il existe déjà fort peu pour les majeurs, et qu'il est absolument inexistant pour les mineurs. Un mineur étant constamment accompagné d'un surveillant en tenue, nous avons de grandes peines à faire appliquer un semblant de confidentialité des soins. Le mineur peut même en venir à refuser certaines extractions en milieu hospitalier, en raison de cet accompagnement ininterrompu. Nous sommes bien conscients des missions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), des contingences qu'elles impliquent et de la nécessité pour eux d'être informés de l'état de santé des mineurs détenus, mais nous insistons sur la ligne rouge de la confidentialité des soins à ne pas franchir.

Dr Valérie Kanoui. - J'abonde absolument dans le sens de mon confrère. Sans confidentialité des soins, il ne peut y avoir de construction d'un lien de confiance. Or ce dernier reste essentiel au maintien de l'équilibre de ces jeunes. Lorsqu'ils manifestent la volonté que leur éducateur ne soit pas mis au courant de ce qui s'échange lors de la consultation, ce souhait doit être respecté.

Une autre difficulté a été précédemment évoquée, mais je me permets d'y revenir, tant elle est importante : il s'agit du recueil du consentement. Les évolutions récentes de la législation nous ont compliqué la tâche, en substituant à un consentement global aux soins un consentement particulier pour chaque acte thérapeutique. Deux situations doivent être distinguées. Concernant les MNA - au nombre de 90 à Fleury-Mérogis - les difficultés sont moindres puisque l'article L. 1111-5 du code de la santé publique dispose qu'un mineur coupé de sa famille mais immatriculé à la sécurité sociale pour son propre compte, ce qui est automatiquement le cas lorsqu'on est incarcéré, peut donner son consentement lui-même. Le problème est plus prégnant pour les mineurs dont les parents sont sur le territoire. En cas d'urgence, c'est-à-dire en cas de situation qui, sans traitement, peut porter atteinte à l'intégrité physique ou mentale du mineur, nous pouvons intervenir sans recueil du consentement des parents. Mon confrère a cependant eu l'occasion de vous signaler que l'essentiel des soins que nous prodiguons sont des soins non-urgents - radiologies dentaires, vaccinations, tests de dépistage - et qu'à ce titre les parents doivent systématiquement nous transmettre leur accord. Pour ce faire,

l'administration pénitentiaire leur fait parvenir un premier courrier, suivi d'un second avec accusé de réception si le premier reste sans réponse. Les délais de traitement peuvent alors connaître un allongement conséquent.

Dr Damien Mauillon. - J'ajouterais que les pratiques en matière de recueil du consentement des parents sont hétérogènes sur le territoire. À Nantes, par exemple, aucun acte non-urgent n'est effectué sans lui. A Lavour, dans le sud de la France, l'équipe médicale demande l'accord du conseil départemental en cas de silence prolongé des parents.

Dr Valérie Kanoui. - Notre tâche serait considérablement simplifiée si l'entrée en prison s'accompagnait de la nomination d'un tuteur. Cela nous protégerait certes des parents qui ne se manifestent pas, mais également de ceux qui se manifestent avec retard, une fois le soin prodigué, et qui parfois engagent notre responsabilité. L'importance du consentement des parents va, par ailleurs, au-delà des questions médicales et touche même la question du culte : un mineur ne peut pratiquer une religion de son choix sans l'accord de ses parents.

M. Michel Amiel. - Vos témoignages illustrent la grande misère de la médecine pénitentiaire. Quelles seraient les préconisations qui vous semblent les plus réalistes pour améliorer la situation que vous venez de décrire ?

Dr Daniel Mauillon. - Les consultations « jeunes consommateurs » que j'évoquais précédemment me semblent à privilégier. Comment améliorer l'accompagnement des mineurs isolés ? Faut-il désigner pour eux un tuteur ou une personne de confiance ? C'est une question complexe.

M. Michel Amiel. - Quel pourcentage de la population carcérale à Fleury représentent ces mineurs isolés ?

Dr Valérie Kanoui. - Entre un tiers et 40 %, en fonction des périodes. Je formulerais, quant à moi, une proposition que je sais être irréaliste : l'incarcération des mineurs ne pouvant être bénéfique, il convient de la réduire au maximum, voire de l'éradiquer. Cette incarcération fait le lit de la criminalité ; ces mineurs demeurent livrés à eux-mêmes, en dépit de leurs occupations, et entrent en contact avec le cannabis, voire d'autres drogues ou médicaments, qui obèrent leur capacité à se réinsérer !

M. Michel Amiel. - Votre propos n'est pas si irréaliste car de nombreux magistrats partagent votre constat. Dans le cadre du parcours de soins du jeune, disposez-vous des moyens de le suivre une fois en milieu ouvert ?

Dr Valérie Kanoui. - Non, nous avons déjà du mal à les suivre pendant la détention.

Dr David Sechter. - En psychiatrie, le suivi peut parfois se prolonger à l'issue de l'incarcération si le jeune reste fixé dans la région et qu'un lien a été créé avec le professionnel de santé. Mais cette situation est loin d'être la

règle et l'incarcération, comme la sortie, sont souvent vécues comme des ruptures brutales.

M. Michel Amiel. - Pourquoi l'usage des benzodiazépines chez les mineurs non accompagnés est-il si répandu ?

Dr Valérie Kanoui. - C'est bien souvent la conséquence de leur présence constante dans la rue et ces médicaments, aisés d'accès, sont utilisés, comme l'alcool, pour mieux supporter un quotidien peu enviable.

M. Michel Amiel. - Quel est le bilan de la loi de 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale qui a réformé la médecine pénitentiaire ?

Dr David Sechter. - Cette loi entendait réformer les soins prodigués aux détenus, en rattachant les professionnels aux structures hospitalières. Cette mesure avait d'ailleurs été obtenue, en psychiatrie, dès 1987.

Dr Valérie Kanoui. - Cette loi s'appuyait sur plusieurs axes : le premier visait à conférer la responsabilité des soins aux professionnels de la santé ; le second visait l'immatriculation systématique à la sécurité sociale des personnes détenues ; le troisième concernait l'éducation et la prévention ; le quatrième visait, enfin, à doter les établissements pénitentiaires d'unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) ; ces dernières sont désormais désignées comme des unités de soins en milieu pénitentiaire (USMP).

Dr Damien Mauillon. - La loi de 1994 partait du constat de la propagation du sida et entendait mobiliser les moyens, notamment ambulatoires, pour enrayer cette catastrophe sanitaire en milieu carcéral.

Mme Michelle Meunier. - Quel est l'état actuel de cette épidémie en prison ?

Dr Damien Mauillon. - Le taux de prévalence du VIH en prison est de l'ordre de 2 % chez les majeurs, soit dix fois plus qu'au dehors !

Dr Valérie Kanoui. - Les pratiques à risques chez les majeurs sont importantes. S'agissant des mineurs, les professionnels de santé sont inquiets du recul des comportements de prévention chez les jeunes, face aux épidémies de sida et d'hépatites, ces maladies faisant moins peur du fait des progrès thérapeutiques. Si le nombre de ces pathologies en prison ne semble pas, pour l'heure augmenter, les pratiques à risques connaissent une évolution inquiétante susceptible, à terme avoir un grave impact sanitaire.

L'esprit de la loi de 1994, qui prônait l'égalité des soins entre l'intérieur et l'extérieur de la prison, est devenu manifestement obsolète. Il n'y a plus d'égalité des soins, suite à la conjonction de plusieurs facteurs : la réduction des moyens, la situation exsangue des hôpitaux, qui peinent déjà à soigner leurs malades dans leur bassin de population, et la préoccupation sécuritaire de l'administration pénitentiaire qui mobilise une escorte chaque

fois qu'un détenu est hospitalisé, ce qui limite les possibilités de déplacement. Un drame sanitaire se prépare en prison, en raison de la pénurie de médecins et de la difficulté à trouver des professionnels motivés pour travailler dans les conditions difficiles du milieu carcéral où ils subissent des pressions en matière de confidentialité des soins et reçoivent des injonctions concernant la manière dont ils devraient exercer.

Mme Michelle Meunier. - Quel est votre statut en tant que médecin ?

Dr Valérie Kanoui. - Nous sommes tous praticiens hospitaliers, et devrions, à ce titre, être défendus par le ministère de la santé, qui n'a manifestement pas les moyens de nous soutenir face au ministère de la justice. Pour preuve, à la direction générale de l'offre de soins (DGOS), nous ne disposons d'aucun référent en charge de la médecine pénitentiaire. Faute du soutien nécessaire, je crains que les remplacements des personnels médicaux partis en retraite n'aient pas lieu.

Mme Josiane Costes, présidente. - Comment les jeunes détenus en centres éducatifs fermés sont-ils soignés ?

Dr Valérie Kanoui. - Il me semble qu'ils relèvent du droit commun et qu'ils sont soignés par les professionnels à proximité du centre.

M. Michel Amiel. - Il n'y a pas de formation initiale en médecine pénitentiaire ?

Dr Valérie Kanoui. - Pas à proprement parler, même s'il existe un diplôme universitaire sur cette thématique. En revanche, nous espérons que les quelques internes, que nous recevons en stage, prendront la relève. Les jeunes hésitent à s'engager dans ce milieu difficile qu'est la prison. Pour preuve, depuis février dernier, onze décès de détenus ont eu lieu, dont neuf par pendaison. Il est difficile de vivre cette expérience comme jeune médecin et décider de faire ultérieurement carrière dans un tel environnement !

Mme Josiane Costes, présidente. - Madame, Messieurs, je vous remercie de vos témoignages.

MERCREDI 13 JUIN 2018

Mme Adeline Hazan,
contrôleure générale des lieux de privation de liberté

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Mes chers collègues, nous recevons cet après-midi Mme Adeline Hazan, contrôleure générale des lieux de privation de liberté, que je remercie pour sa disponibilité. Vous occupez le poste de contrôleur général depuis 2014, après avoir assumé plusieurs mandats électifs, comme députée européenne et comme maire de Reims notamment. Vous avez auparavant exercé le métier de magistrate et vous avez travaillé comme juge des enfants dans les années 1980.

En tant que contrôleure générale, vous visitez régulièrement, avec vos équipes, des établissements pénitentiaires pour mineurs, des quartiers pour mineurs, des centres éducatifs fermés, ainsi que des établissements de santé où des patients peuvent être retenus sans leur consentement. Il est donc indispensable pour nous de connaître votre point de vue et vos analyses sur la manière dont fonctionnent ces établissements, notamment au regard de l'objectif de réinsertion qui est au centre de nos préoccupations.

La loi de 2007 qui a créé le contrôleur général des lieux de privation de liberté prévoit que vous pouvez émettre des avis et formuler des recommandations à destination des autorités publiques. Nous sommes donc intéressés par les propositions que vous pourriez nous présenter afin que la période d'enfermement d'un mineur soit, dans toute la mesure du possible, un moment utile, pendant lequel un travail de réinsertion puisse être amorcé.

Je vais vous laisser la parole, sans plus tarder, pour une intervention liminaire qui va vous permettre de répondre, au moins en partie, aux questions que vous a adressées notre rapporteur, Michel Amiel, puis nous aurons un moment pour échanger avec les sénateurs ici présents.

Mme Adeline Hazan, contrôleure générale des lieux de privation de liberté. - Je commencerai par rappeler en quelques mots les contours de ma fonction. Le contrôle général des lieux de privation de liberté (CGLPL) est une autorité administrative indépendante créée en octobre 2007, dont la mission consiste à s'assurer du respect des droits fondamentaux de toute personne privée de liberté par une décision prise par une autorité publique.

À cet égard, le CGLPL accorde une importance particulière à l'incarcération des mineurs, avec le souci constant de limiter cette dernière à des situations rigoureusement exceptionnelles. Ce thème occupe une part substantielle de nos travaux, puisque nous avons publié, en novembre 2017, un rapport thématique sur les mineurs enfermés en établissement psychiatrique et sommes en train de préparer un rapport sur les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM). Par ailleurs, nous émettons des recommandations d'urgence lorsque nous constatons, au cours

de nos visites d'établissements, des atteintes aux droits fondamentaux particulièrement graves, ce que nous avons eu à déplorer récemment dans des quartiers pour mineurs ou dans des centres éducatifs fermés (CEF).

Nous ne disposons pas d'éléments statistiques qui nous soient propres, mais nous sommes en mesure de faire le constat - alarmé - d'une augmentation importante du nombre de mineurs incarcérés. De 775 au 1^{er} juin 2016, ils sont désormais 851 au 1^{er} juin 2017. Nous avons saisi le ministère de la justice et la direction de l'administration pénitentiaire de cette question. Il nous a été répondu qu'une politique de désengorgement des EPM et de redistribution des mineurs hébergés était engagée, ce qui ne laisse pas de nous inquiéter compte tenu des risques liés à l'éloignement géographique des mineurs par rapport à leurs familles.

Dans ce tableau général, nous sommes particulièrement interpellés par le cas des mineurs non-accompagnés (MNA). Sur trois EPM visités depuis le début de l'année 2018, 50 % de leur population était composée de MNA. Outre leur nombre, nous sommes très surpris de la nature des faits qui les ont conduits à l'incarcération : ce sont essentiellement des faits de primo-délinquance, ou de petits délits ordinaires, qui pour un mineur français n'auraient certainement pas conduit au même jugement.

Mme Laurence Rossignol. - Votre propos va dans le même sens que celui de la vice-présidente du tribunal de grande instance de Marseille. Les MNA que vous évoquez relevaient-ils, avant leur incarcération, d'une prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ?

Mme Adeline Hazan. - Non, pas pour la plupart d'entre eux.

Mme Catherine Di Folco. - Peut-être ne sont-ils pas tous mineurs.

Mme Adeline Hazan. - Dans les quartiers pour mineurs, dont je rappelle qu'ils ne comportent aucun suivi éducatif, la perméabilité avec le secteur des majeurs est souvent inquiétante. Nos équipes nous font également remonter des carences très importantes dans les parcours en EPM ou en CEF. Le suivi, qui devrait être individualisé, ne l'est en fait que dans de rares cas. En EPM, les violences commises entre détenus sont régulières et en grande partie imputables, selon moi, à l'absence de surveillants durant les temps de promenade.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous avons été alertés, au cours de notre visite de l'établissement de Villepinte, au sujet des contraintes qui entourent l'organisation des promenades. Pour éviter les altercations entre jeunes détenus, les sorties ne se font que par petits groupes de quatre ou cinq, ce qui complique l'organisation des rotations.

Mme Adeline Hazan. - Certainement, mais je pense que la gestion serait simplifiée si les temps de promenade étaient surveillés. Les CEF ont également leurs propres difficultés, qu'ils soient gérés directement par l'autorité publique ou par des acteurs associatifs. Le projet éducatif est

souvent de qualité nettement insuffisante ; la discipline y est soit trop stricte, soit trop laxiste. Enfin, nous y déplorons la collaboration presque inexistante des éducateurs du milieu ouvert qui, avec l'administration des CEF, se rejettent mutuellement la faute quant aux apories du modèle.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Combien de temps durent généralement vos visites ?

Mme Adeline Hazan. - Nos contrôles en immersion totale peuvent durer une à deux semaines.

Nous ne sommes pas les seuls à émettre des réserves sur le succès des CEF. La PJJ nous rejoint sur bien des points, mais peine à identifier la source véritable de leurs problèmes, ce qui nous rend plutôt inquiets quant au déploiement annoncé de vingt nouveaux CEF, alors qu'un état des lieux s'impose préalablement. Nous avons, sur le cas particulier des CEF, formulé quelques propositions dont la mise en oeuvre nous paraît indispensable. En premier lieu, les CEF doivent bénéficier d'un statut défini pour professionnaliser leur recrutement et pérenniser leur personnel. Trop souvent, les postes de direction sont confiés à des salariés en CDD ou à de très jeunes directeurs d'établissement - dans la plupart des cas des directrices d'ailleurs - dont c'est la première affectation. La rotation des personnels est souvent à l'origine de crises, qui mobilisent les personnels encadrants, au détriment de la qualité du projet d'établissement. Nous proposons également d'engager un plan de formation ambitieux en leur faveur. Nous souhaitons enfin que la création d'un CEF soit précédée d'une réflexion sur le choix de son lieu d'implantation et sur son insertion dans le bassin de vie : est-il pertinent que tant de CEF soient aussi éloignés des centres urbains ? Par ailleurs, nous notons avec inquiétude que, malgré leur vocation à communiquer avec le milieu ouvert, l'architecture des CEF se « carcéralise » de plus en plus.

Au-delà des questions relatives aux établissements, si nous nous penchons davantage sur le droit pénal spécifique aux mineurs, je connais l'attachement du rapporteur à l'esprit initial de l'ordonnance du 2 février 1945. Je ne peux que souhaiter que soit réaffirmée la primauté de l'éducatif sur le répressif, dans un contexte où les magistrats ont un recours trop fréquent à l'incarcération. Je suis aussi très attachée à la limitation de la durée des gardes à vue à 48 heures pour tout mineur, quel que soit son âge.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Il ne me semble pourtant pas tout à fait incohérent que la durée puisse être portée à 72 heures en cas de grande criminalité ou d'acte terroriste.

Mme Adeline Hazan. - Cette dérogation n'a pour moi pas lieu d'être. La question de la responsabilité pénale des mineurs me paraît également fort préoccupante. Je rappelle qu'il n'y a pas d'âge minimal fixé par la loi pour engager la responsabilité pénale d'un mineur, ce qui signifie que, quel que soit son âge, un mineur peut être reconnu coupable d'une

infraction. Contrairement à la plupart de nos voisins européens, nous n'avons pas défini d'âge - qui pourrait être compris entre dix et treize ans - en-deçà duquel le discernement du mineur n'est pas estimé suffisant pour engager sa responsabilité pénale. Enfin, je plaide pour la fin des procédures de jugement à délai rapproché afin de laisser au jeune prévenu, dont la personnalité est en construction et peut être sujette à des évolutions rapides, la possibilité de présenter un témoignage sincère, parce que mûri.

J'aborde à présent la question des établissements psychiatriques. À titre liminaire, il me faut vous rappeler que ces centres hospitaliers spécialisés sont considérés comme des lieux de privation de liberté, et relèvent donc de notre compétence. L'hospitalisation d'un mineur peut recouvrir deux formes différentes : elle peut advenir soit sur la demande des titulaires de l'autorité parentale, soit sur décision de l'autorité administrative - en l'occurrence, il s'agit du préfet, mais ces cas sont très rares - ou de l'autorité judiciaire. Dans le cas où la demande émane des parents, l'enfant hospitalisé est considéré comme relevant des soins libres, et n'est donc pas considéré comme étant privé de liberté. Vous m'accorderez que la situation est quelque peu étrange, lorsqu'à aucun moment le mineur n'a donné son accord pour cette hospitalisation !

M. Michel Amiel. - Depuis la loi du 5 juillet 2011, trois grands cas d'admissions en soins psychiatriques sous contrainte doivent être distingués : l'admission à la demande d'un tiers (ADT), l'admission sur demande d'un représentant de l'État (ADRE) et - nouveauté apportée par la loi - l'admission en cas de péril imminent sans tiers (API). Je comprends donc que vous souhaiteriez que l'hospitalisation d'un mineur sur demande de ses parents relève de la première catégorie ?

Mme Adeline Hazan. - Absolument. Le statut de soins libres, aberrant si l'on considère leur situation, ôte tout pouvoir de contrôle au CGLPL pour le respect de leurs droits fondamentaux. Nous préconisons qu'un recours auprès du juge des libertés et de la détention (JLD) soit ouvert auprès des mineurs non consentants et hospitalisés à la demande d'un tiers. Ce magistrat disposerait du droit de recourir à une expertise psychiatrique. J'insiste sur l'importance du public concerné : en 2015, 18 257 mineurs ont été admis en hospitalisation complète, dont 197 sur demande du représentant de l'État, 239 en application d'une décision du juge des enfants et 42 en application de l'article D. 388 du code de procédure pénale. Toutes les autres admissions font suite à une demande des parents !

La situation est d'autant plus urgente que l'hospitalisation psychiatrique des mineurs ne fait l'objet, au sein des établissements, d'aucun dispositif adapté.

M. Michel Amiel. - Je vous rejoins tout à fait sur ce point. Les mineurs sont hospitalisés en établissement psychiatrique dans les mêmes départements que les majeurs. Ce qui revient très paradoxalement à

produire dans le milieu hospitalier ce qu'on prétend justement interdire dans le milieu carcéral, en empêchant tout croisement des deux populations.

Mme Adeline Hazan. - Nous voyons trop souvent des adolescents de quatorze ans soignés dans les mêmes services que des adultes. Il manque un vrai partenariat entre les établissements et services médico-sociaux, d'une part, les services judiciaires et sociaux chargés du suivi du mineur d'autre part.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Pardonnez-moi cette question, mais pourriez-vous nous éclairer sur les raisons qui devraient conduire à mettre en œuvre le traitement médical différencié pour les mineurs et pour les majeurs ? Je comprends la nécessité d'une séparation pour ce qui regarde le milieu carcéral, mais en quoi est-ce nécessaire en matière thérapeutique ?

M. Michel Amiel. - En tant que médecin, je peux apporter quelques éléments de réponse. Les troubles psycho-pathologiques peuvent ne pas déboucher sur le même diagnostic, selon qu'ils surviennent chez l'adulte ou chez le jeune. Par exemple, une bouffée délirante est la plupart du temps, chez l'adulte, le symptôme d'une psychose ou d'une schizophrénie, alors que, chez le jeune, ses impacts peuvent être beaucoup plus limités. Les spécialistes portent une attention excessive aux manifestations de la pathologie, qui sont effectivement très similaires, plutôt qu'à ses causes réelles. Ce qui les conduit à des confusions souvent regrettables et à des traitements insuffisamment différenciés. C'est pourquoi je milite, surtout depuis le rapport que j'ai rendu l'an dernier sur le sujet, pour un développement de la pédopsychiatrie comme discipline autonome, ainsi que pour le développement des pratiques préventives.

Mme Adeline Hazan. - Je me permets d'ajouter que le traitement des adultes et des jeunes dans les mêmes services psychiatriques conduit fréquemment à des mesures de contention de ces derniers, non pas dans un dessein thérapeutique, mais pour les empêcher de rencontrer les adultes.

M. Joël Bigot. - Vous évoquez toute une série de problèmes liés aux troubles du comportement de ces jeunes. Est-il possible de distinguer chez eux ce qui relève de troubles réels de la personnalité de ce qui relève seulement d'un désir transgressif ? Sans doute en posant cette première distinction, pourrait-on adapter utilement la réponse à apporter...

M. Michel Amiel. - Il est vrai qu'il ne faut pas confondre la délinquance initiatique, qui se manifeste essentiellement par des comportements transgressifs, de la délinquance strictement pathologique. Un spécialiste ne sait souvent pas faire le départ entre les deux, alors que la clef du bon traitement réside précisément dans ce travail. Une délinquance initiatique ne peut pas se traiter comme une psychopathologie, ce qui risquerait d'aggraver le mal qu'elle prétend soigner ! J'y ajouterais un

troisième cas de délinquance, la délinquance d'exclusion, qu'on repère dans les quartiers et qui relève d'une réponse soit policière soit sociale.

Mme Adeline Hazan. - Vous m'interrogez également sur la formation professionnelle et l'enseignement pour les jeunes détenus. Ils fonctionnent bien lorsque l'établissement pénitentiaire est inséré dans le tissu économique local. Mes services ont visité, au mois de mars, l'EPM de Marseille et ils ont constaté que l'administration pénitentiaire, la PJJ et l'éducation nationale y travaillent main dans la main. La formation y est un enjeu prioritaire, même pour les mineurs placés en quartier disciplinaire.

Sur la question du lien avec la famille, il faut constater que rares sont les EPM et les CEF qui parviennent à le maintenir. Face à des familles souvent disloquées, peut-être les éducateurs de la PJJ devraient-ils se montrer plus persévérants pour tenter d'établir une relation avec la famille.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Certaines mères de familles élèvent seules leurs enfants et cumulent plusieurs emplois pour s'en sortir ; il peut être objectivement difficile pour elles de répondre aux sollicitations de la PJJ.

Mme Adeline Hazan. - Vous avez raison de rappeler ces difficultés. Je crois néanmoins que des efforts devraient être faits en direction des familles, que l'on peut rencontrer le samedi si elles ne sont pas disponibles en semaine par exemple.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Le manque de moyens de la PJJ explique peut-être parfois la difficulté à créer ce lien avec la famille.

Mme Adeline Hazan. - Sans nier la question des moyens, je crois qu'il y a aussi un problème de culture professionnelle.

Vous m'interrogez enfin sur le respect des droits fondamentaux des mineurs. Il n'est malheureusement pas toujours garanti, notamment en ce qui concerne le respect de leur intégrité physique. Les mineurs ont peur de dénoncer les violences dont ils peuvent être victimes de la part d'un surveillant. L'administration pénitentiaire ne donne pas toujours suite lorsque des faits sont dénoncés par les mineurs, sans doute parce qu'elle soupçonne un mensonge. La PJJ accorde elle aussi trop peu d'attention aux faits dénoncés par les mineurs, qu'elle devrait accompagner lorsqu'ils veulent porter plainte.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - S'il peut y avoir des dérapages, faut-il systématiquement porter plainte ? Les surveillants ont affaire à des mineurs particulièrement difficiles qui ont perdu le sens des limites.

Mme Adeline Hazan. - la violence n'est pas acceptable quels que soient les actes reprochés au mineur.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Lors de notre visite à Villepinte, un mineur s'est plaint d'avoir été victime de violence ; après explications, il est apparu que le surveillant avait saisi énergiquement par l'épaule ce mineur qui refusait de mettre un T-shirt. Je doute que de tels faits méritent d'être qualifiés de violence entraînant un dépôt de plainte.

Mme Laurence Rossignol. - Dans une institution de la République, notre niveau d'exigence en matière de violence physique doit être plus élevé que dans un contexte de simples relations interpersonnelles.

M. Michel Amiel. - Comment alors maîtriser physiquement un adolescent qui traverse une crise de violence ?

Mme Adeline Hazan. - Il peut être nécessaire de le contenir, j'en conviens.

M. Michel Amiel. - Contenir un adolescent nécessite parfois de recourir à la force de manière assez brutale.

Mme Adeline Hazan. - Lorsqu'un adolescent provoque un éducateur, le professionnel ne doit pas répondre à cette provocation par de la violence. C'est le point sur lequel je souhaite insister.

Mme Laurence Rossignol. - De même que nous n'acceptons pas qu'un enseignant porte la main sur un élève, il n'est pas acceptable, à mes yeux, qu'un surveillant pénitentiaire frappe un jeune détenu. Il leur est parfois nécessaire de s'imposer physiquement face au détenu mais ils ne doivent pas porter la main sur lui. J'ajoute qu'il est rare qu'un surveillant soit condamné pour des violences qu'il n'aurait pas commises, alors que les faits de violence sur les jeunes détenus qui ne sont pas sanctionnés doivent être, je le crains, beaucoup plus nombreux.

Mme Adeline Hazan. - Je crois qu'il convient d'être très vigilant sur cette question de la violence et j'insiste sur le fait qu'il est de la responsabilité des éducateurs de la PJJ d'accompagner le détenu qui veut porter plainte, ce qui n'interdit pas d'avoir un dialogue avec le mineur pour éclaircir les faits et apprécier la situation à sa juste mesure.

En conclusion, je renouvelle ma demande que le dispositif des CEF soit correctement évalué avant d'ouvrir de nouvelles structures et je vous signale la parution prochaine d'un avis sur les mineurs placés en centre de rétention administrative (CRA), avis que je ne manquerai pas de vous faire parvenir.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Pour qu'un CEF fonctionne bien, il faut assurer la stabilité de l'équipe et qu'un projet d'établissement de qualité soit élaboré. Serait-il utile de définir un cahier des charges reprenant les bonnes pratiques observées sur le territoire national ?

Mme Adeline Hazan. - Il existe un cahier des charges mais la réalité constatée dans les CEF s'en écarte souvent ! Il faut définir un projet

d'établissement ainsi qu'un projet éducatif pour chaque mineur. La difficulté réside dans le fait que peu d'éducateurs veulent travailler en CEF, ce qui explique le recours fréquents à des salariés en CDD, incompatible avec la constitution d'équipes stables.

M. Joël Bigot. - Certains pays étrangers pourraient-ils nous servir de modèle en ce qui concerne la prise en charge éducative des mineurs ?

Mme Adeline Hazan. - Je pense que vous devriez vous intéresser aux pratiques en vigueur dans les pays du Nord de l'Europe ou au Canada, qui peuvent constituer des références intéressantes.

M. Michel Amiel. - Les métiers d'éducateur ou de surveillant sont peu attractifs, c'est une réalité incontournable avec laquelle il nous faut composer. Concernant la PJJ, la loi du 5 mars 2007 l'a recentrée sur le suivi des mineurs délinquants. Ce choix a-t-il pu porter atteinte à la continuité des parcours en instaurant une coupure entre mesures civiles et mesures pénales ?

Mme Adeline Hazan. - Cette réforme a effectivement eu pour effet de dissocier la prise en charge civile, assurée par l'aide sociale à l'enfance des départements, de l'accompagnement effectué par la PJJ au pénal, alors que ce sont très souvent les mêmes jeunes qui font l'objet de ces deux types de mesures !

M. Michel Amiel. - L'idéal serait que les mineurs ayant affaire à la justice soient suivis par la PJJ en milieu ouvert. Cependant, dans un contexte où les familles sont souvent disloquées et vivent dans des environnements urbains difficiles, n'est-il pas parfois utile d'extraire, pour un temps, le jeune de son milieu ?

Mme Adeline Hazan. - Cet éloignement peut être bénéfique, mais il convient d'apprécier les situations au cas par cas. Certains jeunes auront besoin au contraire d'un accompagnement éducatif dans leur milieu familial.

Le projet de loi de programmation pour la justice contient une mesure intéressante, qui vise à autoriser le retour temporaire du jeune chez ses parents, ou dans une famille d'accueil, avant la fin de son placement en CEF, afin de préparer sa sortie. Un placement en CEF est théoriquement partagé en trois phases : absence de contacts avec les parents, puis rétablissement de contacts espacés, enfin rapprochement avec l'environnement familial avant la sortie.

M. Michel Amiel. - Le CEF constitue trop souvent l'antichambre de la prison dans un parcours carcéral.

Mme Adeline Hazan. - Si les termes du contrôle judiciaire ne sont pas respectés, le mineur peut effectivement être envoyé en prison.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Il me reste à vous remercier pour les informations précieuses que vous nous avez apportées et pour cet échange très riche.

Mme Sylvie Escalon,
adjointe au sous-directeur de la régulation de l'offre de soins
et Mme Sophie Terquem,
adjointe au bureau « *prises en charge post-aiguës, pathologies chroniques et santé mentale* » à la Direction générale de l'offre de soins (DGOS)

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous recevons pour cette deuxième audition Mmes Sylvie Escalon, adjointe au sous-directeur de la régulation de l'offre de soins, et Sophie Terquem, adjointe au chef du bureau « *prises en charge post-aiguës, pathologies chroniques et santé mentale* », à la direction générale de l'offre de soins (DGOS) au ministère des solidarités et de la santé.

Notre mission d'information s'intéresse à la réinsertion des mineurs enfermés. Elle a surtout travaillé jusqu'à présent sur la question des mineurs délinquants. Mais certains mineurs peuvent aussi être enfermés pour raisons psychiatriques et c'est surtout sur ce point que les informations que vous pourrez nous apporter vont nous permettre d'enrichir notre réflexion.

La frontière entre enfance délinquante et enfance souffrant de troubles mentaux n'est pas toujours simple à tracer tant les troubles du comportement paraissent fréquents chez les mineurs détenus que nous avons pu rencontrer. La prise en charge psychiatrique, et plus largement la prise en charge sanitaire, de ces mineurs est donc un enjeu que l'on ne peut pas ignorer dans une perspective de réinsertion.

Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire qui vous permettra de répondre en tout ou partie aux questions que vous adressées notre rapporteur, Michel Amiel, puis nous vous poserons des questions complémentaires.

Mme Sylvie Escalon, adjointe au sous-directeur de la régulation de l'offre de soins. - A titre de préambule, je tiens à préciser que nos politiques ne sont souvent pas définies spécifiquement pour les mineurs. J'ajoute que la direction générale de la santé (DGS) et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), qui dépendent, comme la DGOS, du ministère des solidarités et de la santé, pourront vous apporter un point de vue complémentaire de celui de la DGOS, qui prend en charge les mineurs uniquement sous l'angle sanitaire

Mme Sophie Terquem, adjointe au chef du bureau « prises en charge post-aiguës, pathologies chroniques et santé mentale ». - Le ministère des solidarités et de la santé a défini une feuille de route ambitieuse sur la pédopsychiatrie, qui vise notamment à augmenter le

nombre de professionnels de santé et à favoriser la prévention, la détection et la prise en charge précoce afin d'éviter l'hospitalisation. Il est à noter que les mineurs sont accueillis dans les secteurs de psychiatrie générale à partir de l'âge de seize ans. Des mineurs de plus de seize ans peuvent donc se trouver à l'hôpital dans le même service que les adultes, alors que cette cohabitation est interdite en détention. Les mineurs de moins de seize sont hospitalisés dans des unités de pédopsychiatrie.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Quand je vois la difficulté parfois de faire hospitaliser un jeune en pédopsychiatrie, je me demande si l'on n'a pas supprimé trop de lits dans certains services hospitaliers.

Mme Sylvie Escalon. - C'est la raison pour laquelle la ministre Agnès Buzyn a décidé de faire de la pédopsychiatrie une de ses priorités. Le choix de privilégier les soins ambulatoires en matière de psychiatrie peut expliquer la diminution du nombre de lits que vous évoquez.

On distingue juridiquement les soins libres et les soins sans consentement. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté a souvent rappelé que les soins effectués avec l'accord du représentant légal d'un mineur sont considérés comme des soins libres. Il n'est pas nécessaire de recueillir l'accord du mineur, ce qui, passé un certain âge, est un vrai sujet d'interrogation. Le mineur hospitalisé, considéré en soins libres, ne bénéficie pas des mêmes garanties que les adultes hospitalisées sans leur consentement : la justification de troubles mentaux qui rendraient impossibles son consentement n'est pas recherchée et le contrôle du juge ne s'exerce pas. Le ministère de la santé pourrait réfléchir à cette question : faut-il par exemple prévoir une saisine de la commission départementale des soins psychiatriques, comme l'a préconisé le contrôleur général ?

Les soins sans consentement peuvent être décidés par le juge des enfants, dans les conditions prévues par le code civil, ou par le représentant de l'État, en cas de menace sur la sûreté des personnes ou d'atteinte grave à l'ordre public. Dans ce cas, le code de la santé publique prévoit que le préfet informe la famille de la décision d'admission dans un délai de vingt-quatre heures.

Mme Sophie Terquem. - L'article R. 1112-34 du code de la santé publique dispose que l'admission en soins sans consentement est décidée par l'autorité judiciaire ou par la personne exerçant l'autorité parentale.

M. Michel Amiel. - Si la famille d'un mineur estime qu'il doit être hospitalisé, un psychiatre devra émettre un certificat d'admission. Au bout de combien de temps la situation du jeune patient va-t-elle être réexaminée ?

Mme Sylvie Escalon. - Il me semble qu'un réexamen intervient à l'issue d'un délai de quinze jours mais c'est un point que je vais vérifier.

M. Michel Amiel. - Je vous interroge sur ce point car je ne suis pas sûr que les règles soient toujours parfaitement respectées. Une réflexion est à

mener sur la question du consentement des mineurs, en fonction de leur âge. Qui doit poser le non consentement ? Les parents, le juge, le psychiatre ?

Mme Sylvie Escalon. - Le ministère conduit une politique visant à faire diminuer le recours aux soins sans consentement et à mieux encadrer cette pratique. La loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016 a prévu la création d'un registre dans chaque établissement afin de disposer d'informations sur les soins sans consentement. Ces registres, renseignés par les psychiatres, ont été mis en place courant 2017, à la suite de la diffusion d'une instruction de la DGOS au mois de mars. Chaque hôpital transmet ensuite ses données à l'agence régionale de santé (ARS). Le ministère ne dispose toutefois pas encore de données statistiques suffisamment consolidées pour pouvoir répondre à votre demande d'informations statistiques.

La Haute autorité de santé (HAS) a également émis en mars 2017 des recommandations de bonnes pratiques sur les soins sans consentement, qui ne sont pas spécifiques aux mineurs.

Un comité de pilotage de psychiatrie, présidé par notre directrice générale Cécile Courrèges, a été créé en 2017. Il comprend des psychiatres, des représentants des fédérations d'établissements autorisés en psychiatrie, des représentants des ARS, des professionnels hospitaliers libéraux, des professionnels de santé non médecins, qui se réunissent en moyenne trois fois par an. Il a défini des axes d'action prioritaires, dont fait partie la pédopsychiatrie. Un point sur les soins sans consentement a été fait lors de la dernière réunion et la directrice a présenté un plan d'action visant à faire reculer le recours aux soins sans consentement.

M. Michel Amiel. - La pédopsychiatrie a longtemps été la grande oubliée. En l'absence de professeurs des universités-praticiens hospitaliers (PU-PH) dans cette spécialité, la recherche est réduite et je crains que la situation ne s'arrange pas, à l'avenir, du fait de l'évolution défavorable de la démographie médicale. Dans mon rapport sur la situation de la pédopsychiatrie de l'an dernier, la question des soins sans consentement n'avait pas été abordée, d'où mon souhait de l'examiner plus en détail dans le cadre de cette mission d'information.

Mme Sophie Terquem. - La ministre a justement fixé comme objectif la création d'un poste d'hospitalo-universitaire (HU) de pédopsychiatrie dans chaque faculté et nous venons de lancer, dans cette perspective, un appel à projets, qui devrait aboutir à la rentrée de novembre, pour orienter dix postes de chefs de clinique vers cette spécialité. Une réflexion a également été engagée sur la question de la spécialisation du troisième cycle des études de médecine.

M. Michel Amiel. - Sur la question des études de médecine, je crains que certains choix n'aient déjà été arrêtés : à ma connaissance, il n'y aura pas de co-DES (diplôme d'études spécialisées) en pédopsychiatrie, alors que

cette formule permettrait de se spécialiser vers cette discipline à partir d'un tronc commun avec la psychiatrie adulte.

Mme Sylvie Escalon. - La ministre est vraiment déterminée à mettre l'accent sur la pédopsychiatrie. En comité de psychiatrie, il est vrai que les psychiatres n'étaient pas tous d'accord sur les orientations à retenir en matière de formation, notamment sur la création du co-DES. Notre souhait est de pouvoir augmenter le nombre de pédopsychiatres et de rendre la pédopsychiatrie plus attractive en libéral, cette activité demeurant encore très concentrée dans le secteur hospitalier.

M. Michel Amiel. - On n'aborde pas une consultation de pédopsychiatrie comme une consultation de psychiatrie adulte, la loi imposant de prendre en compte également la famille du jeune patient. De ce fait, il me paraîtrait raisonnable, même si je sais que cette mesure aurait un coût, que l'assurance maladie revalorise le tarif de ces consultations.

Mme Sylvie Escalon. - Un comité stratégique de santé mentale et de psychiatrie, présidé par la ministre Agnès Buzyn, va être lancé. Le ministère étudie avec la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) une éventuelle revalorisation de ces consultations.

M. Michel Amiel. - Je souligne également la misère de l'épidémiologie dans notre pays, qui est un sujet tabou en psychiatrie. Des données épidémiologiques plus précises nous aideraient à affiner notre diagnostic et à améliorer la prise en charge.

Pourriez-vous nous en dire plus sur les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), qui sont susceptibles d'accueillir des mineurs détenus ?

Mme Sophie Terquem. - Comme vous le savez, les mineurs en détention sont séparés des adultes, en étant placés dans des quartiers pour mineurs ou dans des établissements pénitentiaires dédiés. Un autre principe est que les détenus ont droit aux mêmes soins que les autres patients. Les mineurs, comme les femmes, sont une population minoritaire qui fait l'objet d'une attention particulière.

Quand un mineur a besoin de soins en détention, il est d'abord pris en charge par l'unité de soins en milieu pénitentiaire (UMSP), qui s'occupe des mineurs comme des majeurs, pour les soins somatiques et psychiatriques. Il existe également vingt-six services médico-psychologiques régionaux, chargés de coordonner les soins sur leur territoire, des hôpitaux de jour en détention, ainsi que des centres d'activité thérapeutique à temps partiel (CATTP) en détention.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Pouvez-vous préciser ce que sont les CATTP ?

Mme Sophie Terquem. - En milieu ordinaire, la psychiatrie est principalement organisée en ambulatoire, l'hospitalisation devant demeurer

l'exception. L'accueil des patients est ainsi assuré, à titre principal, par les centres médico-psychologiques (CMP), par les CATTP et par les hôpitaux de jour. Les CATTP proposent à leurs patients des activités à temps partiel, organisées de façon séquentielle, avec un volet éducatif pour les mineurs. L'offre de soins est organisée sur la base de secteurs de psychiatrie infanto-juvénile qui couvrent tout le territoire.

Lorsqu'un mineur détenu doit être hospitalisé à temps complet, il doit être accueilli dans un service adapté, qui peut être une UHSA. Ces unités, qui se trouvent dans un hôpital, accueillent exclusivement des détenus, sous la surveillance de l'administration pénitentiaire chargée d'assurer la sécurité. Une fois passé le sas de sécurité, le détenu se retrouve cependant dans un service hospitalier classique et ce sont les soignants qui détiennent les clés des chambres, ce qui n'est pas le cas pour les détenus souffrant de troubles somatiques accueillis en unité hospitalière interrégionale sécurisée (UHSI).

Il existe aujourd'hui neuf UHSA sur l'ensemble du territoire.

M. Michel Amiel. - Ou en est-on du programme de construction de nouvelles UHSA qui devait démarrer en 2014 ?

Mme Sylvie Escalon. - Un programme de construction d'UHSA a été lancé en 2011 et l'unité la plus récente a ouvert à Marseille en 2018. Le ministère a missionné l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'inspection générale de la justice (IGJ) pour évaluer les résultats de cette première tranche de construction et réfléchir à l'implantation des futures unités. En 2011, un objectif de 700 places avait été fixé ; à ce jour, 440 places ont été ouvertes.

M. Michel Amiel. - Pouvez-vous me préciser si les détenus mineurs peuvent, juridiquement, être accueillis dans une UHSA ?

Mme Sophie Terquem. - C'est possible, et l'article L. 3214-1 du code de la santé ajoute que les mineurs détenus, quand leur intérêt le justifie, « peuvent être » hospitalisés dans un service adapté, en dehors d'une UHSA, au sein d'un établissement autorisé pour les soins en psychiatrie.

M. Michel Amiel. - Ne faudrait-il pas réserver, dans les UHSA, des lits ou un secteur aux mineurs ?

Mme Sophie Terquem. - On se pose la même question pour les femmes détenues, la mixité entre détenus étant une préoccupation. Nous ne voulons pas cependant que la création de places réservées puisse constituer un frein à l'hospitalisation. Nous sommes également attentifs au problème de la distance : si on ouvrait une deux unités spécialisées en France, les mineurs hospitalisés se retrouveraient très loin de leur famille.

M. Michel Amiel. - Ma suggestion était plutôt de réserver quelques lits ou une aile pour les mineurs dans les UHSA.

Mme Sylvie Escalon. - Je pense que cela mobiliserait des moyens importants pour les mineurs, alors que le nombre de jeunes hospitalisés est, heureusement, très faible, et que cela risquerait de rendre indisponibles des lits pour des adultes qui pourraient en avoir davantage besoin.

M. Michel Amiel. - J'entends votre argument, mais j'avais cependant souligné, dans mon rapport sur la pédopsychiatrie en 2017, le manque de lits d'hospitalisation d'urgence pour les mineurs. J'attire également votre attention sur le fait que l'on ne compte même pas une UHSA par région, ce qui devrait inciter le ministère à lancer un nouveau programme de construction. Au total, je comprends que le programme 2014-2018 n'a même pas été lancé...

Mme Sylvie Escalon. - Le ministère de la santé demande le lancement d'une deuxième tranche de construction, mais c'est un sujet interministériel qui nous demandera encore un peu de temps avant d'aboutir. Il faudra ensuite tenir compte du temps de la construction de ces nouvelles unités. Je peux cependant vous indiquer que certains établissements psychiatriques nous ont fait part de leur intérêt pour l'accueil d'une UHSA. La mission Igas-IGJ devra proposer une répartition géographique des nouvelles unités, en fonction des besoins et des candidatures reçues, et proposer des mesures pour harmoniser les pratiques en vigueur dans les UHSA.

Mme Sophie Terquem. - Un travail pluridisciplinaire doit être conduit auprès des mineurs, notamment en lien avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), ce qui n'est pas toujours facile pour le personnel soignant, en raison des différences de cultures professionnelles, par exemple autour de la question du secret partagé.

Nous nous sommes rendus hier dans le quartier pour mineurs d'une maison d'arrêt en Seine-Saint-Denis qui mène un intéressant projet sur la prise en charge de la souffrance psychique des mineurs, y compris les mineurs radicalisés, qui pourrait intéresser votre mission. La prise en charge globale de ces mineurs suppose une action coordonnée entre plusieurs professionnels.

M. Michel Amiel. - De même qu'un corps de psychologues a été créé à l'éducation nationale, ne serait-il pas opportun de créer un corps de psychologues de la PJJ ? Cela permettrait de régler des problèmes statutaires et rendrait peut-être cette activité plus attractive pour les professionnels, sachant que la souffrance psychique est répandue chez les détenus.

Mme Sylvie Escalon. - Sur un sujet voisin, le ministère mène une réflexion sur la formation d'infirmières en psychiatrie. Sans créer un corps distinct, qui serait source de rigidités, nous envisageons des former, en deux ans, des infirmières spécialisées en pratique avancée, qui pourraient renouveler des ordonnances sous le contrôle d'un médecin. Cela soulagerait les psychiatres de certaines tâches qui seraient assumées par ces infirmières.

Nous travaillons avec les psychiatres et les infirmières que nous espérons convaincre de l'intérêt de cette démarche, qui pourrait aboutir à l'ouverture de formations dans les universités à partir de septembre 2019.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Je vous remercie, Mesdames, pour cette audition très riche.

Audition conjointe de **M. Clément Vives**,
adjoint au conseiller judiciaire à la Direction générale de la police nationale
(DGPN) et **Mme Christelle Simon**, Commandant divisionnaire de la
Direction centrale de la sécurité publique ;
et du **Colonel Jude Vinot**, du Chef d'escadron, **Erik Salvadori** et de
Mme Sandrine Guillon, conseillère juridique et judiciaire de la Direction
générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Pour cette troisième audition de la journée, nous avons le plaisir de recevoir M. Clément Vives, adjoint au conseiller judiciaire à la direction générale de la police nationale (DGPN), accompagné de Mme Christelle Simon, commandant divisionnaire à la direction centrale de la sécurité publique. Nous recevons également trois représentants de la gendarmerie nationale : le colonel Jude Vinot, le chef d'escadron Erik Salvadori et Mme Sandrine Guillon, conseillère juridique et judiciaire. Je vous remercie d'avoir bien voulu accepter de répondre à nos questions. Notre mission d'information s'intéresse à la réinsertion des mineurs enfermés, qui sont pour la plupart des mineurs délinquants. Nous avons auditionné les directions compétentes du ministère de la justice - direction de la protection judiciaire de la jeunesse et direction de l'administration pénitentiaire - et nous avons visité plusieurs lieux d'enfermement : établissement pénitentiaire pour mineurs, quartier pour mineurs et centre éducatif fermé. Nous avons souhaité bénéficier également des réflexions de nos forces de sécurité, police et gendarmerie, qui sont confrontées quotidiennement au problème de la délinquance et qui ont donc un point de vue irremplaçable sur ce problème et sur la meilleure manière de le traiter. Si l'intitulé de notre mission vise la réinsertion des mineurs enfermés, nous sommes conscients de l'importance de la prévention et nous sommes donc intéressés par les indications que vous pourriez nous donner sur ce point. Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire qui vous permettra de répondre aux questions de notre rapporteur, Michel Amiel, puis nous écouterons les questions des sénateurs ici présents.

Colonel Jude Vinot, Direction générale de la gendarmerie nationale. - En préambule, je reviendrai sur l'actualité récente, comme les rodéos urbains ou l'affaire de Mourmelon, qui illustre que certains faits de délinquance, parce qu'ils sont commis par des personnes mineures, affectent profondément l'opinion publique et se voient accordés un traitement médiatique particulier. Au-delà, la délinquance des mineurs revêt une

sensibilité particulière pour la gendarmerie, du fait de l'impact en termes de trouble à l'ordre public et d'un effet certain sur le sentiment d'insécurité, la délinquance des mineurs présentant un effet anxiogène.

La délinquance des mineurs, qui représente 17 % des mises en cause en zone gendarmerie, reste marquée par une forte représentation de la population masculine, particulièrement surreprésentée notamment dans les atteintes aux biens commises avec la menace d'une arme et les viols sur mineurs. On assiste également à l'émergence de certaines tendances : d'abord, le fait qu'une minorité de jeunes commettent une majorité de faits, par un effet de groupe : ensuite, une plus grande précocité dans l'entrée dans la délinquance et un accroissement de la violence, notamment en Outre-mer, à Mayotte et en Guyane tout particulièrement.

La question de la délinquance des mineurs est corrélée à la problématique des incivilités, souvent récurrentes, qui précèdent ou accompagnent le passage à l'acte délictuel, à l'instar de la violence observée dans les stades, où le passage de l'invective à l'agression physique est souvent rapide. La délinquance des mineurs nous interroge également sur le rapport de ces jeunes à l'autorité et sur leur capacité à accepter les interdits. Pour les forces de l'ordre, cette problématique est majeure, tant dans notre travail de prévention que dans la phase d'enquête. Les forces de l'ordre se heurtent, avant même la transgression, à la question de la reconnaissance par ces jeunes du cadre légal et des règles communes qui fondent leur action.

Les forces de l'ordre interviennent généralement une fois que le jeune est entré dans un parcours délinquant. L'enjeu réside dans la capacité à détecter le plus en amont possible les mineurs susceptibles de basculer dans la délinquance. L'action des forces de l'ordre dans ce domaine doit s'intégrer dans une politique globale et décloisonnée ainsi que dans une coordination réelle de l'ensemble des acteurs, à savoir les parents, le milieu scolaire, le maire et la société, ou encore le monde sportif et culturel.

Face au mineur réitérant, le gendarme est confronté à la question de la lisibilité du processus judiciaire et de la réponse de l'État, le travail des forces de l'ordre n'étant qu'une étape du processus pénal. Pour le traitement de la récidive, une réponse pénale rapide, progressive et lisible est nécessaire. S'agissant du diagnostic de la gendarmerie, au vu des statistiques et des observations de terrain concernant la délinquance des mineurs, le nombre de mises en cause de mineurs demeure assez stable. Ce sont ainsi 72 700 mineurs qui sont mis en cause chaque année, avec une fluctuation de l'ordre de 4 %. Les mineurs mis en cause - c'est-à-dire interpellés sans qu'il y ait nécessairement de suite judiciaire à cette interpellation - représentent entre 15,6 % et 16,4 % du total des mises en cause. En 2017, six fois plus de garçons ont été mis en cause que de filles. La délinquance des mineurs concerne principalement les atteintes aux biens - 40 % des faits mettant en cause des mineurs -, les atteintes volontaires à l'intégrité physique - à

hauteur de 29 % - et, pour 16 %, les infractions à la législation sur les stupéfiants.

On observe une réelle précocité dans les comportements déviants, qui peuvent parfois s'avérer très violents. D'autres facteurs semblent également prégnants, comme la surreprésentation de jeunes issus des quartiers relevant de la politique de la ville et l'influence des groupes de pairs dans l'entrée dans la délinquance juvénile. L'illustration la plus manifeste réside dans les phénomènes de bande, comme en Guadeloupe, et dans l'appropriation et la confiscation du territoire par ces bandes, qui est en cours d'amplification.

Quel est le profil et le parcours type d'un mineur délinquant ? L'analyse de la gendarmerie, qui traite les faits les uns après les autres, est nécessairement subjective et ne peut répondre à ces deux questions en tant que telles. Cependant, deux grands profils peuvent être identifiés. D'une part, les accidents de parcours : un mineur délinquant occasionnel, passant à l'acte d'initiative ou par effet de groupe, sur lequel l'enquête et les suites données - comme l'information des parents, l'éventuelle arrestation au domicile avec perquisition, l'audition à la gendarmerie éventuellement sous le régime de la garde à vue ou la décision du parquet - vont exercer un effet dissuasif. D'autre part, les multirécidivistes, soit un nombre réduit de mineurs, agissant en groupe, parfaitement identifiés des services de gendarmerie, de la mairie et des magistrats. Leur identification et leur arrestation ne semblent avoir aucune influence sur eux et ne les empêchent nullement de commettre de nouveaux faits avant même que les précédents aient été jugés.

Les axes prioritaires de la gendarmerie sont au nombre de quatre : premièrement, le milieu familial et les proches, pour lesquels l'accompagnement est essentiel et pour lesquels l'implication dans la réparation du préjudice subi par la victime est recherchée. Deuxièmement, la scolarisation : la gendarmerie se rapproche de l'éducation nationale afin que, dans les établissements, sa présence soit visible et connue, ce travail en complémentarité permettant d'améliorer la prévention de la délinquance. Troisièmement, la cohérence du cadre normatif - les forces de l'ordre devant faire appliquer une loi parfois inapplicable ou inappliquée, comme l'interdiction de vente d'alcool ou de tabac à des mineurs - et l'impact des nouvelles technologies dans l'éducation des jeunes qui doivent être accompagnés dans l'espace numérique, tant en matière de prévention que de répression. Enfin, la responsabilisation des mineurs s'avère la plus difficile à mettre en oeuvre ; ceux-ci n'ayant pas toujours conscience de la gravité de leurs actes.

La formation des gendarmes est surtout axée sur l'accueil des mineurs victimes. Une formation spécifiquement consacrée au dialogue avec les mineurs auteurs d'infractions est en cours d'élaboration. Depuis une trentaine d'années, un dispositif de prévention a été instauré : 44 brigades de

prévention de la délinquance juvénile sont réparties en métropole et en outre-mer. Elles comprennent près de 220 agents et ont vocation à lutter contre le basculement des mineurs dans la délinquance et la réitération, en organisant notamment des opérations de prévention dans les établissements scolaires. Certaines formations thématiques sont également proposées aux gendarmes, comme le diplôme universitaire « adolescent difficile » que suivent, chaque année, une vingtaine de professionnels. Si le gendarme reste un généraliste, il lui faut être capable de s'adresser à cette jeunesse qui représente un segment de la population dont il a la charge. En outre, la gendarmerie travaille actuellement avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour une meilleure connaissance mutuelle sur les sujets qui leur sont communs.

Quel regard portons-nous sur le fonctionnement actuel de la justice des mineurs ? S'il ne s'agit pas de discuter la procédure pénale, la réelle problématique demeure la délivrance d'une réponse rapide, graduée et lisible. Notre arme est d'ailleurs associée à certaines démarches communes, comme le rappel à l'ordre du maire, défini à l'article L.132-7 du code de sécurité intérieure, qui devrait être généralisé et valorisé.

Certaines mesures, en dehors du cadre judiciaire, méritent d'être rappelées, comme le rappel à la responsabilité des mineurs (RRM) qui ne repose sur aucun fondement légal ou réglementaire mais vise à ne laisser aucun acte sans réponse. Initié au sein de la brigade de gendarmerie du Gard en mars 2010, il est développé dans plusieurs départements. Sur saisine des brigades ou des partenaires habituels, il consiste en l'accueil du mineur auteur d'un acte d'incivilité ou d'un acte de délinquance mineur ne faisant pas l'objet d'une enquête judiciaire, afin de le sensibiliser, en présence de ses représentants légaux, aux conséquences notamment pénales de son acte. Il vise ainsi à prévenir la réitération de comportements déviants. Une orientation dans un cadre partenarial peut être donnée. Ce procédé s'inscrit parfois dans le cadre d'un protocole conclu avec l'autorité judiciaire ou *a minima* est mené en lien avec les magistrats chargés des mineurs.

Une autre initiative, qui vient d'être primée en interne, consiste en l'accueil d'un groupe de mineurs récidivistes, de quinze à dix-huit ans, dans une brigade de gendarmerie, située dans les Pyrénées Orientales. Ceux-ci, dans un cadre légal contraignant, deviennent acteurs de la préservation du littoral, accompagnés par la PJJ et les gendarmes. Aucun désistement n'a été constaté et tous les mineurs concernés ont retrouvé une scolarité, à l'issue de cette période. Pour le moment, aucune réitération n'a été constatée parmi les membres de ce groupe.

L'enfermement nous paraît-il constituer une réponse appropriée pour certains mineurs ? S'il ne nous appartient pas de répondre à cette question comme représentants des forces de l'ordre, deux points doivent cependant être soulignés. D'une part, se pose la question des ruptures dans le parcours de ces mineurs : il est bien souvent observé un cloisonnement

dans la prise en charge de ces jeunes préjudiciable à leur suivi, à la cohérence de leur parcours et à l'acceptation par le mineur des mesures décidées. D'autre part, la question se pose de la mise sous contrôle électronique des jeunes ayant commis des actes graves. Actuellement, la surveillance électronique n'est envisagée que dans le cadre de l'aménagement de peine. La mise sous surveillance électronique comme peine principale pour les mineurs permettrait de surveiller leurs déplacements dans un rayon déterminé autour du domicile, en leur interdisant de se rendre dans certains lieux où ils seraient susceptibles de commettre des actes délictuels. Ce mode alternatif à l'enfermement permettrait la poursuite d'un travail socio-éducatif hors milieu fermé.

M. Clément Vives, adjoint au conseiller judiciaire à la direction générale de la police nationale (DGPN). - La police nationale partage le bilan qui vient d'être dressé. Je vais tenter de répondre aux questions que vous nous avez adressées. Depuis la création, en 2014, du service statistique du ministère de l'intérieur, les données issues des procédures de la police nationale ou de la gendarmerie sont plus aisément accessibles et exploitables. Les travaux de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), de l'observatoire national de la délinquance, ainsi que le rapport réalisé par le ministère de la justice à l'occasion des 70 ans de l'ordonnance de 1945 parviennent à des conclusions similaires. Ainsi, la délinquance des mineurs représente environ 18 % de la délinquance total, en étant plus élevée en zone police, à 19 %, qu'en zone gendarmerie où elle est à 16 % ; ces chiffres demeurant stables par rapport à ceux de 2010. Enfin, 3 % des mises en cause impliquent des femmes. Les mineurs sont surreprésentés parmi les auteurs de certains délits : ils représentent 40 % des auteurs de violences physiques crapuleuses et 30 % des auteurs de violences sexuelles ; ils sont également surreprésentés parmi les auteurs de cambriolages et de vols sans violence.

Sur le profil et le parcours-type d'un mineur délinquant, nous souscrivons à ce qui vient d'être dit. L'investissement dans la prévention de la gendarmerie et de la police nationale sera renforcé par la police de la sécurité du quotidien. La police et la gendarmerie sont ainsi présentes dans les collèges, les lycées, voire les écoles primaires, pour amorcer un premier lien avec la population. Certaines initiatives méritent également d'être soulignées, comme les centres de loisirs des jeunes : les 21 centres permanents et les huit centres temporaires - auxquels devraient s'ajouter huit nouveaux centres d'ici à 2020 - accueillent des jeunes de huit à dix-sept ans issus des quartiers de la politique de la ville. Leur sont proposées des activités sportives et culturelles, *via* des partenariats spécifiques entre la PJJ et l'éducation nationale. Des policiers peuvent ainsi accueillir des élèves qui ont fait l'objet d'une expulsion temporaire de leur établissement et ainsi assumer une sorte de mission extrascolaire.

Cependant, l'évolution des mineurs réitérants demeure préoccupante. L'enfermement dans un parcours délinquantiel renvoie à la problématique des bandes qui sont souvent liées à une activité criminelle, dont le trafic de stupéfiants. Les lieux de résidence sont eux-mêmes criminogènes et favorisent la participation des mineurs à des activités dangereuses. Ils motivent ainsi les décisions d'éloignement, *via* les CER ou les CEF, ou encore les nouveaux dispositifs prévus dans la loi de programmation, destinés à séparer les délinquants de leur milieu.

Une approche plus globale doit aussi être mise en œuvre, comme à Marseille, où, une fois la police intervenue, les acteurs sociaux, comme les bailleurs sociaux, sont mobilisés.

Sur la formation spécifique des agents de police, les policiers sont prioritairement, d'un point de vue judiciaire, formés à l'audition des mineurs victimes. Ensuite, la procédure pénale relative au mineur délinquant demeure complexe et les officiers de police ou les gardiens de la paix peuvent bénéficier d'une formation pour assurer leur accueil au sein des commissariats. Les moyens du suivi de la chaîne pénale en amont et en aval me paraissent une question plus importante : à qui remettre le jeune, en l'absence de mesure de coercition ? En aval, les CER et les CEF, voire les établissements pénitentiaires pour mineurs, ne disposent pas toujours de place à proximité, ce qui empêche le placement du jeune ou oblige à l'envoyer loin de chez lui.

Quel regard portons-nous sur le fonctionnement actuel de la justice des mineurs ? Notre travail est d'identifier les auteurs d'infractions et de les remettre à la justice. Nous avons pris conscience que l'enfermement, notamment dans un établissement pénitentiaire, ne fournit pas la garantie d'absence de réitération, mais bien plutôt l'inverse. Nous n'avons pas de préférence quant au type de mesures à privilégier. Cependant, lorsque le délinquant est au quotidien impliqué dans un contexte criminogène, on constate la récidive. L'accompagnement du jeune doit donc permettre l'éloignement, à l'instar des centres de loisirs jeunes qui fournissent déjà une première forme d'éloignement. Enfin, l'enfermement est une réponse appropriée pour certains mineurs, d'un point de vue policier, lorsque ceux-ci commettent des faits sériels, notamment sexuels. Les conditions de cet enfermement doivent éviter la récidive, surtout au sein des CER et des CEF.

M. Michel Amiel. - Merci de ce panorama complet. Vous avez répondu à toutes nos questions, sans sombrer dans un discours ni sécuritaire, ni angélique, en étant le plus factuel possible. J'ai été surpris d'apprendre que le service statistique du ministère de l'intérieur n'a été créé qu'en 2014 ! Comment croisez-vous vos statistiques avec les analyses de certains sociologues qui soulignent que la situation antérieure pouvait être pire que celle d'aujourd'hui ? Par ailleurs, vous avez évoqué les difficultés relatives au respect du cadre normatif ; il est difficile d'interdire aux adolescents des substances, comme l'alcool ou le tabac, qui ne sont pas en

elles-mêmes interdites. Que pensez-vous de la dépénalisation du cannabis, comme le Québec est en train de l'expérimenter ? Je viens des Bouches du Rhône et ma ville est située aux portes des quartiers Nord de Marseille où de nombreux trafics fleurissent. Pensez-vous que cette légalisation aurait des conséquences sur la délinquance des mineurs liée aux stupéfiants ?

Colonel Jude Vinot. - Les statistiques dont la gendarmerie dispose en interne remontent au moins jusqu'aux années 1970. Il y a donc une continuité des séries statistiques dont nous disposons. Il ne m'appartient pas de commenter la perception de ces sociologues, mais je note, sur les cinq dernières années, un changement dans la médiatisation de cette violence juvénile. En effet, les violences perpétrées par les mineurs sont souvent au centre de l'attention des media. La violence des mineurs participe du rapport que notre société entretient avec la violence. Certes, le nombre d'homicides diminue, mais la violence des rapports sociaux va en s'accroissant.

Les pistes gouvernementales sur la légalisation du cannabis vont vers la forfaitisation des amendes. Le trafic et la revente des substances représentent de réels problèmes : statistiquement, 15 à 16 % des mineurs sont mis en cause pour ce type d'infractions. Les guetteurs, qui sont souvent des mineurs, sont difficiles à mettre en cause.

Mme Sandrine Guillon, conseillère juridique et judiciaire de la gendarmerie. - Il faut aussi s'interroger sur le rôle de la consommation du cannabis dans le passage à l'acte. On connaît les conséquences neurologiques de cette consommation.

M. Michel Amiel. - Le diagnostic de troubles psychotiques fait souvent suite à la consommation de cannabis. Il serait important de cibler la prévention sur les plus jeunes. Comment interdire ce qu'on ne peut empêcher ? Plus le cerveau est jeune, plus le cannabis entraîne des conséquences négatives sur son développement.

M. Clément Vives. - La création d'un service de statistiques, la publication des données en *open data*, ainsi que leur recoupement avec celles des autres ministères, apportent une vraie plus-value. Pour la police, peu importe que la violence ait augmenté, mais il est manifeste que sa perception culturelle a changé ces dernières années. Dans certains quartiers, il faut trouver le moyen de casser certaines représentations. La police met en œuvre des dispositifs comme les intervenants sociaux : 144 intervenants, tant policiers que gendarmes, sont impliqués dans des actions d'accompagnement, auprès des familles des auteurs d'infraction, qui sont souvent désorientées, et auprès des victimes. 73 psychologues, qui devraient bientôt être renforcés par 18 collègues, travaillent également auprès des victimes et reçoivent les auteurs de délits et leur famille. De tels dispositifs permettent de lutter contre la récidive.

Enfin, sur la dépénalisation du cannabis, la position du Gouvernement est très claire : la forfaitisation ne pourra s'appliquer aux

mineurs. Il faut reconnaître que la consommation de cannabis est élevée chez les jeunes, malgré le cadre légal le plus répressif d'Europe. Autour de Paris, à Saint-Ouen par exemple, certaines personnes, bien insérées dans la vie sociale, se rendent dans les quartiers de grande précarité pour y acheter de la drogue. Ces clients pourraient peut-être se voir infliger des sanctions plus lourdes, ce qui permettrait de réserver aux mineurs plus de temps et de consacrer plus de moyens à la lutte contre leur addiction, avec l'organisation de stages sanitaires, en mobilisant le monde associatif.

Le problème de trafic dans les quartiers est aggravé par la diversification de l'offre. Il est donc douteux que la légalisation du cannabis entraîne la disparition de ces criminels qui sont susceptibles de se diversifier davantage. Aux États-Unis, des études fédérales, suite à la dépénalisation de l'usage du cannabis au Colorado, ont montré que cette diversification des trafics perdurait ou que les réseaux continuaient à proposer du cannabis, moins cher, ou dosé différemment de celui vendu légalement.

Mme Jocelyne Guidez. - Au niveau communal, il existe la prévention spécialisée *via* le conseil de sécurité et de prévention de la délinquance (CSPD). N'y a-t-il pas, au final, trop de monde autour de la table pour prendre des décisions efficaces ?

M. Clément Vives. - L'un des sujets abordés avec la création de la police de sécurité du quotidien est de redonner au chef de l'échelon territorial la possibilité de nouer les partenariats qui lui semble les plus adaptés. Il faut en effet limiter la comitologie qui freine, en définitive, les actions. L'idée est plutôt de développer des actions ponctuelles, *via* la collaboration avec le procureur.

Mme Sandrine Guillon. - Ces instances demeurent utiles, car elles permettent d'aborder des situations concrètes.

Colonel Jude Vinot. - Il faut que ces CSPD prennent le temps de traiter des cas particuliers et ce, au-delà des déclarations d'intention, pour aller au fond des choses. Toutes les communes ne disposent pas de CSPD, mais elles ont toutes des mineurs délinquants parmi leurs administrés !

M. Clément Vives. - Si le partenariat avec les bailleurs sociaux, les institutions locales et le parquet fonctionne bien, il est possible de régler les problèmes parfois posés par des fratries entières.

Mme Catherine Conconne. - La formalisation des différents types de réponse me paraît insuffisante. Lorsque j'étais maire adjoint chargée de la sécurité, j'ai pu constater que les mesures d'éloignement des mineurs dépendaient du bon vouloir des magistrats du parquet. Tout repose, en définitive, sur les procureurs, qui ne restent que quelques années en poste. Dans ma commune, nous ne pratiquons pas les rappels à l'ordre par le maire, mais une procédure analogue est appliquée au sein de la maison de la justice et du droit. Il faut lutter contre un sentiment d'impunité, également

ressenti par les victimes. La réponse pénale devrait être plus stable, afin de garantir une lisibilité qui manque aujourd'hui.

Mme Sandrine Guillon. - C'est toute la difficulté de la justice des mineurs, qui dispose d'une palette de mesures, dont la mise en oeuvre s'avère échelonnée dans le temps. Certaines mesures doivent être graduées en fonction de la personnalité du mineur. L'ordonnance de 1945 entend laisser du temps au juge pour prendre sa décision et au mineur pour évoluer, alors que la sanction est attendue immédiatement par les victimes et la société. La question des moyens se pose également. Enfin, un groupe de travail s'est constitué dans notre ministère, sous l'égide de la PJJ, au sujet de la réécriture de l'ordonnance de 1945. Il devrait se réunir huit fois d'ici au mois d'octobre.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Madame, Messieurs, il me reste à vous remercier pour vos interventions.

Mme Catherine Pautrat,
inspectrice générale de la justice,
Mme Isabelle Poinso, inspectrice des services judiciaires
et Sophie du Mesnil-Adelee, inspectrice de la protection judiciaire
de la jeunesse,
co-auteurs en 2015 d'un rapport d'inspection sur le dispositif des centres
éducatifs fermés (CEF)

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Pour cette dernière audition de la journée, nous avons le plaisir de recevoir Mmes Catherine Pautrat, inspectrice générale de la justice, Isabelle Poinso, inspectrice des services judiciaires et Sophie du Mesnil-Adelee, inspectrice de la protection judiciaire de la jeunesse. Vous avez réalisé en 2015 un rapport d'inspection consacré aux centres éducatifs fermés (CEF).

Alors que le Gouvernement a annoncé la création de vingt nouveaux CEF, nous avons souhaité bénéficier de votre expertise concernant ce dispositif souvent critiqué. Au mois de mai, nous avons visité le CEF de Savigny, qui est le premier à avoir ouvert en Ile-de-France, et nous avons été plutôt séduits par la qualité de l'environnement dans lequel évoluent ces mineurs et par l'ampleur des moyens mobilisés, notamment pour leur faire découvrir des métiers et entamer un début de formation professionnelle.

Nous sommes néanmoins conscients que les situations peuvent être très contrastées dans les 52 centres que compte notre pays et nous savons aussi que la situation dans un CEF peut changer très rapidement, en fonction de la personnalité des mineurs qui y sont placés et en fonction de la qualité de l'équipe qui les encadre.

C'est pourquoi nous avons besoin d'entendre vos analyses afin d'avoir une vision plus complète de la situation des CEF dans notre pays.

Mme Catherine Pautrat, inspectrice générale de la justice. - Le rapport que vous mentionnez est relativement ancien et succède lui-même à un précédent rapport paru en 2013.

Les 52 CEF connaissent des situations très contrastées. Ce sont des structures qui sont fragiles par définition ; je les qualifie de « systémiques » dans la mesure où la réussite dépend de facteurs qui se cumulent : qualification et cohésion de l'encadrement, structure de l'établissement et des procédures de référence, environnement propice à l'insertion, etc. À partir du moment où l'un de ces critères n'est pas rempli, le CEF ne fonctionnera pas. Il convient de noter que les mineurs qui y sont placés présentent des profils difficiles, il s'agit le plus souvent de multirécidivistes, ancrés dans la délinquance.

Si, en face, le CEF ne remplit pas les conditions que j'ai évoquées, la structure explose. Chaque année, l'inspection générale conduit des missions d'inspection dans des CEF : hier encore, un rapport d'inspection a été remis au sujet du CEF de Saint-Menehould afin de faire la lumière sur des dysfonctionnements. La fragilité que j'évoquais tient au fait que le bon fonctionnement d'un CEF à un instant donné ne garantit pas son bon fonctionnement dans la durée. Des CEF jugés performants peuvent connaître, l'année suivante, des dysfonctionnements graves : violences envers les jeunes, maltraitance, pratique excessive de la contention.

Mon propos est que les CEF ont été conçus comme une des composantes d'une offre globale de prise en charge des mineurs délinquants ; le CEF n'est pas une solution miracle, il y a un amont et un aval qui doivent être pensés. Combien de CEF faut-il ? Au vu des besoins, le rapport de 2013 proposait la création de treize CEF supplémentaires, dont l'un dans le sud de la France destiné à l'accueil des jeunes filles. La création de CEF doit être mise en rapport avec leur coût très élevé, de l'ordre de 600 euros par jour par mineur accueilli, et le fait, qu'à aucun moment, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) n'a été en capacité d'en mesurer l'efficacité.

Mme Sophie du Mesnil-Adelée, inspectrice de la protection judiciaire de la jeunesse. - Le CEF n'est en effet qu'un mode d'accueil parmi d'autres, non un modèle unique à imposer. La PJJ a besoin d'une palette variée de solutions de placement, à l'instar des familles d'accueil ou des établissements de placement éducatif. Au sein de cette offre, le CEF est pertinent et adapté pour ce pour quoi il fut conçu - l'accueil des multirécidivistes - mais il ne doit pas la vampiriser de par son coût.

Un problème des CEF est la question de leur fermeture qui, de juridique, est devenue de plus en plus physique. Cette fermeture n'est pas étrangère aux violences qui y ont lieu, l'isolement nourrissant une forme de confrontation. J'insiste sur le caractère juridique de la fermeture : les CEF n'ont pas vocation à se substituer à la prison.

Mme Isabelle Poinso, inspectrice des services judiciaires. - J'insiste sur l'importance de l'ouverture des CEF aux autres partenaires, en particulier l'éducation nationale et les acteurs de la formation professionnelle. La réinsertion des mineurs passe par le fait que ceux-ci rejoignent au plus tôt des dispositifs de droit commun, d'où l'enjeu de la localisation des CEF ; le rapport insiste de ce fait sur la proximité avec les bassins de formation et d'emploi.

Mme Sophie du Mesnil-Adelée. - Au vu de la population accueillie dans les CEF, les incidents et la violence ne sont pas anormaux ; mais les violences sur les mineurs demeurent inacceptables. On observe toutefois des dysfonctionnements chroniques et de longue durée. Le CEF de Saint-Menehould, mentionné par ma collègue, a déjà fait l'objet dans le passé de plusieurs alertes liées à des violences sur mineurs.

Mme Catherine Pautrat. - J'ajoute que la publication du rapport de 2013 n'a pas entraîné de réaction de la PJJ. En revanche, le rapport de 2015 a entraîné une prise de conscience des difficultés rencontrées par ces structures, qui s'est traduite par un plan d'action et la mise en oeuvre de la majorité des recommandations.

S'agissant du contrôle des CEF, il doit être mené par l'ensemble des autorités compétentes : la PJJ, l'inspection générale, le contrôleur général des lieux de privation de liberté, mais également les autorités judiciaires, parquet et siège.

Mme Sophie du Mesnil-Adelée. - Le contrôle du secteur associatif habilité présente davantage de difficultés. Les dysfonctionnements liés à des actes de maltraitance relèvent en grande majorité de ces structures, même s'il y en a eu dans les CEF du secteur public. Huit inspections ont eu lieu depuis 2015, soit une moyenne de deux par an.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Combien de temps durent ces inspections ?

Mme Catherine Pautrat. - Elles durent quinze jours, qui peuvent être fractionnables en deux périodes d'une semaine.

Mme Isabelle Poinso. - Le contrôle des personnels des CEF du secteur associatif est particulièrement difficile dans la mesure où c'est l'association qui recrute ses personnels. Le ministère a peu de visibilité sur les personnes employées, si ce n'est lors de l'habilitation mais qui n'a lieu que tous les cinq ans. Il y a un vrai problème de vivier de recrutement, ce qui entraîne souvent l'embauche de personnes non qualifiées, y compris parfois des *coachs* sportifs, et qui alimente le *turnover* des équipes.

Mme Catherine Pautrat. - Beaucoup de CEF ont été implantés dans des zones reculées. Le recrutement n'en est que plus difficile car il n'y a simplement pas de vivier de personnes qualifiées. Les treize CEF dont le

rapport de 2013 préconisait la création devaient être à proximité des lieux de vie des jeunes et des bassins d'emploi et de formation.

M. Michel Amiel. - N'y a-t-il pourtant pas un avantage à sortir le jeune délinquant de son milieu ?

Mme Catherine Pautrat. - C'est une raison qui a présidé à ce choix. Mais il y a un paradoxe à éloigner le jeune tout en visant le maintien des liens familiaux et la préparation de la sortie.

Mme Sophie du Mesnil-Adelée. - Il y a sans conteste plus d'inconvénients que d'avantages aux implantations les plus reculées : outre la question du recrutement, se posent les problèmes liés aux transports, à l'accès aux formations et au maintien du lien avec les familles.

Rappelons que les CEF ne sont pas un dispositif d'éloignement, ce que d'autres dispositifs favorisent à l'instar des centres éducatifs renforcés (CER), qui ont été quelque peu délaissés en faveur des CEF. Après une première phase de coupure avec son milieu, le séjour en CEF a pour finalité le retour et la réinsertion du mineur dans son environnement d'origine. C'est une tâche impossible à plus de deux cents kilomètres du quartier et du lycée dans lequel il est supposé revenir après un séjour de six mois.

Mme Catherine Pautrat. - Le CEF ne doit pas être pris de manière isolée ; la préparation de la sortie est fondamentale.

M. Michel Amiel. - Possédez-vous une méthodologie d'évaluation des CEF ?

Mme Catherine Pautrat. - Nous avons en effet un référentiel de contrôle de ces structures, au regard de leur cahier des charges. Il figure parmi les annexes du rapport de 2013, même s'il s'est étoffé depuis. Nous ne l'employons pas forcément pour les inspections de fonctionnement, qui ont pour objet de faire la lumière sur un dysfonctionnement particulier.

Mme Isabelle Poinso. - L'inspection générale de la justice réfléchit sur les suites du rapport de 2015 et elle établit un bilan des inspections menées depuis sa parution, afin de progresser dans la réflexion sur les CEF et leur évolution.

Mme Sophie du Mesnil-Adelée. - L'inspection de la PJJ a élaboré un manuel de contrôle des CEF, qui a été distribué à l'ensemble des directeurs.

M. Michel Amiel. - Si les familles d'accueil relèvent bien souvent du militantisme, peut-on imaginer d'autres solutions de placement comme des foyers ouverts ? Il s'agirait d'une solution moins coûteuse et débarrassée des connotations carcérales.

Mme Sophie du Mesnil-Adelée. - De fait, cela existe : il s'agit des établissements de placement éducatif (EPE), qui sont un dispositif classique de la PJJ, dont un certain nombre ont d'ailleurs été transformés en CEF. Si

ces établissements ne sont pas exempts de difficultés, ils répondent à la majorité des besoins de prise en charge des jeunes.

Les EPE sont des structures ouvertes, permettant une scolarisation à proximité et un retour en famille le week-end. Les mineurs y circulent librement et parfois s'en vont, si bien que certains les appellent les « foyers passoires ».

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Par qui ces jeunes sont-ils placés ?

Mme Sophie du Mesnil-Adelée. - Par un magistrat.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Quels sont les déterminants du choix du type de placement ?

Mme Catherine Pautrat. - Cela dépend du jeune, de son parcours, de son projet, des faits qui lui sont reprochés : c'est du sur-mesure. Le magistrat envoie le jeune dans la structure qui lui semble la plus adaptée.

M. Michel Amiel. - Et où il y a de la place !

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Là où les EPE ont été transformés en CEF, le juge n'a plus vraiment le choix.

Mme Catherine Pautrat. - C'est pourquoi le rapport de 2013 prônait l'arrêt des conversions d'EPE en CEF et la création de CEF *ex nihilo*.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous devons être vigilant sur ce point s'agissant de la création annoncée de vingt CEF.

M. Michel Amiel. - Les EPE proposent-ils une prise en charge médicale et psychologique satisfaisante ?

Mme Sophie du Mesnil-Adelée. - Satisfaisante sans doute pas, mais le soin et l'orientation vers le soin font partie de l'action de la PJJ, tant en EPE qu'en CEF. Il convient d'ailleurs de garder à l'esprit qu'il s'agit de solutions complémentaires : un mineur en CEF peut très bien être placé en EPE à l'issue de son séjour.

M. Michel Amiel. - Quel est le coût du séjour en EPE ? Est-il moindre qu'en CEF ?

Mme Catherine Pautrat. - J'ignore le coût exact mais il est bien inférieur à celui du CEF.

S'agissant de la santé, certains CEF étaient à l'origine dédiés à l'accueil de mineurs présentant des problèmes de santé mentale ; les autres étaient dépourvus de moyens. C'est pourquoi nous avons demandé que tous les CEF aient 1,5 équivalent temps plein (ETP) de personnels de santé, une infirmière et un psychologue ; cela a été généralisé.

Mme Chantal Deseyne. - Lors de la visite d'un CEF, j'ai été sidérée par le fait que les mineurs qui y sont accueillis, souvent en rupture avec

l'école, n'y aient que sept ou neuf heures hebdomadaires d'enseignement. Faut-il permettre leur intégration dans un établissement scolaire à proximité du CEF ? Quels en seraient les freins ?

Mme Sophie du Mesnil-Adelée. - Le frein principal procède du stade de déscolarisation de certains mineurs, dont le niveau scolaire est parfois proche du CE2. Dans ces conditions, la reconstruction des bases et une progressivité sont nécessaires avant le retour en établissement ou en CFA. Pour ceux qui présentent des difficultés psychologiques, le soin constitue également un préalable. L'inscription en établissement scolaire se pratique déjà ; force est de constater que bien peu de mineurs y sont prêts, au moins à court terme.

L'objectif affiché est de dispenser quinze heures hebdomadaires d'enseignement en interne. Nous sommes en-deçà et parfois même encore très loin.

Mme Catherine Pautrat. - Certains jeunes, qui ont toujours été en difficulté scolaire, sont dans une posture de rejet total de l'enseignement. Les mettre en situation d'apprendre nécessite un travail psychologique. J'ai néanmoins l'exemple d'un mineur de dix-sept ans qui se rendait tous les jours au lycée, en classe de première ; il s'agit toutefois d'un cas exceptionnel, provenant d'un milieu favorisé.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - On voit bien que notre système scolaire, fondé sur une évaluation couperet, met des enfants en situation d'échec dès leur plus jeune âge. Plutôt que par la forme scolaire, les CEF permettent-ils l'apprentissage par des approches détournées ?

Mme Sophie du Mesnil-Adelée. - Les ateliers techniques, menés par des personnes extérieures - par exemple, des anciens compagnons du devoir - fonctionnent bien. On arrive par ce moyen à redonner goût aux apprentissages.

Mme Catherine Pautrat. - En CEF, chaque intervenant compte. C'est le caractère systémique que je décrivais : les apprentissages peuvent ainsi être facilités par des travaux manuels, où le jeune réussit et reprend confiance. La totalité des acteurs doivent converger vers sa réussite.

Mme Isabelle Poinso. - La difficulté que l'on rencontre est souvent celle de l'isolement de l'enseignant au sein de l'équipe du CEF. La cohésion de l'équipe, autour d'un projet global, est fondamentale pour la réussite du CEF.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Je vous remercie de vos excellentes réponses.

MERCREDI 20 JUIN 2018

Mme Christine Lazerges,
présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme
(CNCDH)

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Mes chers collègues, nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui Mme Christine Lazerges, présidente de la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), accompagnée de sa conseillère juridique, Mme Ophélie Marrel. Nous vous auditionnons à un double titre : d'abord parce que la commission que vous présidez a adopté, le 27 mars dernier, un avis sur la privation de liberté des mineurs, que vous avez réalisé sur saisine de la Garde des sceaux ; nous sommes bien sûr intéressés par les analyses et les propositions formulées dans cet avis ; ensuite, parce que vous avez consacré une grande partie de votre carrière d'universitaire au droit pénal des mineurs. J'ajoute que vous avez également exercé des mandats électifs, puisque vous avez été députée de 1997 à 2002 et vice-présidente de l'Assemblée nationale de 2000 à 2002. Notre rapporteur Michel Amiel, retenu par une obligation de dernière minute, va s'efforcer de nous rejoindre en cours d'audition. Cette audition donnera lieu bien sûr à un compte rendu dont il prendra connaissance avec attention. Elle est également filmée et sa vidéo sera consultable en ligne sur le site du Sénat. Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire, qui va vous permettre de commencer à répondre aux questions posées par le rapporteur, puis nous aurons un moment pour échanger avec les sénateurs ici présents.

Mme Christine Lazerges, présidente de la commission nationale consultative des droits de l'homme. - L'institution que je représente est toujours très attentive aux saisines du Gouvernement et de nos assemblées parlementaires et c'est avec plaisir que je vous présente les conclusions du rapport que nous avons remis à la Garde des sceaux. Je rappellerai que notre commission est la plus ancienne institution assimilée aux autorités administratives indépendantes et que son créateur est René Cassin, qui fut l'un des rédacteurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Notre commission intervient également pour contrôler le respect par la France des huit conventions relatives aux droits humains qu'elle a ratifiées et elle transmet ses observations aux instances onusiennes. La CNCDH conseille le Gouvernement et le Parlement sur les grands sujets qui touchent aux libertés et aux droits fondamentaux. Notre indépendance et notre pluralisme sont réels et nous avons la possibilité de nous autosaisir d'un sujet d'étude.

L'augmentation sensible du nombre de mineurs détenus a motivé notre saisine par la Garde des sceaux. Il nous est apparu opportun d'élargir cette saisine à l'ensemble des mineurs que nous considérons comme enfermés : ainsi, les mineurs en centre éducatif fermé (CEF) sont enfermés,

tout comme ceux placés en centre de rétention administrative (CRA). Notre avis porte ainsi sur les mineurs privés, au sens propre, de liberté.

Le nombre de mineurs détenus par l'administration pénitentiaire oscille entre 700 et 800 depuis une quarantaine d'années. Cependant, en janvier dernier, ce chiffre s'élevait à 783, contre 716 en janvier 2016. Depuis cet été, ce nombre a baissé, mais demeure au-dessus de la barre de 700 jeunes détenus. La pratique de l'enfermement est variable selon les grandes régions pénitentiaires. Paris, Lyon, Rennes et les départements ultramarins ont connu une augmentation dans la période récente : dans les grandes villes où les mineurs non accompagnés (MNA) sont plus présents, on trouve plus de mineurs détenus.

Cependant, les MNA n'expliquent pas à eux seuls l'augmentation du nombre de mineurs détenus. La raison fondamentale de ce phénomène réside d'abord dans la banalisation de la détention provisoire, qui ne cesse d'augmenter depuis janvier 2016 : en 2012, les prévenus représentaient 59 % des enfermés, contre 77 % aujourd'hui. Ainsi, dans le quartier pour mineurs de Villeneuve-les-Maguelone que nous avons visité pour l'élaboration de notre avis, sur dix mineurs détenus, neuf étaient en détention provisoire.

Environ 500 mineurs sont enfermés dans les CEF. Cette situation est sans équivalent depuis 1979, date de fermeture des précédents établissements fermés. Vingt-cinq ans après, l'enfermement a été réintroduit comme mesure éducative au sein des établissements dépendant de la PJJ. Il semble légitime d'ajouter aux 788 détenus au 1^{er} janvier dernier, les 466 mineurs qui se trouvaient en CEF à la même date. Une augmentation considérable du nombre de mineurs est perceptible également en centre de rétention administrative (CRA). En outre, il faut ajouter les mineurs qui se trouvent dans une sorte de « zone grise », c'est-à-dire ceux qui atteignent leur majorité durant leur détention et rejoignent les quartiers pour majeurs, sans préparation dans la plupart des établissements.

Des causes structurelles et conjoncturelles expliquent une telle évolution.

La surpénalisation des mineurs représente une première cause structurelle. Elle s'est traduite par la création d'infractions nouvelles qui concernent beaucoup les mineurs, par exemple le port d'une cagoule dans une manifestation ou les délits commis aux abords des établissements scolaires. Ensuite, la modification de la temporalité de la justice des mineurs intervenue depuis 2002, qui résulte de la mise en œuvre de procédures plus expéditives conduisant à faire primer le répressif sur l'éducatif. Cette tendance s'inscrit à l'opposé de l'esprit de l'ordonnance de 1945. En effet, celle-ci faisait le pari que l'instruction obligatoire de chaque dossier permettrait d'appuyer la décision prise par le juge pour enfant sur une évaluation précise de la situation du mineur, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) offrant un panel de réponses aussi diversifiées et

personnalisées que possible. Désormais, on a tendance à juger l'acte avant de porter une appréciation sur la personne. Tout le système de l'ordonnance de 1945 est centré sur le sujet mineur et non sur l'objet du délit. Lorsqu'un mineur vole un vélo, rappelait le juge Jean Chazal, on doit porter son attention avant tout sur le mineur et non sur le vélo.

Je n'oublie pas, bien sûr, que certains crimes très graves sont commis par des mineurs, auxquels notre système pénal est en mesure de bien répondre. En revanche, la PJJ n'a plus les moyens de faire face au tout venant de la petite délinquance, puisqu'elle met tout son argent dans les CEF. On aboutit ainsi à la banalisation de l'enfermement et à un grand nombre de placements sous contrôle judiciaire. Comme je l'ai déjà souligné, l'élargissement du contrôle judiciaire aux jeunes de treize à seize ans est une erreur. Il faudrait réserver ce contrôle judiciaire, qui pourvoit largement à la détention provisoire, aux mineurs de seize à dix-huit ans.

Le coût journalier en CEF est une réelle gabegie, sans compter le *turnover* des personnels et des éducateurs spécialisés. La PJJ est en grande difficulté, surtout dans les CEF publics où la tension est palpable entre les jeunes, qui vivent mal leur enfermement, et les éducateurs, qui en arrivent parfois à douter de leur engagement. Néanmoins, Dans les CEF associatifs, comme celui de Saint-Denis-Le-Thiboult dans l'Eure, on peut constater de bonnes pratiques. Certes, l'équipe pédagogique y est particulièrement soudée et elle a su nouer des liens avec l'extérieur, par exemple avec le collège du village voisin susceptible d'accueillir des mineurs du CEF. Les CEF ouverts sur leur environnement fonctionnent le mieux, tandis qu'à l'inverse, dans les CEF les plus repliés sur eux-mêmes, ni les mineurs, ni les éducateurs ne tiennent le coup ! D'ailleurs, si la fermeture physique des CEF tend à devenir de plus en plus forte, la directrice de la PJJ, qui est chargée d'ouvrir vingt nouveaux CEF, nous a fait part de son souhait qu'ils soient davantage ouverts sur l'extérieur, afin d'atténuer les difficultés constatées dans les autres établissements. Cette réflexion devrait d'ailleurs peut être nous conduire à abandonner la dénomination de centre éducatif « fermé ».

Les EPM, qui sont globalement une réussite, peuvent parfois offrir trop d'activités aux mineurs. Les quartiers pour mineurs proposent moins d'activités mais présentent au moins l'intérêt, par rapport aux prisons pour adultes, de ne pas connaître la surpopulation. Cependant, 77 % des mineurs y sont en détention provisoire ; ils exécutent donc leur peine avant d'avoir été jugés. La durée moyenne de l'enfermement n'excède pas trois mois, Le calendrier des enseignements suit celui en vigueur à l'éducation nationale, ce qui conduit à de longues interruptions pensant l'été. Les sorties, comme dans les CEF, demeurent trop souvent « sèches », la PJJ manquant de moyens pour aider ces jeunes à s'insérer dans la société.

Sur la question des MNA, la justice est en manque de solution. L'aide sociale à l'enfance (ASE) ne les prend pas suffisamment en charge. Les MNA ne sont pas *a priori* des délinquants ; ils souhaitent au contraire

s'insérer, après avoir parfois parcouru des milliers de kilomètres dans des conditions particulièrement difficiles. Mais, dans les grandes villes, certains groupes de mineurs non accompagnés peuvent causer énormément de dommages. On les retrouve dans les prisons d'Ile-de-France. Pour ceux qui sont pris en charge, la sortie sèche est encore plus grave, car, privés de famille, ils se retrouvent à la rue.

Le contrôle judiciaire, le sursis avec mise à l'épreuve et la libération conditionnelle sont souvent appliqués aux jeunes placés en CEF. Ces dispositifs s'avèrent pourtant inadaptés ! Ils sont mal compris par des adolescents qui préfèrent parfois la détention provisoire, qui s'impute sur la peine, au placement en CEF, qui reste une mesure éducative. La création, pour des motifs électoraux, des CEF avait initialement suscité l'opposition de la CNCDH. Ces centres ne devaient pas être l'antichambre de la prison, mais proposer des séjours très cadrés de six mois susceptibles d'être prorogés jusqu'à un an. Désormais, le séjour n'excède pas quatre mois en moyenne et la fugue d'un CEF est souvent sanctionnée de manière trop stricte. Il incombe aux éducateurs de rapporter au juge les agissements des mineurs, ce qui fragilise leurs liens avec eux. Ces centres préparent mal à la réinsertion, sauf exception, lorsque l'équipe éducative est de grande qualité et que le mineur est suivi par le même éducateur référent durant tout son séjour.

J'ajoute que le suivi psychiatrique et psychologique mériterait d'y être renforcé. Certains mineurs, qui auraient dû être placés en soins psychiatriques, se retrouvent en CEF.

Ces centres sont théoriquement mixtes, mais la situation des jeunes adolescentes y est souvent très compliquée, ce qui plaide pour l'ouverture d'un deuxième CEF, ouvert sur l'extérieur, réservé aux jeunes filles. En ce qui concerne l'administration pénitentiaire, elle tend à envoyer les jeunes filles dans les quartiers majeurs pour femmes, considérant qu'il est difficile de faire cohabiter garçons et filles dans un quartier pour mineurs ou dans un EPM.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Pourtant, des jeunes filles sont régulièrement accueillies à l'EPM de Meyzieux que nous avons visité en début de semaine.

Mme Christine Lazerges. - Enfermer des filles dans les quartiers réservés aux femmes est une mauvaise idée, puisque ces quartiers accueillent des personnes qui ont souvent commis des délits d'une grande gravité. A ce stade, nous n'avons pas d'autre solution à vous proposer que de limiter l'enfermement des filles au maximum. La PJJ dispose de familles d'accueil ou de lieux mixtes, où travaillent des équipes performantes. Placer les filles en milieu carcéral oblige, dans la grande majorité des cas, à les éloigner de leur milieu familial.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Faites-vous une différence entre le traitement des mêmes délits commis par des filles et par des garçons ? Les jeunes filles qui sont placées en EPM le sont-elles pour des faits plus graves et à l'issue d'un parcours délictuel plus important ?

Mme Christine Lazerges. - Les femmes et les jeunes filles qui sont placées en détention ont souvent commis des faits d'une extrême gravité. Les jeunes filles détenues dans les quartiers pour adultes sont mal vues à la fois par l'administration pénitentiaire, qui doit leur accorder une cellule individuelle, et par les autres détenues qui constatent leur traitement particulier et l'organisation d'activités spécifiques à leur intention. Le système actuel ne fonctionne donc pas bien. La solution pourrait consister en l'organisation de plusieurs quartiers mineurs pour jeunes filles par grandes régions, afin de répondre au problème de l'éloignement familial.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - À Meyzieux les filles et les garçons sont accueillis dans des ailes distinctes ce qui n'empêche pas l'organisation d'activités mixtes, qui contribuent généralement à l'apaisement des relations au sein de cet établissement.

Mme Christine Lazerges. - On ne peut cependant dédier une cellule à une seule fille dans un quartier pour mineurs.

La préparation de la sortie est difficile pour des incarcérations de trois mois en moyenne, d'autant que les mineurs en détention provisoire sortent dès qu'arrive l'ordonnance du juge d'instruction ordonnant leur libération. Une telle situation nuit à la préparation de la sortie de ces mineurs.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - L'incertitude concernant la durée d'enfermement gêne en effet la préparation de la sortie, comme nous avons pu le constater lors de nos visites d'EPM ou de CEF.

Mme Christine Lazerges. - Il ne devrait pas y avoir de détention provisoire, sauf marginale, pour les mineurs. Ceux-ci ne comprennent pas pourquoi ils ne sont pas jugés et éprouvent le besoin d'un cadre clair et défini. Les sorties « sèches » sont trop fréquentes, mais faute de pouvoir anticiper la fin de la détention provisoire, la préparation de la sortie est rendue très difficile. En outre le manque de suivi par la PJJ, une fois hors les murs de l'établissement, ruine les efforts réalisés par le jeune durant son enfermement et, du même coup, l'investissement consacré par la collectivité à sa réinsertion. En outre, la plupart de ceux qui sortent ont plus de dix-huit ans et sont confrontés à la sortie « sèche » des majeurs.

Nous préconisons de revenir à la primauté de l'éducatif sur le répressif et de renouer avec l'esprit initial de l'ordonnance de 1945, dont le texte est devenu, au fil des années, un corpus au contenu moins lisible. Il faut du courage pour aller à l'encontre d'une opinion publique insuffisamment informée sur ces sujets. Nettoyer ce texte des scories qui ont conduit à l'accélération des procédures en vigueur pour les mineurs est une

nécessité. Il faut également donner à la PJJ une large palette de moyen d'interventions, alors que la priorité est aujourd'hui donnée à la multiplication des CEF. En outre, il convient de rappeler qu'on ne devient éducateur auprès des jeunes les plus difficiles qu'avec une certaine expérience. Rappelons enfin que les établissements associatifs disposent de plus de liberté pour recruter leur personnel.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Il serait sans doute bon de profiler les postes d'éducateurs, à l'instar de ce qui prévaut pour les postes d'enseignants dans les EPM. Or, un éducateur peut aujourd'hui avoir son premier poste, en CEF, sans avoir l'expérience nécessaire.

Mme Christine Lazerges. - Nous préconisons un changement de nom des CEF. Alors qu'en 1979, nous avons constaté que les établissements fermés ne fonctionnaient pas, pourquoi en ouvrir d'autres désormais ?

Mme Ophélie Marrel. - Nous préconisons également que le milieu ouvert bénéficie de moyens accrus. Les familles d'accueil, les « services appartements » ou l'envoi d'éducateurs dans les squats sont autant de dispositifs performants, et peu onéreux au regard du coût des CEF.

Mme Christine Lazerges. - Les centres éducatifs renforcés permettent aux mineurs d'effectuer un séjour de rupture et de participer à des projets permettant à la plupart d'entre eux de retrouver une image positive d'eux-mêmes et ainsi de sortir de la délinquance. Cette formule permet aux éducateurs accompagnants de disposer de plus de temps auprès des mineurs. Cette expérience, qui s'est avérée positive, devrait nous inspirer à nouveau.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Au cours de nos déplacements, nous avons entendu les équipes qui prennent en charge les jeunes. D'aucuns préconisent, pour certains jeunes, une rupture avec le milieu familial. Que préconisez-vous pour ces jeunes si les centres éducatifs ne sont plus fermés ?

Mme Christine Lazerges. - Je vais dans votre sens. Lorsque nous tournions un film sur le CEF de Villeneuve-les-Maguelone, il y a dix ans, un jeune m'a indiqué ne pas vouloir retourner dans son quartier d'origine. La question de la sortie est ici essentielle et suppose une prise en charge dans la durée. Nous ne préconisons pas la suppression du caractère contraignant du CEF, mais plutôt le rétablissement de liens avec les établissements scolaires ou les associations qui se trouvent dans l'environnement immédiat de ces centres. Cependant, j'ai pu mesurer les réactions hostiles qu'un projet d'implantation de centre éducatif à la campagne pouvait susciter au sein de la population.

Mme Michelle Meunier. - La coopération avec les services de santé me semble également cruciale pour la réussite du séjour des mineurs dans ces différents établissements.

Mme Christine Lazerges. - La prise en charge médicale et médico-psychologique est notoirement insuffisante. Si les cultures de l'administration pénitentiaire et de l'éducation nationale peuvent se rencontrer, la présence de la culture médicale demeure marginale. Je pourrais évoquer également les difficultés de la pédopsychiatrie en France.

Mme Michelle Meunier. - Je vous remercie de rappeler ce point. Dans l'enfermement, des troubles se développent et appellent une approche interdisciplinaire. Par ailleurs, les réactions hostiles que vous évoquiez en zone rurale se retrouvent également dans les grandes métropoles ! Au-delà de l'opinion, il faut aussi préparer les élus à ces projets. Enfin, quel est le devenir des recommandations de votre rapport ? Allons-nous vraiment créer vingt CEF supplémentaires, comme s'y est engagé le Président de la République ?

Mme Christine Lazerges. - Nous souhaitons que ces nouveaux établissements respectent un modèle d'ouverture, quitte à en changer l'appellation, mais vous avez raison de souligner l'opposition que ces projets peuvent susciter.

M. Jean-Marie Morisset. - Merci de nous avoir éclairés sur ce dossier difficile. Votre diagnostic me semble sévère. J'ai eu l'occasion de participer à une journée d'ouverture de la PJJ en Nouvelle Aquitaine. Autour de la table, se trouvaient l'ensemble des acteurs, qui n'agissent pas toujours de manière cohérente. Je suis d'accord avec vous sur votre constat : on juge bel et bien l'acte avant d'avoir jugé le jeune qui devient ballotté d'institution en institution ! Il faudrait refonder l'ensemble du système. Sur le nombre des MNA, la situation dépend des territoires et de l'implantation des centres d'accueil. Lorsque des nouvelles structures d'accueil sont créées, dans un département rural comme le mien, la population est plutôt solidaire. Le suivi psychologique est également indispensable. Cependant, pensez-vous que l'on pourrait se passer de l'enfermement des mineurs ?

Mme Christine Lazerges. - Depuis 1945, l'enfermement des mineurs est autorisé pour les enfants de plus de treize ans. Les conventions internationales ne l'excluent pas mais imposent que cet enfermement soit strictement encadré. Il est également manifeste qu'à plus de 600 euros de dépense par jour et par mineur dans les CEF, le fonctionnement de ces établissements s'avère une réelle gabegie d'argent public !

Les MNA sont en principe pris en charge par l'ASE mais, une fois majeurs et dépourvus de contrats « jeunes majeurs », ceux-ci se retrouvent sans ressources. Il est arrivé que de jeunes majeurs, dont l'accompagnement s'était brusquement arrêté, se suicident. Je plaide en faveur de d'un plus grand nombre de contrats « jeunes majeurs » afin d'accompagner le jeune jusqu'à l'âge de vingt-et-un ans.

Mme Michelle Meunier. - La loi de 2016 prévoyait pourtant l'accompagnement de ces jeunes jusqu'à la fin de leur scolarité.

Mme Catherine Lazerges. - Certains mineurs non accompagnés ont pourtant été abandonnés à leur sort.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Je vous remercie, Madame la présidente, de votre intervention et de la précision avec laquelle vous avez répondu à nos questions.

Table ronde
avec les représentants des syndicats des surveillants pénitentiaires
(CGT Pénitentiaire ; FO Pénitentiaire ; SPS non gradés ; UFAP UNSa)
et des syndicats de la protection judiciaire de la jeunesse
(CGT PJJ ; FO PJJ ; SNPES PJJ ; UNSa-PJJ)

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous recevons maintenant plusieurs organisations syndicales représentatives des personnels de l'administration pénitentiaire et des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Pour l'administration pénitentiaire, quatre syndicats sont représentés :

- la CGT pénitentiaire, représentée par MM. Alexis Grandhaie et Eric Lemoine, secrétaires nationaux ;

- FO pénitentiaire, représentée par MM. Samuel Messadia, et Frédéric Jenot, secrétaires locaux, respectivement à l'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de Porcheville et au quartier pénitentiaire pour mineurs de Perpignan ;

- le Syndicat pénitentiaire des surveillants (SPS) non gradés, représenté par MM. Philippe Kuhn et Joseph Paoli, secrétaires régionaux, respectivement à Paris et à Bordeaux, et par Mme Nathalie Quille, surveillante au quartier pour mineurs de la maison d'arrêt de Villepinte ; je précise que nous avons visité le quartier pour mineurs de cette maison d'arrêt au mois de mai ;

- l'Union fédérale autonome pénitentiaire (UFAP)-UNSa, représentée par M. Jean-François Forget, secrétaire général, Stéphane Eynard, secrétaire national, Mme Rosalie Lamartinière, secrétaire régionale et M. Mathieu Vasseur, secrétaire local.

Côté protection judiciaire de la jeunesse, trois organisations syndicales sont représentées :

- l'UNS-CGT-PJJ, représentée par MM. François Lavernhe, secrétaire général, et Thierry Tame, secrétaire général adjoint ;

- FO-PJJ, représenté par MM. Addelrezeg Labeled, secrétaire général, et Jordaine Benfiala, secrétaire général adjoint ;

- le Syndicat national des personnels de l'éducation et du social-protection judiciaire de la jeunesse (SNPES-PJJ), représenté par MM. Vito Fortunato et Alan Juignier, secrétaires nationaux ;

Je précise que les syndicats UNSA PJJ et CFDT PJJ ont été conviés à cette table ronde ; ils n'ont pas pu être représentés aujourd'hui mais ils devraient nous faire parvenir une contribution écrite.

Compte tenu de la diversité des sujets sur lesquels nous aimerions vous entendre, je vous propose d'aborder successivement deux grands thèmes au cours de l'après-midi.

En premier lieu, la question difficile de l'incarcération des mineurs, pour laquelle nous voudrions bénéficier du regard croisé des syndicats de l'administration pénitentiaire et de la PJJ ; vous êtes amenés à travailler ensemble auprès des jeunes détenus, notamment dans les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), où surveillants et éducateurs de la PJJ doivent travailler en binôme ; vous nous direz si cette approche vous paraît fonctionner, quelles sont les difficultés que vous rencontrez au quotidien et quelles sont les propositions que vous pourriez nous faire pour que le travail de réinsertion soit le plus efficace possible.

Dans un deuxième temps, nous pourrions libérer les représentants des syndicats de la pénitentiaire et poursuivre nos échanges avec les syndicats de la PJJ, autour des sujets qui les intéressent plus particulièrement ; je pense par exemple à la question des centres éducatifs fermés (CEF) et, plus largement, au travail socio-éducatif que vous menez en milieu ouvert.

Je vais vous céder la parole, sans plus tarder, pour une intervention liminaire sur le thème de l'incarcération, puis nous aurons un temps de questions-réponses qui nous permettra d'approfondir certains points.

M. Samuel Messadia, secrétaire local FO-Pénitentiaire de l'EPM de Porcheville. - Nous souhaiterions vous expliquer le fonctionnement des EPM par rapport aux quartiers pour mineurs (QPM).

Les EPM ont été créés à destination des primo incarcérés et des jeunes sous mandats de dépôts d'une durée supérieure à quatre mois. Cela répondait à la priorité éducative qui était au cœur de ces établissements, avec un nombre considérable d'éducateurs de la PJJ et la possibilité d'avoir beaucoup de temps collectifs, à l'occasion des repas et des activités.

Dans la réalité, nous recevons des mineurs qui n'ont rien à faire en EPM : certains en sont à leur septième ou huitième séjour en EPM et, régulièrement, nous recevons des mineurs en mandat de dépôt de quatre jours ou une semaine. Dans ces conditions, aucun travail éducatif ni de réinsertion n'est possible !

L'EPM doit être privilégié dans les cas où une détention longue est prévisible, notamment dans le cadre des procédures criminelles, afin que les mineurs puissent bénéficier des conditions les plus favorables en termes d'encadrement éducatif ou de préparation du projet de sortie. *A contrario*, le choix du quartier pour mineurs (QPM) correspond à des situations de détention courte nécessitant une extraction dans un bref délai. Pour cette

raison, les EPM sont équipés et organisés de manière à accueillir les détenus mineurs sur le long terme, à la différence des QPM qui sont, en règle générale, des ailes de détentions réaménagées pour héberger des mineurs.

Toutefois, les magistrats instructeurs le voient d'un autre œil : la distance du domicile familial est souvent le facteur pris en compte dans le choix de l'incarcération, sans égard pour le type de structure.

Le code de procédure pénale prévoit que les mineurs doivent être seuls en cellule. Il nous est déjà arrivé à plusieurs reprises de doubler des cellules. Même si c'est souvent temporaire, le travail n'en est que plus difficile. En QPM, nous observons que certaines cellules sont équipées de deux couchages, c'est-à-dire deux lits superposés dans une structure métallique ; s'il s'agissait de respecter l'impératif d'encellulement individuel, alors les cellules seraient toutes équipées d'un seul couchage.

La capacité d'hébergement de la structure d'accueil doit être vérifiée avant toute décision d'affectation d'un mineur. Cela nécessite une véritable politique de gestion des flux dans l'établissement et un travail d'information préalable des magistrats. Ainsi les chefs d'établissement informent au moins une fois par semaine les magistrats du ressort de la cour d'appel (procureurs de la République, juges des enfants, juges d'instruction, juges des libertés et de la détention) du nombre de places disponibles pour accueillir de nouvelles personnes détenues.

L'un des problèmes majeurs que rencontre l'EPM de Porcheville est que nous dépendons en théorie de la cour d'appel de Versailles, alors qu'une bonne partie des mineurs que nous recevons proviennent d'autres ressorts.

S'agissant de la scolarité, elle mobilise bon nombre d'enseignants. Ces derniers assurent les enseignements qui sont obligatoires pour les mineurs, pour un volume qui s'élève jusqu'à vingt heures hebdomadaires. Malheureusement, ces cours sont en grande partie théoriques et peinent à intéresser des mineurs, dont un bon nombre a décroché depuis plusieurs années. Il pourrait être intéressant de mettre l'accent sur des enseignements plus pratiques et professionnels. Au QPM de Perpignan, de 2010 à 2012, à la suite de rencontres entre tous les acteurs du secteur, il en était ressorti qu'il fallait s'y prendre autrement pour redonner aux jeunes détenus sortis du cursus scolaire l'envie d'apprendre. C'est pourquoi, en lien avec l'éducation nationale, un maître d'apprentissage en bâtiment réalisait avec les détenus mineurs des travaux pratiques (réhabilitation des cellules par de la peinture, du carrelage, des montées de murs, de l'électricité, etc.). Ces travaux pratiques ne commençaient que si une approche théorique avait été dispensée par des professeurs, par exemple en géométrie et en calcul.

À l'EPM, ce ne sont pas les activités qui manquent ; bien au contraire, il y en a trop et les mineurs disent eux-mêmes qu'ils ne sont pas intéressés mais qu'ils y participent pour sortir de cellule. Il y a d'ailleurs régulièrement plus d'activités que de surveillants disponibles pour les

encadrer, ce qui pose la question de la sécurité. Nous pensons que les activités doivent récompenser un bon comportement ; or ce n'est pas toujours le cas.

En EPM, une unité doit être gérée par un binôme éducateur-surveillant, qui prévoit le déroulé de la journée. En réalité, c'est rarement le cas : le surveillant est souvent seul le matin pour préparer le petit-déjeuner, lever les mineurs, leur présenter leur emploi du temps.

Au QPM de Perpignan, on ne saurait parler de binôme entre éducateurs et surveillants mais le partenariat fonctionne. L'éducateur est perçu par le jeune détenu comme le lien social, avec l'extérieur et sa famille ; le surveillant comme le rappel à la règle et à la discipline.

Pour notre syndicat, la création des EPM a marqué un réel progrès par rapport aux QPM. Il s'agit d'établissements récents et les conditions de détention y sont meilleures. En QPM, la séparation entre mineurs et majeurs, en théorie la règle, est impossible à faire respecter. Elle l'est lors des mouvements, des promenades ou des activités mais l'encellulement, notamment la nuit, donne lieu à conversations et trafics entre détenus majeurs et mineurs. Toutefois, cela se traduit par un coût de prise en charge en EPM bien plus élevé qu'en QPM. C'est pourquoi il conviendrait de « prioriser » les profils de mineurs qu'on y affecte.

Le bon fonctionnement de l'EPM dépend du partenariat d'administrations différentes, qui n'ont pas forcément le même objectif. Chaque mineur y a un planning individualisé pour ses activités, auxquelles se rajoutent les entretiens PJJ, les rendez-vous médicaux, etc. Le problème actuel est que certains mineurs nous disent par eux même qu'ils sont mieux à l'EPM qu'en foyer ou en CEF car ils ont davantage d'activités ; d'après eux, il s'agit d'« un camp de vacances », alors que la prison est supposée être le dernier maillon de la chaîne judiciaire.

Certains mineurs n'ont pas leur place en EPM. Celui de Porcheville est le seul à accueillir des mineurs incarcérés pour des faits en lien avec la radicalisation, tout cela en leur proposant autant de temps collectifs. Cela vous paraît-il une bonne idée ? Il pourrait être envisageable d'ouvrir des établissements spécifiques pour ce genre de profil. D'autre part, alors que le taux de détenus majeurs atteints de troubles du comportement, voire de pathologies, est de plus en plus élevé, la situation chez les mineurs est sûrement comparable. Or, nos structures ne sont pas équipées pour pallier le manque de places en hôpital psychiatrique.

Vous nous avez interrogés sur notre position s'agissant de l'ouverture d'autres EPM : nous y sommes entièrement favorables car nous dénonçons la pénurie de places. Il n'y en a que deux cents en région parisienne ! Nous travaillons au quotidien en flux tendu et n'avons que peu de marge de manœuvre. Les mineurs sont affectés là où il y a de la place, pas en fonction de leur profil.

Pensez-vous qu'il est opportun d'incarcérer un mineur qui va avoir dix-huit ans dans un EPM ? Selon, nous sa place est en QPM afin de le préparer à la majorité. Pensez-vous que l'incarcération d'un mineur qui est déjà venu trois fois dans le même EPM et qui n'adhère pas à la prise en charge éducative est opportune ? Pour nous, ce n'est pas le cas. De la même manière, il arrive que des mineurs incarcérés pour la même affaire soient incarcérés dans la même structure ; au vu de la taille de celles-ci, il est impossible qu'ils ne communiquent pas !

Concernant les affectations des personnels en EPM, il ne s'agit pas de postes profilés ; hélas, ceux-ci sont très peu convoités du fait du travail difficile avec les mineurs. Les formations ont lieu à l'école nationale de l'administration pénitentiaire (Enap) et à l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ). Faute de personnel, ces formations se font une fois sur le poste et non avant.

Nous souhaitons vous alerter sur le fait qu'en EPM comme en QPM il y a un nombre croissant d'agressions physiques. La peur de l'uniforme fait place à la défiance. Cette problématique est d'autant plus inquiétante que la prison est le dernier rempart afin de faire comprendre que l'on a commis des faits inacceptables. L'incarcération devrait réussir à remettre dans le droit chemin, à réinsérer le jeune délinquant quand bon nombre de cadres ont échoué. En 2017, à l'EPM de Porcheville on comptait 86 agressions sur des personnels, contre 38 l'année précédente, auxquels s'ajoutent 83 faits d'insultes et menaces sur personnels, contre 43 en 2016. Les violences entre mineurs sont également en hausse : 47 faits en 2017 contre 23 en 2016.

Le manque de cadre est selon nous un facteur important dans ces violences. Les mineurs de moins de seize ans ne peuvent aller au quartier disciplinaire ; l'unité prévue pour accueillir les mineurs qui enfreignent le règlement ne contient que quatre places, quand l'unité de confiance en contient dix. Il faudrait trouver un juste milieu !

M. Frédéric Jenot, secrétaire local FO Pénitentiaire. - Permettez-moi d'évoquer le cas des mineurs étrangers non accompagnés (MNA). Ce phénomène est récent mais il est amené à s'accroître, étant en lien direct avec le phénomène migratoire.

Après ce tour d'horizon, il nous semble difficile de parier sur une véritable préparation à la sortie et sur la réinsertion des détenus mineurs, malgré des structures adaptées comme les EPM. Pour y pallier, nous indiquons deux pistes de réflexion : d'une part, la « priorisation » des incarcérations de longue durée en EPM, de l'autre, un enseignement axé sur la découverte des métiers et leur apprentissage.

En QPM, le travail en matière de réinsertion est extrêmement difficile en raison de la difficulté de séparer les mineurs des majeurs. Dans ce type de structure, le travail avec les mineurs devrait se concentrer sur le respect d'autrui, le respect des règles et l'hygiène.

Le critère de la proximité familiale empêche souvent l'incarcération dans des structures plus adaptées. Enfin, les dangers de l'incarcération des mineurs détenus pour faits liés au terrorisme ou souffrant de pathologies mentales sont à prendre au sérieux, avant que nous soyons confrontés à des faits graves, au sein de structures déjà difficilement gérables et qui sont le dernier rempart de la société.

M. Stéphane Eynard, secrétaire national de l'UFAP-UNSa. - L'incarcération des mineurs pose problème depuis longtemps, vous en connaissez le contexte historique.

Dix ans après la création des EPM, un groupe de travail syndical, mêlant personnels de la PJJ et de l'administration pénitentiaire, a été réuni pour dresser un premier bilan. Il en est ressorti le constat de disparités de fonctionnement importantes : aucun des six EPM ne travaille de la même manière, les régimes différenciés et leur mise en œuvre dépendent de chaque établissement.

Les EPM ont pour objectif de placer l'éducatif au cœur de la prison, ce qui demeure très difficile en QPM. L'EPM est fondé sur la rencontre de deux cultures, de deux manières d'aborder le mineur. On y parle d'ailleurs davantage de mineur que de détenu, ce qui traduit que la greffe avec la PJJ a pris. La qualité du binôme varie en fonction des établissements.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Pourquoi donc ?

M. Stéphane Eynard. - Cela est à mon sens lié aux politiques mises en œuvre par l'encadrement. Lorsqu'il donne l'impulsion, on assiste à de vraies dynamiques locales. Cela relève également de la constitution d'une culture commune : il y a dix ans, à l'EPM de Lavaur, on observait de la part des éducateurs des réticences, des crispations, des postures, comme l'illustre le refus d'avoir sur eux les clefs des cellules.

J'en reviens aux conclusions de notre groupe de travail, qui a mis en avant les graves problèmes qui se posent en QPM du fait de l'absence de séparation entre mineurs et majeurs. Si le projet des EPM était ambitieux, la réalité est celle de faits de violence et de dégradations, en raison du fait que tous les détenus n'ont pas le profil requis. Pour un jeune qui en est à son sixième ou septième séjour, quelle en est l'efficacité ? C'est pourquoi nous souhaitons un profilage des détenus en EPM. D'une manière générale, nous nous interrogeons fortement sur l'efficacité des EPM et nous souhaiterions qu'elle soit mesurée en termes statistiques.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Que ferait-on alors des multirécidivistes ?

M. Stéphane Eynard. - Les multirécidivistes et les détenus agressifs sont souvent envoyés en QPM, qui sont plus coercitifs. Ces quartiers ne doivent cependant pas devenir des déversoirs. Aux côtés des EPM, on pourrait imaginer des établissements de même nature que les QPM mais

véritablement étanches par rapport aux quartiers pour majeurs, avec un fonctionnement plus carcéral que dans les EPM.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Votre préconisation ne s'inscrit-elle pas à l'encontre de l'esprit de l'ordonnance du 2 février 1945 ? Je dois vous dire que le QPM de Villepinte que nous avons visité nous a laissé une impression défavorable, ce qui plaide pour la création d'établissements dédiés aux mineurs.

M. Stéphane Eynard. - C'est justement ce que nous proposons. Il s'agirait d'un nouveau type d'établissements, que je nommerais établissements quartiers pour mineurs (EQM), qui fonctionneraient comme les QPM actuels mais avec une séparation étanche entre mineurs et majeurs.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Le contour de ces établissements me paraît assez flou. On sait que la durée moyenne d'incarcération des mineurs est autour de quatre mois. Notre souhait à tous est que les jeunes détenus en sortent moins dangereux et sur la voie d'une réinsertion dans la société. Ne craignez-vous pas qu'un durcissement des conditions d'incarcération mène au contraire vers davantage de criminalité ?

M. Stéphane Eynard. - Les mineurs à l'origine d'incidents en EPM sont d'ores et déjà transférés en QPM.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Cela ne correspond pas aux témoignages que nous avons entendus.

M. Stéphane Eynard. - On ne les fait pas sortir du système carcéral. Il n'y a en France que six EPM ; on en fait vite le tour et je n'ai pas connaissance qu'en dix ans un jeune ait effectué un tour de France des EPM. Quand un détenu se fait remarquer en EPM, il est donc fréquemment transféré dans un QPM.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Dont acte. C'est une réalité dont nous n'avions pas connaissance.

M. Stéphane Eynard. - Autant dans les EPM, on s'est donné les moyens de placer l'éducatif au cœur de la prison, autant nous avons un gros problème dans les QPM, lié essentiellement à la séparation avec les majeurs.

Mme Rosalie Lamartinière, secrétaire régionale de l'UNFAP-UNSa. - Je reviens de la Martinique où cette séparation est très difficile à maintenir. Le transfèrement des détenus problématique est, compte tenu du peu de places disponibles sur l'île, impossible, y compris si les mineurs présentent des problèmes psychiatriques ; nous sommes donc contraints de les garder.

Les binômes éducateurs-surveillants fonctionnent bien, mais nos efforts se heurtent à l'absence de séparation entre majeurs et mineurs.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Vous dites garder les jeunes présentant des troubles psychiatriques. Sur quels critères oriente-t-on un jeune délinquant vers une structure psychiatrique ?

Mme Rosalie Lamartinière. - Je l'ignore mais je peux vous dire que leur prise en charge est très difficile.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Je vous pose cette question car nous plaignons pour une meilleure évaluation du profil des mineurs délinquants, afin d'effectuer un filtrage entre ceux présentant des troubles du comportement, fréquents chez les mineurs délinquants, et ceux présentant des troubles psychiatriques avérés.

M. Alexis Grandhaie, secrétaire national de la CGT Pénitentiaire. - En Bretagne, lorsque l'EPM d'Orvault a ouvert, il était prévu de fermer les QPM de Brest et de Nantes. Or, cela n'a jamais eu lieu, en raison de la pénurie de places de prison.

Si l'on aborde la question de la détention des mineurs, c'est bien qu'il y a une justice spécifique pour les mineurs. Or, nous avons tendance à penser, à la CGT, que la justice des mineurs tend à se rapprocher de celle des majeurs.

Au 1^{er} mai 2018, 869 mineurs étaient incarcérés dans les EPM et les QPM, dont 650 étaient en détention provisoire, ce qui ne va pas sans poser de problème au regard des délais de jugements.

L'outil qu'est l'EPM est un véritable service public qui a pour objectif le retour des jeunes dans la société. Or une étude de 2012 met en évidence que le taux de récidive dans les cinq ans après la sortie est de 70 % pour les détenus mineurs, soit un taux encore plus élevé que celui des majeurs, qui s'élève à 63 %. Et encore, les mineurs devenus majeurs ne sont pas pris en compte dans ce calcul.

À partir du moment où des mineurs sont incarcérés, il vaut mieux qu'ils le soient en EPM. En QPM, l'encellulement vingt heures par jour ne favorise pas la réinsertion ; l'enseignement y est limité, il se limite parfois à une heure quotidienne de sport.

Il y a tout de même des choses positives, malgré l'absence d'uniformisation des pratiques des EPM. Le plus souvent, le binôme éducateur-surveillant fonctionne car les acteurs de terrain font preuve d'intelligence, alors même que tout est fait pour que cela ne marche pas. Il manque en effet des orientations claires sur le rôle de chacun. À l'EPM d'Orvault, il n'y a plus de formations PJJ pour les surveillants nouvellement affectés ; nous regrettons la fin de ce socle commun.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Seriez-vous favorable à un cursus commun à la PJJ et à l'administration pénitentiaire ?

M. Alexis Grandhaie. - Nous avons lu les cinq avis émis par le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), qui recommandait notamment le profilage des postes en EPM.

Les EPM rencontrent un vrai problème d'attractivité : dans l'administration pénitentiaire, le profilage des postes en EPM a disparu au bénéfice du jeu classique des mutations. Force est de constater que les surveillants qui arrivent en EPM le font souvent davantage en raison de considérations de proximité géographique de leur domicile que d'une véritable envie d'y exercer. Le fort taux d'absentéisme, de l'ordre de 20 à 25 %, que nous observons témoigne du mal-être de nos collègues surveillants dans ces établissements.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Lors de notre visite de l'EPM de Meyzieu, on nous a dit qu'il serait souhaitable que les éducateurs soient recrutés sur profil, à l'instar des enseignants. Y êtes-vous favorable ?

M. Alexis Grandhaie. - Nous tenons surtout à une formation commune, dispensée en lien avec la PJJ : par le passé, les surveillants passaient trois semaines à l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Pourquoi cela n'a-t-il plus cours ?

M. François Lavernhe, secrétaire général de l'UNS-CGT-PJJ. - Je rappelle que la CGT est opposée au profilage des postes. S'agissant de la formation commune, il en existe encore parfois mais de manière ponctuelle.

Le problème est celui d'accorder l'action des différentes administrations en présence. Nous constatons que les questions du quotidien se règlent en bonne intelligence. Mais la confrontation de plusieurs administrations - PJJ, administration pénitentiaire, éducation nationale, santé - aux missions et aux cultures différentes est un défi. À plus forte raison lorsque ces dernières ont un poids différent. Un EPM mobilise autant de personnels PJJ que plusieurs départements alors qu'il s'agit, pour l'administration pénitentiaire, d'une petite structure. À l'origine, le projet des EPM était celui d'une cogestion entre l'administration pénitentiaire et la PJJ ; force est de constater que les questions de sécurité l'ont emporté.

La vraie question est donc la capacité de ces administrations à travailler ensemble. À cet égard, la disparition de la formation commune résulte de dissensions entre les deux institutions. Au quotidien, les bonnes relations personnelles permettent le fonctionnement des établissements ; il existe cependant parfois des situations très difficiles, voire de confrontation ouverte comme cela a pu être le cas à l'EPM de Meyzieu. À cet égard, la question de la formation des cadres des deux administrations mériterait d'être posée.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Vous êtes opposés au profilage des postes en EPM ? Êtes-vous opposés à la spécialisation pénitentiaire pour les mineurs ?

M. François Lavernhe. - Je représente les personnels de la PJJ, je ne m'exprime pas pour mes collègues surveillants.

M. Michel Amiel, rapporteur. - De fait, vous êtes déjà spécialisés.

Mme Catherine Troendlé. - J'ouvre le débat : nous souhaiterions le profilage des postes car il nous est remonté que la difficulté majeure que connaissent ces établissements est le manque de stabilité de leurs équipes, lié, comme votre collègue le rappelait, au fait que l'on choisit souvent de travailler en EPM par convenance personnelle plutôt que par intérêt, voire que l'on y affecte des personnels tout juste sortis d'école. Or, les EPM et les QPM ont besoin d'agents expérimentés !

M. François Lavernhe. - Nous pouvons d'ores et déjà vous faire retour d'expériences de profilages dans certains CEF des régions Hauts-de-France et PACA, qui ne se sont pas montrées conclusives : une seule personne a postulé au CEF de Marseille ! Pour que le profilage fonctionne, encore faudrait-il qu'il ait des candidatures en nombre suffisant sur chaque poste.

M. Alexis Grandhaie. - Le débat sur le profilage est à mon sens mal posé. Plus que des recrutements spécialisés, la réponse devrait être cherchée du côté d'un tronc commun de formation qui faciliterait la rotation de personnels polyvalents entre différents établissements.

M. Jordaine Benfiala, secrétaire général adjoint de FO-PJJ. - Pour notre part, nous sommes favorables au profilage des postes. Encore faudrait-il, comme cela a été souligné, que les viviers de recrutement puissent nous le permettre ! Il est extrêmement difficile de travailler dans le contexte violent - il ne faut pas l'oublier - d'un EPM, et tout l'enjeu réside dans l'attractivité de ces postes. Des équipes stables et un projet d'établissement fédérateur sont des préalables indispensables.

M. Joseph Paoli, secrétaire régional du syndicat pénitentiaire des surveillants (SPS) non gradés. - Il nous faut effectivement admettre que les retours sur le modèle des EPM, notamment ceux dont nous disposons pour les établissements d'Orvault et de Porcheville, sont globalement plus négatifs que positifs. Sur la réinsertion des détenus mineurs, nous avons l'impression malheureuse que les CEF, les EPM et les quartiers pour mineurs dessinent une simple gradation de formes d'enfermement, l'une constituant l'antichambre de la suivante. Il ne s'agit pas pour nous de faire le procès de la PJJ, mais plutôt de faire le constat de l'échec du binôme avec l'administration pénitentiaire. Les surveillants sont attachés au respect de la sécurité et du règlement intérieur et sont constamment présents ; les éducateurs de la PJJ assurent une présence à mi-temps, laissant certains mineurs voués à eux-mêmes et contraignant parfois les surveillants à les suppléer dans leurs missions de suivi personnel et familial.

La qualité du binôme varie également fortement en fonction du directeur de l'établissement et du projet qu'il porte. Bien souvent, quand ce

dernier n'est pas suffisamment abouti, les surveillants souffrent de démotivation, d'autant qu'il est facile de les identifier comme les premiers responsables des dysfonctionnements.

Il faut aussi dire un mot des populations concernées. Il arrive que certains détenus soient de jeunes radicalisés, surtout depuis 2015. La structure de l'EPM empêche de les isoler et expose l'ensemble des mineurs détenus à des phénomènes de contamination. Elle se révèle donc dans ce cas profondément inadéquate. Nous restons convaincus qu'un minimum de répression doit être assuré.

Mme Nathalie Quille, syndicat pénitentiaire des surveillants (SPS) non gradés. - Je suis surveillante depuis deux ans au quartier pour mineurs de l'établissement pénitentiaire de Villepinte. Je peux témoigner de la mauvaise influence des majeurs sur ces derniers et de tous les efforts que nous déployons pour empêcher les croisements, même si cela relève fréquemment de la gageure, surtout dans les locaux médicaux. La PJJ a incontestablement sa place, mais je rejoins mes collègues dans le souhait d'un travail commun plus approfondi. En quartier pour mineurs, ils n'ont accès qu'à une heure de cours deux fois par semaine, et restent enfermés en cellule de vingt à vingt-deux heures par jour. Cela n'est pas vivable, autant pour les jeunes que pour les surveillants.

M. Philippe Kuhn, secrétaire régional au syndicat pénitentiaire des surveillants (SPS) non gradés. - J'ajouterais aux propos de ma collègue que les sept surveillants affectés au quartier pour mineurs de Villepinte sont souvent sollicités, en raison de la surpopulation de l'établissement, pour surveiller les quartiers des détenus majeurs.

M. Vito Fortunato, secrétaire national au Syndicat national des personnels de l'éducation et du social-protection judiciaire de la jeunesse (SNPES-PJJ). - Je suis éducateur à Villeneuve-les-Maguelone. Avant toute chose, je voudrais rappeler le phénomène de la hausse de l'incarcération des mineurs, qui se double d'une augmentation du nombre de transferts de désencombrement d'établissement en établissement.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Les auditions que nous avons jusqu'ici menées nous ont plutôt donné l'impression qu'il n'y avait pas de surpopulation carcérale chez les mineurs.

M. Vito Fortunato. - Ces transfèvements sont pourtant observables depuis quinze ans. Nous atteignons le triste chiffre de 869 mineurs actuellement détenus en EPM ou en quartier pour mineurs, ce qui ne tient même pas compte des détenus majeurs incarcérés au moment de leur minorité ! Les EPM ont été initialement créés pour éviter la récidive et ces chiffres sont la preuve patente de leur échec.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Avec un tel constat, de quelle doctrine l'EPM peut-il être selon vous le reflet ?

M. Vito Fortunato. - Ils sont simplement - et uniquement - nés de l'impératif de ne pas faire cohabiter des mineurs et des majeurs. Par ailleurs, ils prétendaient, au temps de leur création, introduire davantage d'éducatif dans les lieux de détention. Mais malgré ces louables intentions, ils ne se sont jamais départis de leur identité profondément carcérale. Il s'agit avant tout de prisons, qui ne disent pas tout à fait leur nom. À partir de là, un binôme associant le pénitencier et l'éducatif est difficilement réalisable.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Je suis, comme présidente du groupe interparlementaire d'amitié France-Allemagne, bien informée des résultats de la politique carcérale allemande et cette dernière se montre assez performante grâce à l'intervention, dès le premier jour de la détention du mineur, d'éducateurs accompagnant le mineur sur son projet de réinsertion.

M. Vito Fortunato. - Je le répète, de ce côté-ci du Rhin, il s'agit d'un échec : 65 % des mineurs incarcérés retournent en prison, alors que 60 % des mineurs suivis en milieu ouvert ne récidivent pas. J'en déduis logiquement que l'incarcération participe de la récidive. Quand on se livre à quelques visites - non annoncées à l'avance, comme votre statut de parlementaire vous le permet - on ne peut que constater les conditions dégradées de détention en EPM ou en QPM.

Par ailleurs, le problème du profil psychiatrique des jeunes est particulièrement prégnant. Je considère à titre personnel qu'il n'est pas de la compétence d'un magistrat d'envisager l'incarcération comme une réponse aux problèmes de santé mentale d'un mineur. Nous voyons beaucoup trop de jeunes qui présentent des troubles du comportement avérés et qui ne reçoivent pas de réponse médicale.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Considérez-vous le recentrage de la PJJ sur le domaine pénal, décidé en 2007, comme préjudiciable au parcours du jeune ?

M. Vito Fortunato. - Bien sûr ! On a injustement considéré qu'une réponse pénale systématique à chaque acte délictuel commis mettrait un terme à la délinquance des jeunes. On constate le contraire ! La réponse systématique n'a pas d'autre effet que d'alourdir le parcours pénal du jeune, d'obérer ses chances de réinsertion, et d'encombrer cette chaîne de l'enfermement qui le conduit du CEF au quartier pour mineur, en passant par l'EPM.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Êtes-vous pour ou contre la comparution immédiate ?

M. Vito Fortunato. - Je suis contre, parce que la maturité d'un mineur est souvent insuffisante pour livrer un témoignage « à chaud » et j'ajoute que les durées de détention qui en découlent - quatre mois en moyenne - sont de toute façon trop courtes pour travailler à sa réinsertion.

M. Alan Juignier (SNPES-PJJ). - Il ne faut pas oublier que le mineur délinquant est aussi un mineur en danger. Je souhaite mentionner le cas particulier des jeunes filles, détenues dans des conditions beaucoup plus difficiles que les garçons, car souvent incarcérées dans des quartiers pour majeures.

M. Alexis Grandhaie. - Les propos de nos collègues de la PJJ méritent d'être quelque peu nuancés. Je ne pense pas que les EPM portaient en eux, dès leur naissance, les ferments de leur échec. J'en veux pour preuve le désir réel de pluridisciplinarité que manifestent les surveillants.

M. Jean-François Forget, secrétaire général de l'UFAP-UNSa. - Je souhaiterais revenir sur la question du profilage. Nous sommes unanimes à constater que les surveillants envoyés en EPM sont principalement de jeunes stagiaires fraîchement sortis de l'Enap. Je reprends l'idée d'un socle commun de formation pour les surveillants et les éducateurs, qui serait fondé sur cette belle idée qu'il faut « porter le geste de l'autre ».

Nous avons peu évoqué la question des mineurs non-accompagnés (MNA). Leur nombre explose et leur comportement pose des difficultés particulières. Par ailleurs, un grand nombre d'entre eux sont majeurs et leur accueil en EPM mobilise des places initialement réservées à des mineurs.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Si je ne me trompe pas, l'évaluation de minorité d'un jeune se prétendant MNA peut être ordonnée par le magistrat.

M. Vito Fortunato. - Je préfère que l'on parle de mineurs isolés étrangers, qui était leur ancienne désignation et qui a le mérite de poser les vrais termes de la situation de ces jeunes. Ils sont souvent livrés à eux-mêmes ainsi qu'à des réseaux criminels qui les utilisent. L'aide sociale à l'enfance (ASE), assurée par les conseils départementaux, a un devoir de protection à leur égard, réaffirmé par la loi du 14 mars 2016, mais qui ne s'est pas accompagné des moyens humains et financiers nécessaires. L'incarcération n'est que la conséquence de cette impéritie des services sociaux : alors même qu'on ne devrait pas les réprimander, du fait de leur vécu et des pressions qui s'exercent sur eux, on les emprisonne systématiquement pour des délits qu'on ne penserait pas à reprocher aussi sévèrement à d'autres mineurs.

M. Alan Juignier. - J'ajoute que l'incarcération du MNA ne s'accompagne jamais d'une mesure d'assistance éducative ni d'une attribution de tutelle, ce qui rend leur prise en charge particulièrement difficile.

M. Thierry Tame, secrétaire général adjoint de l'UNS-CGT-PJJ. - Le traitement du problème des MNA donne actuellement lieu à des réactions révoltantes de certains conseils départementaux, qui prétendent ne plus pouvoir assurer le versement des allocations individuelles de solidarité sous prétexte que l'afflux de MNA les étranglerait financièrement.

Permettez-moi de reposer le débat dans des termes plus généraux : je trouve assez choquant qu'il se construise plus de places en quartiers pour mineurs qu'en centres pédopsychiatriques ! Pour rejoindre la remarque d'un de mes collègues, la réponse judiciaire au problème médical me paraît proprement aberrante.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Je me dois de vous alerter sur les rapprochements excessifs qui peuvent être faits entre l'incarcération pénale et les traitements administrés dans le cadre d'une prise en charge pédopsychiatrique. L'hospitalisation n'est pas une solution aux troubles psychiques de l'enfant et l'on doit absolument privilégier le traitement ambulatoire. Pour ce qui est des MNA, je vous rejoins tout à fait, en tant qu'ancien vice-président de conseil départemental, sur le rôle central que l'aide sociale à l'enfance doit jouer en la matière. Néanmoins, la question relève également de la compétence migratoire de l'État et les négociations en cours entre l'assemblée des départements de France et le Premier ministre augurent d'une participation pérenne de l'État à l'accueil et à la mise à l'abri de ces mineurs.

M. Samuel Messadia. - J'ai pour ma part huit années d'expériences en EPM comme surveillant. Une de nos revendications les plus fortes serait que les activités éducatives offertes aux jeunes soient attribuées en fonction de leur comportement. Je veux également redire l'investissement quotidien et sans faille des surveillants. Par ailleurs, nous sommes opposés au profilage, pour de simples raisons déjà évoquées d'absence de candidatures sur ces postes. Enfin, nous vous invitons à ne jamais oublier les victimes des actes délictueux commis par les mineurs. Des activités en lien avec les victimes pourraient d'ailleurs être proposées aux mineurs incarcérés.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Même si elles ne rentrent pas dans le cadre de notre mission, il est évident que les victimes demeurent au centre de nos préoccupations.

M. Jordaine Benfiala. - À mon tour, je dois constater l'échec des EPM, que révèle le taux de récidive à la sortie. Cet échec n'est pas seulement celui de l'administration pénitentiaire, mais aussi celui de la PJJ, puisqu'il est démontré qu'elle sait accompagner des jeunes en milieu ouvert.

M. Vito Fortunato. - Je n'insisterai jamais assez sur les gouffres financiers que sont devenues les politiques répressives à l'égard des jeunes. Parallèlement à la mise en place de ces établissements pour mineurs, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a commis un véritable saccage au sein de ce qui faisait la mission originelle de la PJJ, à savoir les dispositifs d'insertion, d'hébergement et de suivi en milieu ouvert. Nous réclamons un renversement de cette tendance, et une conversion de toutes ces places de milieu fermé, dont nous contestons l'efficacité, en places de milieu ouvert.

Mme Rosalie Lamartinière. - Pour ma part, je suis contre la fermeture des prisons. On peut ne pas l'entendre, mais de nombreux jeunes nous assurent qu'elles leur offrent un cadre, et assurent la présence d'une autorité, ce que ne fournit pas le milieu ouvert. Pour moi, le problème réside davantage dans le manque d'interdisciplinarité, mais aussi dans le manque de moyens dévolus aux personnels de l'éducation nationale et à l'inadéquation de l'offre de formation disponible pour les détenus, qui devrait privilégier les formations courtes qualifiantes.

M. François Lavernhe. - Si vous le permettez, je souhaiterais à présent aborder la question des CEF, que nous n'avons que peu traitée jusqu'ici. Je sais combien il peut être tentant de les isoler de la question carcérale, en raison de leur nature particulière, mais nous sommes persuadés qu'ils participent au contraire du continuum d'incarcération du jeune. Ils ont progressivement pris le relais de structures sociales d'hébergement de l'enfance en difficulté. À Marseille, ces structures comptaient vingt places il y a cinq ans ; aujourd'hui, elles n'en comptent plus que dix, tandis que vingt places de CEF ont été ouvertes. Indéniablement, le CEF apporte une réponse carcérale à un problème dont la nature est avant tout sociale. Leur nom même est révélateur de leur profonde ambiguïté : le mot « éducatif » décomplexé, et le mot « fermé » rassure.

Les conséquences sont en chaîne. Les CEF se trouvant engorgés de ces publics essentiellement composés de jeunes en difficulté, les mineurs dont la détention devait initialement se dérouler en CEF se retrouvent enfermés en EPM. Les conditions de travail y sont difficiles, en raison des contraintes liées au travail la nuit ou le week-end. Nous militons, nous aussi, pour une reconversion de ces places en milieu ouvert.

Sur les MNA, pour apporter notre contribution, nous soulignerons qu'ils composent 33 % des effectifs de l'EPM de Marseille. Leur traitement doit être différencié car les conditions de leur détention sont beaucoup plus difficiles que celles des autres mineurs.

À la prison des Baumettes, je confirme que les jeunes filles sont incarcérées avec des majeures, ce qui pose un réel problème. En quartier pour mineurs, nous témoignons également de l'absence totale de suivi éducatif.

Nous concluons sur le constat partagé d'un échec complet de l'incarcération des mineurs et sur la nécessité de lui substituer des mesures culturelles, de formation, et soucieuses de leur santé.

M. Vito Fortunato. - Concernant les CEF, je voudrais rappeler que l'on a fermé les maisons de correction en 1979 parce que l'activité de ces structures fermées s'était soldée par un échec patent. Le bilan des CEF est donc connu : on n'a fait que réinventer un type de structure qui a échoué ! De plus, les évaluations réalisées en 2014-2015 par la PJJ ont révélé de gros dysfonctionnements. Le CEF de Dreux est actuellement fermé et les

établissements de Brignoles, Beauvais ou de Mont-de-Marsan, pour ne citer que ces exemples, connaissent régulièrement des difficultés. Le fait que le contrôleur général des lieux de privation de liberté surveille l'activité des CEF confirme qu'il ne s'agit pas de lieux éducatifs, mais bien de lieux d'enfermement. Ces structures ont pris une place centrale dans le parcours des jeunes suivis par la PJJ, alors que nous avons besoin de réponses diversifiées pour nous adapter aux besoins des jeunes, qui ont chacun leur singularité.

Alors que la durée d'un placement en CEF est en principe de six mois, la durée moyenne de placement est, en pratique, de quatre mois. Le placement en CEF précède souvent une incarcération car de nombreux mineurs placés en CEF sont soumis à un contrôle judiciaire qui les expose à un emprisonnement s'ils n'en respectent pas les règles.

M. Alan Juignier. - Les CEF sont les seules structures où une fugue peut être punie. Avec la construction de vingt nouveaux centres, il y aura, pour la première fois, plus de places d'enfermement que de places d'hébergement en milieu ouvert.

M. Addelrezeg Labed, secrétaire général de FO-PJJ. - En préambule, nous tenons à préciser que le contenu de notre intervention est le fruit d'une consultation des professionnels qui officient en quartier mineur, en EPM, en milieu ouvert et en hébergement. Nous vous proposons d'aborder quatre items.

Évoquons en premier lieu le poids des idéologies. Nous souhaiterions évoquer la place des idéologies au sein de notre ministère. En effet, nous faisons le constat de cultures professionnelles et de visions divergentes en termes de prise en charge de la population pénale. Force ouvrière ne s'inscrit pas dans une lecture binaire opposant d'un côté les résistants à l'idéologie sécuritaire et, de l'autre côté, les fervents défenseurs du tout répressif. La pensée dominante laisserait entendre que les professionnels de la PJJ seraient hostiles aux CEF et aux EPM. Nous pensons que cette assertion mérite d'être relativisée. En effet, dès la formation, les agents sont le réceptacle de théories qui magnifient le dogme d'un éducatif exacerbé et qui par ailleurs vitupèrent les discours sécuritaires.

La question sous-jacente au sein des lieux de détention est de savoir qui, entre la PJJ et la pénitencière, impose sa logique, son langage, ses critères d'action, son horizon temporel et ses objectifs.

Nous refusons cette dualité stérile et nous considérons que la complémentarité doit faire corps et il convient à cet effet de repenser ensemble la fonction et les compétences propres de chacun et la place qu'ils doivent occuper les uns par rapport aux autres.

De notre point de vue, les agents de l'administration pénitentiaire (AP) et de la PJJ ne s'inscrivent pas nécessairement dans cette idéologie des extrêmes, loin s'en faut. Tous ne considèrent pas que le travail éducatif soit

incompatible avec l'exigence prioritaire de la sécurité en EPM ou en QPM. Tous les agents de la PJJ ne souhaitent pas forcément la fermeture des CEF.

La position de Force ouvrière est que la sécurité des agents n'est pas une finalité mais un préalable à la mise en place d'une relation éducative sereine, sûre, pour le mineur et pour le professionnel. Le second point que nous souhaiterions évoquer propose de passer de l'idéologie au pragmatisme,

Pour Force ouvrière la véritable problématique ne se situe pas au niveau des dispositifs existants à la PJJ, même si nous considérons que des structures alternatives doivent être envisagées. De nombreuses difficultés se multiplient particulièrement en CEF. Sur ce point, nous dénonçons les simulacres de visites théâtralisées qui masquent des réalités cruelles. En effet, on constate des niveaux d'absentéisme records, des agressions sur personnel à foison, l'absence de cadres expérimentés et formés, des *burnouts* à répétition, un *turn-over* important et de multiples dégradations.

Néanmoins nous pensons qu'il n'y a pas de fatalité, il serait opportun, selon nous, de lever certains obstacles et opposer aux idéologies démagogiques les réalités de terrain. Sortir du discours pour agir. Il nous semble indispensable de mettre en place une véritable politique volontariste en positionnant du personnel expérimenté, profilé et formé. Les mesures d'assouplissement des CEF proposés par la Garde des sceaux vont, selon nous, dans le bon sens même si ces dispositions sont largement insuffisantes.

S'agissant de la réinsertion nous estimons qu'elle est possible à certaines conditions.

L'inscription des mineurs dans les dispositifs de droit commun relève du parcours du combattant. Nous parvenons difficilement à réinsérer durablement un mineur placé sous-main de justice ; au mieux nous parvenons à définir un projet professionnel. Par ailleurs, nous ne pouvons passer sous silence la stratégie de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) en termes d'insertion. Elle a fait le choix étrange d'abandonner le dispositif d'insertion existant à la PJJ, les unités éducatives d'activités de jour (UEAJ) se consomment comme peau de chagrin, le corps des professeurs techniques navigue entre mort et résurrection alors qu'ils ont démontré à bien des égards leur utilité auprès des jeunes mineurs.

Nous pensons que la réinsertion est possible si l'administration réhabilite les UEAJ, renforce les milieux ouverts, mène une véritable politique partenariale en matière d'insertion. Il devient indispensable de mener une réflexion sur une éventuelle rémunération compensatrice pour les mineurs en insertion ou en formation, une réflexion également sur le parrainage d'entreprise, sur le rétablissement des conventions avec les missions locales afin d'accéder prioritairement aux dispositifs de droits commun.

Enfin nous aimerions aborder un dernier point, en l'occurrence, la nécessaire refonte de l'ordonnance de 1945 pour une PJJ plus dynamique.

Nous considérons que le *statu quo*, l'immobilisme et l'absence de réforme ambitieuse de l'ordonnance du 2 février 1945 continuent à ébrécher petit à petit une profession déjà à la peine : celle d'éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse.

De nombreux acteurs de la justice des mineurs considèrent à raison que le système est à bout de souffle, qu'il tient grâce au dévouement et au sens de l'intérêt général des professionnels dévoués à leurs missions. Mais chaque jour il est demandé d'en faire plus avec moins.

Nous avons pu voir, lors de l'audition de la directrice de la PJJ, que la question de l'opportunité ou de la pertinence d'une refonte de l'ordonnance du 2 février 1945 lui a été posée. La réponse très polie de la DPJJ consistait à dire que quelques ajustements sont nécessaires et que l'agenda de la ministre de la Justice ne lui permet pas de mettre ces points à l'ordre du jour.

C'est là que le bât blesse. Nous constatons encore une fois, non sans amertume, que les gouvernements se suivent et se ressemblent sur la question de la justice des mineurs. Aucun n'a osé interroger le dispositif en profondeur et s'attaquer à une réforme totale de l'ordonnance de 1945 tout en gardant son esprit initial à savoir : la primauté de l'éducatif.

Au contraire, on continue de se contenter de mini réformes, de poursuivre l'enchevêtrement de notes de moins en moins assimilées par les professionnels de terrain et à dénaturer le cœur du métier en faisant de la PJJ une administration censée prendre en charge des jeunes délinquants mais qui appliquent une logique comptable redoutable. Les «places» ont suppléé les jeunes, les «ETP» ont suppléé les éducateurs et on gère les établissements avec une logique hôtelière au détriment de la logique humaine.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Vous avez évoqué le rétablissement des conventions avec les missions locales. Pouvez-vous nous préciser ce qui a changé dans votre relation avec les missions locales ?

M. Addelrezeg Labed. - Dans l'établissement de placement éducatif (EPE) où j'exerçais, nous avons mis en place une collaboration fructueuse avec la mission locale de notre secteur, qui avait désigné un référent « justice ». Quand nous nous rendions à la mission locale avec un jeune, nous savions que nous aurions affaire à un interlocuteur connaissant les difficultés particulières des mineurs placés sous-main de justice. Nos jeunes avaient accès à des stages de découverte des métiers, ils définissaient leur projet professionnel puis pouvaient accéder à des stages rémunérés. Ce travail a permis de resocialiser et de réinsérer de nombreux jeunes, mais il faut constater que les référents « justice » ont disparu dans beaucoup de missions locales, ce qui ne permet plus de mener un travail en commun avec la même efficacité.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Comment concilier le travail en milieu ouvert avec la nécessité de couper certains jeunes de leur quartier ?

M. Thierry Tame. - Il est effectivement parfois nécessaire d'éloigner le jeune de son environnement et nous déplorons, à cet égard, la diminution du nombre de places d'hébergement en milieu ouvert, tant dans le secteur public que dans le secteur associatif habilité. Certains établissements dans le secteur public ont été transformés en CEF et la loi de finances pour 2018 a programmé la suppression de 58 places dans le secteur associatif. Les centres éducatifs renforcés (CER) sont également de moins en moins nombreux. Dans ces conditions, les possibilités qui s'offrent à nous de trouver une solution adaptée pour chaque jeune se raréfient.

Si vous me permettez une parenthèse, afin d'éclairer ceux qui suivent notre débat, j'aimerais préciser que le SNPES et la CGT sont représentatifs au sein de la PJJ, ce qui n'est pas le cas de FO dont les prises de position ne sauraient donc engager le personnel de la PJJ.

M. Jordaine Benfiala. - Notre syndicat est représentatif au sein de la direction de la PJJ et nous siégeons au comité technique du ministère où nous portons la parole de nos collègues.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Je crois que nous sommes surtout intéressés par vos témoignages en tant que professionnels, au-delà de vos appartenances syndicales respectives.

M. Vito Fortunato. - J'ajouterai que les personnels de la PJJ savent pour qui ils ont voté et par qui ils sont représentés...

J'aimerais revenir sur la question des missions locales pour préciser qu'une convention nationale a été signée, qui prévoit la désignation d'un référent PJJ pour assurer le lien avec les missions locales du territoire. Cette convention n'est pas appliquée partout, sans doute en raison de problèmes de budget.

Je voudrais insister sur le fait que les jeunes dont s'occupe la PJJ sont des jeunes en rupture, qui ont besoin d'un sas, d'une transition, avant de pouvoir rejoindre les dispositifs de droit commun. Nous avons donc besoin de dispositifs d'insertion gérés par la PJJ, qui vont aider ces jeunes à reprendre confiance en eux-mêmes, ce qui passe par une succession de petits gestes, qui demandent du temps et qui ne sont pas faciles à décrire. Ces actions doivent être mises en oeuvre par des professionnels reconnus avec une approche pluridisciplinaire associant éducateurs, psychologues et personnels administratifs et techniques. Il n'existe pas un dispositif « magique » qui réglerait tous les problèmes de nos jeunes, car nous travaillons auprès d'un public complexe, même si beaucoup de choses sont possibles avec des adolescents.

M. Jordaine Benfiala. - Pour revenir à la question du rapporteur sur la nécessité d'éloigner certains jeunes de leur milieu, je voudrais insister sur

l'utilité des centres éducatifs renforcés (CER), qui n'ont été que brièvement évoqués. Les CER fonctionnent bien quand on obtient l'adhésion du jeune. Chaque CER définit son projet éducatif. Il accueille un tout petit nombre de jeunes qui sont accompagnés de manière très intensive. Les CER sont cependant peu nombreux et leur organisation par sessions fait qu'il n'est pas toujours facile d'y inscrire un jeune. J'ajouterai que l'on n'interroge pas assez le collectif à la PJJ : faire vivre en collectivité des jeunes qui ont des problématiques lourdes génère inévitablement des tensions, y compris dans des structures d'hébergement en milieu ouvert.

M. François Lavernhe. - Il y a un vrai déficit de partenariats à la PJJ et ceux qui existent sont souvent vus comme une source de financements ou de formations, auxquels la PJJ apporte peu. Je déplore aussi une grande disparité selon les territoires. Dans ma région Sud-Est, il existait un dispositif intéressant, dénommé Espace territorial d'accès aux premiers savoirs (ETAPS), qui permettait de financer une vingtaine d'associations pour la prise en charge d'une soixantaine de jeunes de l'ASE et de la PJJ, et qui a malheureusement été supprimé par l'ancien président du conseil régional. Il y a aussi une vraie difficulté pour nos jeunes à retourner à l'éducation nationale alors qu'ils ont été déscolarisés depuis longtemps.

Le placement se fait beaucoup en fonction des places disponibles, de sorte que la solution trouvée ne répond pas toujours aux besoins. Il faut réfléchir au parcours des jeunes qui nous sont confiés, un placement en CER ou en CEF étant de courte durée, il nous faut disposer en complément d'une palette de mesures diversifiées.

En ce qui concerne l'ordonnance de 1945, des ajustements peuvent être utiles, mais je suis convaincu que ses principes fondateurs demeurent essentiels et je déplore que l'on ait eu trop tendance, depuis les lois Perben, à rapprocher la justice des mineurs de celle des majeurs.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Il ne me reste plus qu'à vous remercier pour ce débat très riche.

MARDI 26 JUIN 2018

Mme Laetitia Dhervilly,

vice-procureur, chef de la section des mineurs au Parquet de Paris

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Merci, madame Laetitia Dhervilly, d'avoir accepté notre invitation. Je rappelle que vous êtes vice-procureur, chef de la section des mineurs au parquet de Paris.

Dans le cadre des travaux de notre mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés, nous avons reçu les différents acteurs de la chaîne pénale : juges pour enfants, protection judiciaire de la jeunesse, administration pénitentiaire. Nous n'avons pas encore reçu de représentant du parquet, alors que vous jouez un rôle important dans la prise de décision qui peut conduire à l'enfermement d'un mineur. Aussi, nous aimerions connaître votre point de vue concernant l'utilité de placer un mineur en centre éducatif fermé (CEF) ou de l'incarcérer. Ces mesures sont-elles nécessaires pour stopper le parcours de délinquance de certains mineurs et amorcer avec eux un travail de réinsertion ?

Mme Laetitia Dhervilly, vice-procureur, chef de la section des mineurs au Parquet de Paris. - Merci de votre invitation. Le parquet de Paris a une organisation particulière, compte tenu de sa taille ; aussi ce que je vous dirai n'est pas forcément vrai pour d'autres parquets. La section des mineurs est composée de dix magistrats et de trente greffiers et fonctionnaires. Nous travaillons en autonomie ; c'est nécessaire pour traiter en temps réel la délinquance des mineurs. Le procureur des mineurs a une double casquette : il a un rôle en matière pénale, mais aussi en matière d'assistance éducative. Un mineur auteur est par définition en fragilité, victime de son environnement. Nous sommes présents non seulement au début de la chaîne pénale, mais tout au long de son déroulement. Nous décidons s'il y a lieu de saisir le juge des enfants ou le juge d'instruction s'il s'agit d'un crime. Le principe est de préférer l'éducatif avant tout, et, si cela ne fonctionne pas, de passer au répressif.

Le ressort parisien a enregistré 18 000 nouvelles affaires en 2017, 14 000 au pénal et 4 000 au civil ; mais ces chiffres doivent être interprétés avec précaution, car une affaire au pénal s'accompagne souvent d'une mesure civile.

Vous voulez en savoir plus sur la réinsertion des mineurs enfermés. L'enfermement recouvre pour vous trois situations : l'incarcération, le centre éducatif fermé (CEF) et la psychiatrie. Nous sommes confrontés, comme sur tout le territoire national, à une pénurie de places en psychiatrie, ce qui a un impact sur les autres structures.

Vous me posez la question des indicateurs - c'est une question pertinente. La Justice est assez mauvaise dans ce domaine. Au sein de la section, nous avons développé un outil spécifique, car le logiciel Cassiopée

ne permet pas de répondre à une question précise, comme le nombre de réquisitions sur les mineurs en une semaine par exemple. Je ne suis pas en mesure de vous donner le nombre de mineurs incarcérés de mon ressort en ce moment - ces chiffres sont tenus par la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Je connais en revanche le nombre de réquisitions prononcées en 2017.

Nous traitons plus de 7 500 gardes à vues par an ; plus de 3 300 mineurs concernés ont été déférés ; nous avons requis 230 incarcérations, 55 contrôles judiciaires en CEF, 316 contrôles judiciaires simples et 116 mesures de liberté surveillée préjudicielle. Ce dernier régime consiste en la contrainte d'être suivi par un éducateur de la PJJ, qui peut proposer des mesures de réparation, des activités, sans que le non-respect en soit sanctionné - contrairement au contrôle judiciaire - mais qui fera l'objet d'une évaluation jusqu'à l'audience, permettant de faire le bilan de l'adhésion du jeune lors de celle-ci.

Nous disposons d'indicateurs sur les catégories d'âge. Il y a des seuils légaux qui nous imposent d'autant plus de mesures éducatives que les mineurs sont jeunes. Nous avons requis 55 détentions provisoires de jeunes de moins de seize ans, dont cinq d'un âge déclaré de moins de treize ans - mais dont il était raisonnable de penser qu'ils étaient bien plus âgés. Sur les 230 réquisitions d'incarcérations, 175 concernaient des mineurs de plus de seize ans. Pour connaître le nombre de mineurs condamnés, il faudrait interroger les juridictions du siège.

La PJJ, les maisons d'arrêt et les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) nous communiquent régulièrement les chiffres de leur population carcérale : nous savons ainsi s'ils font face à une surpopulation. Cela ne modifie pas nécessairement nos réquisitions : la politique pénale dépend de la personnalité du mineur et de la gravité des faits commis. L'année 2018 est marquée par la surpopulation. Nous essayons d'être systématiquement présents en commission d'incarcération des mineurs de Fleury-Mérogis, car le tribunal de Paris est le principal pourvoyeur en détenus mineurs. Cette maison d'arrêt nous demande parfois des transfèvements pour éviter la surpopulation.

Le parquet n'a pas de légitimité à se prononcer sur le choix de l'établissement ; le juge des libertés et de la détention choisit seul. Nous lui donnons parfois des indications liées au dossier, comme la nécessité de ne pas mettre plusieurs mis en cause dans une même maison d'arrêt s'il faut éviter des pressions. L'âge est très important ; cela répond à l'une de vos questions : plus les mineurs sont jeunes, plus nous préférons un établissement pénitentiaire pour mineurs comme Porcheville, où la politique de réinsertion est forcément plus efficace, au vu du plus faible nombre de détenus.

Quel est le profil des mineurs déferés ? Nous en déferons 3 300 à l'année, soit en moyenne vingt par jour. Ce chiffre est plus élevé que dans le reste de l'Île de France.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Et cela a tendance à augmenter !

Mme Laetitia Dhervilly. - Oui, ce chiffre a augmenté de 20 % depuis 2016. Le flux migratoire et les mineurs non accompagnés (MNA) sont notamment en cause.

Établir un profil est difficile : tous les mineurs sont concernés. Nous définissons une politique pénale en fonction de la gravité des faits, de la présence d'une atteinte aux personnes, de l'adhésion du mineur aux mesures éducatives. Il faut se protéger de la tentation de définir des profils - ce n'est pas dans l'ADN de la justice des mineurs.

Évidemment, on peut identifier des thématiques, par ressort et par année. Sur la période 2016-2018, il y a eu, par exemple, quatre décès de très jeunes mineurs de moins de seize ans dans les rues parisiennes tués d'un coup de couteau. Cela nous a conduit à être plus vigilants sur certains faits et à déferer automatiquement les mineurs porteurs d'un couteau et appartenant à une bande.

Le défèrement répond à la volonté d'apporter une réponse immédiate à certains faits. L'ordonnance de 1945 est bien faite, il ne s'agit pas forcément de sanctionner mais de prendre en charge. L'éducateur est présent, et nous pouvons, à la faveur du recel d'un Vélib par exemple, identifier une situation dramatique pour le mineur. En revanche, si nous pouvons attendre, par exemple si un cadre parental ou autre le permet, nous ne défererons pas et le mineur attendra l'audience.

Les MNA représentent 70 % de mon activité au pénal - c'est énorme ! Il y a dix ans, nous les appelions des mineurs isolés étrangers, mais ils n'étaient pas vraiment isolés : Bosniens ou Roumains, ils étaient victimes de la traite des êtres humains, et incités par des clans de mafieux à commettre des délits. Aujourd'hui, la plupart déclarent une nationalité du Maghreb. Nous sommes confrontés en particulier au problème des mineurs marocains dits « de la Goutte d'Or », qui sont une trentaine, âgés de dix à douze ans. Nous travaillons avec les autorités marocaines, mais il est difficile de trouver une solution.

Nos réquisitions d'incarcération *ab initio*, sans mesures éducatives antérieures, sont limitées aux crimes, par exemple pour le meurtre à coups de couteau survenu récemment dans le XI^e arrondissement de Paris, où la victime avait quinze ans et l'auteur treize ans. Mais c'est très limité et réservé aux faits les plus graves, pour lesquels la préoccupation de l'ordre public l'emporte. Le plus souvent, l'ensemble des intervenants de la chaîne pénale, y compris l'éducateur de la PJJ, soutient la mesure d'incarcération.

Pour le reste des cas, nous tentons la liberté surveillée préjudicielle ; si cela ne fonctionne pas, nous passons au contrôle judiciaire ; s'il n'est pas respecté, nous demandons un placement en CEF ; si cela ne fonctionne pas, nous pouvons demander l'incarcération. Nous ajustons cette logique à chaque cas d'espèce.

La création des EPM a-t-elle été un progrès par rapport aux quartiers pour mineurs ? Oui, évidemment : ils permettent une concentration de moyens et de personnels spécialisés. Mais il ne faut pas dénigrer l'action conduite dans les quartiers pour mineurs. Il n'est pas idéal de mélanger des adultes et des mineurs. Le seul problème que pose l'EPM est son éloignement par rapport au domicile des familles. Il peut être compliqué de s'y rendre pour les familles.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Imaginons qu'il y ait suffisamment de places en EPM. Les quartiers pour mineurs seraient-ils encore utiles ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. - C'est un vrai débat entre nous.

Mme Laetitia Dhervilly. - Entre nous aussi, sur le terrain. Clairement, plus un mineur est jeune, moins on l'incarcère en quartier des mineurs. Mais envoyer à Fleury-Mérogis un mineur très aguerri de dix-sept ans et demi peut aussi être risqué, au regard de la dimension criminogène de cette maison d'arrêt. Le radicalisé ira, quel que soit son âge, en établissement pénitentiaire pour mineurs.

Un paradoxe de l'ordonnance de 1945 est que la détention provisoire ne peut durer plus d'un mois, renouvelable une fois. Comment voulez-vous dans ces conditions que la PJJ développe des mesures de réinsertion ?

Les cas d'incarcération sont heureusement très limités : je n'en ai requis que 230 l'an passé et mes réquisitions ne sont pas toujours suivies. Il nous arrive parfois de requérir l'incarcération devant le juge des enfants tout en lui demandant de ne pas saisir le juge des libertés et de la détention. Cela lui permet de dire au mineur : « cela suffit comme cela, le procureur a même requis de l'incarcération. » À l'audience, nous tenons un discours d'ordre public que le mineur entend ; après, le juge peut choisir une autre option et cela nous convient parfaitement. Il arrive souvent qu'il y ait trois ou quatre saisines du juge des libertés et de la détention avant qu'un mandat de dépôt ne soit finalement prononcé. On peut ainsi dire au mineur qu'il a été prévenu. Mais pour un procureur des mineurs, c'est toujours un échec de ressortir avec un mandat de dépôt signé.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous avons visité des quartiers pour mineurs et des établissements pénitentiaires pour mineurs. La qualité de la prise en charge éducative nous a paru nettement supérieure dans les EPM.

Les détenus que nous avons rencontrés dans un quartier pour mineurs nous ont indiqué qu'ils passaient certains jours 23 heures sur 24 dans leur cellule. Que peut-on apprendre dans ces conditions ?

Mme Laetitia Dhervilly. - L'incarcération est aussi une parenthèse nécessaire pour protéger la société, et éviter qu'il y ait d'autres victimes.

Je voudrais souligner l'investissement des éducateurs de la PJJ, qui ont une démarche très proactive avec certains détenus. Je pense par exemple aux délinquants roumains que j'évoquais précédemment. Il faut savoir qu'ils repoussent souvent toute prise en charge, car ils sont sous l'emprise des réseaux mafieux. En incarcération, il a pourtant été possible d'en convaincre quelques-uns de dénoncer leur réseau.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Nous avons visité la maison d'arrêt de Villepinte qui ne nous a pas laissé une bonne impression. Aux Baumettes, à Marseille, en revanche, j'ai visité le quartier réservé aux jeunes filles, où ne se trouvaient que quatre détenues. J'ai eu le sentiment que les choses étaient totalement différentes.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Elles étaient quatre et c'étaient des jeunes filles !

Mme Laetitia Dhervilly. - Il faut distinguer les filles et les garçons, que ce soit en centre éducatif fermé ou en détention, ne serait-ce que parce que les filles y sont beaucoup moins nombreuses. Ce n'est que dans une telle situation que le quartier pour mineurs peut investir dans la réinsertion.

M. Michel Amiel, président. - Quelle est l'articulation entre procureur, juge des enfants et juge des libertés et de la détention ? Que fait la police en premier lieu ? Qui décide qu'un jeune sera orienté soit vers le milieu ouvert, soit vers un CEF, soit vers l'incarcération ? Idéalement, on s'attend à ce que cela soit décidé en fonction du délit et du profil du jeune, mais il nous semble que la décision est souvent prise en fonction des places disponibles.

Mme Laetitia Dhervilly. - Au début de la procédure, un policier place le mineur en garde à vue et alerte le procureur. Nous prolongeons très souvent la garde à vue de 24 heures à 48 heures pour lui permettre d'achever l'enquête.

M. Michel Amiel, rapporteur. - La durée de la garde à vue n'a-t-elle pas été portée à quatre jours ?

Mme Laetitia Dhervilly. - Elle a été portée à 96 heures pour la criminalité organisée des plus de seize ans en lien avec un majeur ou pour le terrorisme.

Pendant la garde à vue, nous rassemblons des informations pour orienter la décision du juge des enfants. Les parents sont entendus.

Le procureur de permanence reçoit en moyenne 90 appels par jour : deux minutes de compte-rendu par la police doivent lui permettre d'appréhender la situation globalement. Cela, nous savons le faire.

Quatre greffiers assistent le procureur de permanence et éditent le tableau des antécédents de chaque mineur. Cela nous aide à prendre une décision à la fin de la garde à vue car nous savons précisément de quelles mesures le mineur a fait l'objet : placement dans une famille d'accueil, suivi en assistance éducative, etc. Tous les soirs nous établissons un tableau de défèrement, en moyenne d'une vingtaine de mineurs - mais il faut aussi tenir compte de la capacité d'absorption de la juridiction. Je n'envoie donc au juge des enfants que les affaires les plus graves qui nécessitent une contrainte. Le tableau est transmis à l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale. A Paris, comme à Marseille, nous disposons d'un dépôt, qui nous permet de garder les mineurs une troisième nuit à l'issue de leur garde à vue, et ainsi de ne pas les mettre en examen à trois heures du matin - ce qui ne serait dans l'intérêt de personne.

Le mineur rencontre son éducateur de la PJJ et son avocat. A ce stade, il ne voit pas le procureur. Il est conduit menotté dans le cabinet du juge des enfants. Il est démenotté et assiste à sa mise en examen. Il s'explique sur les faits. L'éducateur de la PJJ, présent si possible, aura fourni une proposition éducative alternative à ma réquisition d'incarcération - il arrive parfois que je doive passer moi-même des coups de téléphone si l'éducateur n'a pas réussi à trouver une structure prête à accueillir le jeune... Le juge des enfants écoute tout le monde et prend sa décision.

S'il saisit le juge des libertés et de la détention, je n'ai toujours pas vu le mineur ; je ne le connais que par les informations transmises par le policier et par les antécédents dont je dispose. Le débat devant le juge des libertés et de la détention a lieu en fin de journée, sans public car il s'agit d'un mineur, mais de manière contradictoire. Nous discutons des cas les plus sérieux mais nous sommes rarement en opposition avec la PJJ. Dans notre vie quotidienne judiciaire, ces audiences ne sont pas un affrontement, contrairement à ce qu'elles sont souvent pour les majeurs. Lorsque le juge des libertés et de la détention prend une décision d'incarcération, le jeune est conduit en maison d'arrêt.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Vous est-il déjà arrivé, lorsque le juge des enfants ne suivait pas votre réquisition d'incarcération, de faire appel ?

Mme Laëticia Dhervilly. - Bien sûr. Nous pesons la cohérence de nos réquisitions d'incarcération. Nous pouvons aussi, pour les crimes ou délits punis de dix ans d'emprisonnement - majoritairement le trafic de stupéfiants ou le vol aggravé - anticiper un refus du juge des enfants en saisissant directement le juge des libertés et de la détention. Si le juge des libertés et de la détention ne prononce pas l'incarcération, nous prenons le

temps de la réflexion. Les cas les plus complexes font l'objet de discussions et d'un aval hiérarchique. Ce matin, les huit personnes impliquées dans un trafic de stupéfiants d'envergure dans le XVIII^e arrondissement de Paris que nous avons déférées ont été placées, contre notre avis, sous contrôle judiciaire : nous avons examiné les dossiers un par un et discuté de l'opportunité de faire appel pour chacun d'entre eux ; dans un cas, nous avons estimé que le contrôle judiciaire était en effet la meilleure solution. La jurisprudence de la chambre de l'instruction, juridiction d'appel dans ce contexte, nous permet de retirer des enseignements de nos expériences passées.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Le juge des enfants a-t-il suffisamment de temps pour prendre connaissance de la situation de chaque enfant ? Le nombre de dossiers dont ils sont saisis ne les contraint-il pas à faire de « l'abattage » ?

Mme Laëticia Dhervilly. - Nous sommes conscients de notre responsabilité de ce point de vue et renonçons parfois à des défèrements. La solution résiderait, sans doute, dans une meilleure organisation et le recrutement de plus de magistrats... En l'état actuel des choses, le juge des enfants n'accorde pas plus de quinze minutes en moyenne à chaque mineur qui lui est déféré. « L'abattage » est donc une réalité. En outre, le juge des enfants de permanence devant qui le jeune est déféré n'est pas forcément celui qui connaît le mieux sa situation... Mais nous appelons alors le bon interlocuteur pour coordonner nos actions. Les failles peuvent être plus grandes le weekend, lorsque les juges sont seuls ou peu nombreux.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Quinze minutes... Le jeune a-t-il seulement conscience de passer devant un juge ?

Mme Laëticia Dhervilly. - Pas tous, cela dépend des profils. Un jeune mis en garde à vue et déféré toutes les semaines peut hausser les épaules à chaque défèrement et dire qu'il connaît la musique : nous lui accorderons alors moins de temps, pour lui manifester la lassitude de l'institution judiciaire, qui ne s'occupe pas que de lui... jusqu'au déclic, au vingtième défèrement peut-être : c'est alors qu'il faut prendre davantage de temps. L'important est de garder la cohérence de l'institution... et d'optimiser l'organisation, autant que possible.

M. Michel Amiel, rapporteur. - L'incarcération est-elle une menace dissuasive pour ces jeunes ?

Mme Laëticia Dhervilly. - Pour certains, oui, ce qui est rassurant. Dans certains cas, l'effet qu'elle produit sur le mineur nous conduit à y renoncer. Dans d'autres, l'action de la justice, qui a sa violence, provoque des réactions compréhensibles de refus. J'ai vu des mineurs proférer outrages et insultes pendant les 48 heures de leur garde à vue, puis s'effondrer devant le juge des libertés et de la détention : c'est le signe qu'une prise de conscience a eu lieu.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Le comportement des filles diffère-t-il de celui des garçons ?

Mme Laëtitia Dhervilly. - Oui, la jeune fille délinquante est plus complexe. Lorsqu'elle bascule, sa violence est difficilement rattrapable. Il faut avec elle beaucoup plus de patience et d'autres modalités de prise en charge. Elles sont parfois auteurs et victimes de violence, se mettent elles-mêmes en danger, suivent des parcours difficiles - je songe aux faits de prostitution et de proxénétisme.

M. Michel Amiel, rapporteur. - L'esprit des ordonnances de 1945 et 1958 est-il encore respecté ou est-ce que, depuis les années 2000 et les lois Perben, le répressif prime l'éducatif ?

Mme Laëtitia Dhervilly. - J'ai commencé il y a vingt ans au parquet des mineurs de Pontoise, y suis revenue il y a dix ans après avoir occupé divers postes, et je me trouve à la tête de la section des mineurs du parquet de Paris depuis trois ans : mon expérience me conduit à répondre que l'esprit de l'ordonnance de 1945, qui fixe un cadre faisant primer l'éducatif, est toujours vivant et inspire l'action des services. Les lois Perben ont pu introduire dans le code de procédure pénale des restrictions aux libertés individuelles pour renforcer l'efficacité de l'enquête, mais ces dispositions ne s'appliquent pas toutes aux mineurs.

Toutes les failles de l'ordonnance de 1945 n'ont cependant pas été comblées. Le contrôle judiciaire par exemple, qui est une atteinte aux libertés individuelles, est aux termes de l'ordonnance de 1945 prononcé « *sans délai* ». Encore faut-il que la PJJ ait les moyens de suivre tous les mineurs concernés pendant les deux ans que peut durer un contrôle judiciaire ! Une durée maximale de six mois pour mettre en oeuvre une telle mesure serait utile. Autre exemple : la césure, c'est-à-dire le fait que le magistrat qui met un mineur en examen ne soit pas celui qui le juge, afin de conserver un certain recul, n'est pas évidente à mettre en oeuvre. Cela étant, l'ordonnance de 1945 reste cohérente, et la primauté de l'éducatif, tant que l'on maintient une bonne coordination entre tous les acteurs, n'est pas remise en cause.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Le recentrage de la PJJ sur le pénal, alors que l'ordonnance de 1958 la situait au carrefour du pénal et du civil, n'est-il pas un obstacle dans le suivi du parcours des jeunes délinquants ?

Mme Laëtitia Dhervilly. - La loi du 14 mars 2016 nous a autorisés à désigner la PJJ pour la mise en oeuvre de mesures civiles dans les dossiers complexes, en matière de prévention de la radicalisation par exemple, et c'est tant mieux. Peu importe le service désigné par le juge, aide sociale à l'enfance (ASE) ou PJJ ; notre travail consiste à faire se rencontrer les services civils et ceux de la PJJ. Il nous faut créer des dispositifs de coopération indépendamment des textes. Prenez le cas des bandes : un groupement local de prévention de la délinquance (GLPD) spécialisé a été créé ; à l'issue d'une procédure pénale, la PJJ se voit confier la conduite de mesures éducatives

individuelles, ce qui ne peut toutefois suffire à pacifier le quartier. Je demande alors à l'ASE, signalements à l'appui, de contacter tous les acteurs, jusqu'aux clubs de prévention et aux mairies d'arrondissement, pour vérifier que chacun fait le nécessaire. La PJJ et l'ASE se rencontrent pour faire le point régulièrement. Le procureur des mineurs a un rôle pilote à jouer dans la conduite de politiques partenariales à l'échelle de la ville.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - En somme, le procureur donne le la.

Mme Laëtitia Dhervilly. - Oui. Le travail judiciaire est ainsi plus étayé. Notre conclusion opérationnelle est toutefois que le manque de moyens nous met souvent en difficulté...

M. Michel Amiel, rapporteur. - La ministre de la justice a annoncé conformément au programme du président de la République, la création de vingt nouveaux CEF. Ne vaudrait-il pas mieux déployer les nouveaux moyens sur l'ensemble des dispositifs - à plus forte raison si l'on ferme les centres existants qui ne fonctionnent pas ?

Mme Laëtitia Dhervilly. - C'est tout le problème. Nous n'avons pas assez de centres éducatifs fermés, mais ces créations se feraient-elles au détriment d'autre chose ? En réalité, nous manquons de tout. Ce dont nous avons besoin, c'est d'un panel, d'une diversité de solutions. Le parcours d'un jeune peut, selon les situations, les inclure toutes, ou certaines seulement, mais nous devons avoir toutes les cartes en main. Et avant même les centres, c'est d'éducateurs de la PJJ que nous manquons.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Merci pour votre pédagogie. Vous nous avez expliqué clairement que la prise en charge était individualisée, laissant une chance à chaque mineur, sans pour autant les soustraire à la possibilité de l'enfermement lorsqu'elle s'impose - ce que nos concitoyens ne comprennent pas toujours.

Mme Laëtitia Dhervilly. - Nous ne faisons pas n'importe quoi avec les mineurs : nous appliquons les textes ! Les décisions des juges du siège ne nous satisfont pas toujours, mais il reste dans ce cas la voie de l'appel. Je comprends que les procureurs, qui défendent l'ordre public, soient la cible du mécontentement de nos concitoyens, que la délinquance excède car elle les empêche parfois de rentrer chez eux tranquillement le soir. Lors des réunions publiques que j'organise dans les mairies d'arrondissement, je leur dis la même chose qu'à vous : voilà comment les choses fonctionnent ; elles pourraient mieux fonctionner.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous vous remercions.

MERCREDI 27 JUIN 2018

Mme Anaïs Vrain,
secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous allons auditionner cet après-midi les représentants de deux syndicats de magistrats. Tout d'abord, le Syndicat de la magistrature, représenté par Mme Anaïs Vrain, que je remercie d'avoir accepté notre invitation. Puis nous recevrons les représentants du syndicat Unité magistrats. L'Union syndicale des magistrats (USM) n'a pas pu être représentée aujourd'hui mais elle devrait nous faire parvenir une contribution écrite.

Il est important pour nous de connaître le point de vue des syndicats de magistrats concernant l'efficacité des dispositifs d'enfermement des mineurs, qu'il s'agisse des quartiers pour mineurs, des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) ou des centres éducatifs fermés (CEF). Je sais que votre syndicat, défavorable à l'enfermement des mineurs, privilégie les réponses éducatives, en milieu ouvert, face au problème de la délinquance des adolescents. Vous nous expliquerez quelles sont les raisons qui vous amènent à défendre cette position.

Je précise que le Syndicat de la magistrature a organisé, en février dernier, un colloque qui portait précisément sur le thème de l'enfermement des mineurs, ce qui témoigne de votre intérêt constant pour ce sujet.

Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire qui va vous permettre de commencer à répondre aux questions que vous a adressées notre rapporteur, Michel Amiel, puis mes collègues vous poseront des questions complémentaires.

Mme Anaïs Vrain, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature. - L'enfermement des mineurs a effectivement été un sujet d'intérêt constant pour notre syndicat, depuis sa création il y a maintenant une cinquantaine d'années. Il nous paraît indispensable de trouver des solutions pour les jeunes, qui seront les adultes de demain. Or les effets de l'enfermement sur la construction des individus sont bien documentés : ils sont destructeurs chez l'adulte et encore plus nocifs chez l'adolescent. Les adolescents ont des besoins différents, y compris sur le plan alimentaire. Les adolescents ont besoin de se nourrir davantage à certains âges, or la restauration en prison n'est pas pensée en fonction de leurs besoins propres, même si les choses commencent à évoluer dans les établissements pénitentiaires pour mineurs.

Plutôt que de parler de réinsertion des mineurs, je parlerai plutôt d'insertion. Au 1^{er} juin 2018, le nombre de détenus mineurs a atteint le nombre record de 893. Cette évolution s'explique notamment par l'incarcération d'un nombre croissant de mineurs non accompagnés (MNA), qui, à infractions identiques, font l'objet de mesures d'incarcération plus

fréquentes. Certes, le nombre de mineurs incarcérés peut paraître réduit par rapport à celui des majeurs ; le fait que les mineurs représentent 1,3 % de la population carcérale totale n'est toutefois pas anodin. Dans 70 % des cas, les mineurs sont incarcérés dans le cadre d'une mesure de détention provisoire. Pour être exhaustif, il faudrait ajouter au chiffre des mineurs incarcérés celui, que les statistiques judiciaires ne permettent pas d'appréhender, des jeunes majeurs qui exécutent une peine prononcée pour des faits commis alors qu'ils étaient mineurs.

Les textes applicables, qu'il s'agisse de la convention internationale sur les droits de l'enfant ou de l'ordonnance de 1945, prévoient que l'enfermement doit être la solution de dernier recours. Or, en France, la prison n'est plus l'ultime recours, notamment chez les mineurs de seize à dix-huit ans. L'emprisonnement est souvent la conséquence d'un placement sous contrôle judiciaire, que ces mineurs ont du mal à respecter.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Comment expliquez-vous cette hausse de l'incarcération : s'agit-il de répondre à une attente, réelle ou supposée, de l'opinion publique ? Ou de pallier la pénurie dans les autres structures de placement ?

Mme Anaïs Vrain. - Je pense que plusieurs explications peuvent être avancées, en particulier une « sur-pénalisation » des comportements délinquants des mineurs.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - J'observe que ce sont les magistrats, que vous représentez, qui prennent les décisions d'incarcération.

Mme Anaïs Vrain. - Votre remarque est juste. Cependant, je rappelle que le Syndicat de la magistrature ne représente qu'environ 25 % des magistrats, ce qui le place en deuxième position. Les valeurs que nous défendons ne sont donc pas partagées par tous les membres de notre corps.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Au risque de me montrer un peu provocatrice, j'aimerais vous demander si vous pensez que vos adhérents se montrent plus parcimonieux que les autres magistrats en matière d'incarcération. En d'autres termes, a-t-on plus ou moins de chances d'être incarcéré en fonction du juge devant lequel on se présente ?

Mme Anaïs Vrain. - Je me garderai bien de dire si tel ou tel collègue incarcère plus ou moins qu'un autre. On peut supposer, bien sûr, que les collègues qui adhèrent à notre syndicat partagent nos valeurs, ou du moins la plupart d'entre elles, et qu'ils sont donc sensibilisés à la question de la justice des mineurs. Quand nous avons organisé notre colloque, nous avons cependant constaté que certains collègues, qu'ils soient magistrats du parquet ou du siège, ont pris conscience, à cette occasion, que l'incarcération des mineurs n'étaient pas inéluctable et que d'autres leviers pouvaient être actionnés. D'une manière générale, la justice pénale en France peine à se démarquer de la prison. Peut-être que les adhérents à notre syndicat incarcèrent un peu moins que les autres, mais je crois que cela tient surtout à

une sensibilité présente chez certains magistrats et à une meilleure connaissance de la prison et de ses effets.

M. Michel Amiel. - Pendant ce temps, les politiques réclament la construction de nouvelles places de prison et le Gouvernement a annoncé l'ouverture de vingt nouveaux CEF ...

Mme Anaïs Vrain. - Parmi les facteurs qui conduisent à l'incarcération des mineurs, je citerai d'abord un taux de réponse pénale plus élevé chez les mineurs que chez les majeurs et j'évoquerai ensuite la question du regard porté sur la transgression commise par le mineur, qui varie en fonction de son âge : si un mineur de treize ans commet un vol à l'étalage, on appellera la police, tandis que si le même fait est commis par un mineur de huit ans, on se contentera d'appeler ses parents, qui apporteront une réponse éducative.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Certaines familles en grande difficulté peuvent se trouver dans l'incapacité de faire face à la situation.

Mme Anaïs Vrain. - Ce sont surtout les jeunes des quartiers populaires qui sont interpellés et suivis par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Pourtant, ils ne sont pas les seuls à commettre des transgressions : c'est donc qu'une sélection s'opère. J'ai moi-même été témoin de situations où des jeunes dans les beaux quartiers, lors d'une soirée trop alcoolisée, ont cassé tous les rétroviseurs ou arraché les antennes des voitures garées dans une rue, se sont faits prendre par la police mais n'ont pas été déférés à la justice. Les transgressions sont en réalité assez communes à l'adolescence.

Ce qui importe surtout est l'individualisation de la réponse pénale. Pour une même infraction, la réponse sera différente en fonction de la personnalité du mineur et de son environnement. Il m'est arrivé de recevoir, dans mon cabinet, des mineurs en pleurs, effondrés après la garde à vue, sévèrement punis par leurs parents ; je suis à peu près sûr de ne jamais les revoir. Pour d'autres jeunes, la réponse sera différente, d'où l'importance d'investiguer leur milieu familial.

C'est le parquet qui décide ou non de poursuivre. En amont, la police et la gendarmerie peuvent décider ou non de porter certains faits à la connaissance du procureur. J'ai été en poste dans les Flandres et je sais que la gendarmerie, à la campagne, avait des pratiques de médiation, qui la conduisait à ne pas ouvrir de procédure pour certains faits qu'elle avait constatés.

M. Michel Amiel. - Vous décrivez la délinquance de transgression propre à l'adolescence. Mais la délinquance qui pose le plus de problème n'est-elle pas celle liée aux trafics organisés dans certains quartiers ?

Mme Anaïs Vrain. - Les jeunes qui comparaissent devant la justice des mineurs ne correspondent pas toujours à la représentation qu'on s'en fait. Je crois que l'on a construit une représentation du jeune délinquant, qui conduit à les mettre à l'écart. Or nous pensons, au Syndicat de la magistrature, qu'il faut aider ces jeunes à grandir par l'inclusion, en les gardant près de nous, sans quoi ils risquent de devenir dangereux. Il faut que ces jeunes comprennent que leur comportement n'est pas acceptable, mais qu'ils restent avec nous et qu'ils sachent que l'on est là pour les aider à grandir.

La politique suivie en matière de justice des mineurs repose sur une idée que l'on se fait de ce que les gens attendent, l'opinion publique n'existant pas en tant que telle. Or, il est établi que la prison, loin de marquer un coup d'arrêt dans une carrière délinquante, constitue, au contraire, un accélérateur de l'entrée dans la délinquance ou favorise le maintien dans la délinquance.

M. Michel Amiel. - À quel moment pensez-vous que l'on a commencé à s'écarter de l'esprit initial de l'ordonnance de 1945 et pensez-vous qu'il serait utile de rédiger un code pénal des mineurs ?

Mme Anaïs Vrain. - Je daterais le tournant des années 1990, période à laquelle s'est imposée l'idée qu'une réponse plus ferme règlerait les problèmes. La réalité est plus complexe : seul un travail mené dans la durée, avec ses avancées et ses échecs, permet d'obtenir des résultats. L'autorité est nécessaire pour faire comprendre au jeune qu'il est allé trop loin et lui fixer une limite.

Les lois Perben ont remis l'enfermement au centre de la politique des mineurs, avec la création des EPM et des CEF. La PJJ, qui historiquement s'était construite contre les murs, est revenue en prison avec la création des EPM. L'expérience montre que la logique pénitentiaire prime en EPM : un incident entraîne la rédaction d'un compte rendu, une sanction, éventuellement un transfèrement.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Pensez-vous qu'il est possible de réaliser un travail éducatif en milieu fermé ?

Mme Anaïs Vrain. - Non, ce qui ne veut pas dire que de belles rencontres, avec un éducateur, un enseignant, ne sont pas possibles en milieu fermé.

M. Michel Amiel. - Quelles conséquences a eu, selon vous, le recentrage de la PJJ sur le pénal ? Seriez-vous favorable à ce que la PJJ ne soit plus présente dans les CEF ou dans les EPM ?

Mme Anaïs Vrain. - Mon syndicat est favorable à la fermeture des CEF et à l'affectation du budget qui leur est consacré aux dispositifs en milieu ouvert. S'agissant des EPM, je rappelle qu'ils ont été ouverts dans le but de fermer les quartiers pour mineurs dans les maisons d'arrêt. Or force

est de constater que 44 quartiers pour mineurs sont toujours en fonctionnement. Nous estimons qu'il faudrait les fermer, sans ouvrir de nouveaux EPM.

La situation dans les foyers gérés par la PJJ est souvent peu brillante. Du fait du recentrage sur le pénal, ces foyers rassemblent désormais des jeunes délinquants particulièrement difficiles, le placement devenant une sanction parmi d'autres, alors qu'ils accueillait autrefois un public plus diversifié. En raison de la violence qui y règne trop souvent, les professionnels les plus aguerris ne veulent plus y travailler, ce qui aggrave encore la situation. D'une manière générale, nous gagnerions à privilégier la prévention, qui est moins couteuse que les actions curatives.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Vous admettez cependant que l'on ne pourra jamais totalement éviter l'incarcération des mineurs. Faudrait-il que la PJJ n'intervienne plus en prison ? Cela ne dégraderait-il pas la prise en charge de ces jeunes détenus ?

Mme Anaïs Vrain. - Nous pensons qu'il faut s'organiser pour éviter la détention, en prenant les mesures appropriées et en leur laissant le temps de produire leurs effets. En Seine-Saint-Denis, il faut aujourd'hui attendre un an pour qu'un éducateur intervienne après une décision du juge des enfants ! On tarde également souvent à prendre en charge la délinquance des jeunes filles.

Nous militons pour l'arrêt de la construction de nouveaux CEF au profit de structures de placement en milieu ouvert ou réellement tournées vers l'insertion. Aujourd'hui, le prix de journée d'un CEF est estimé à 690 euros par jeune hébergé, contre douze euros seulement pour un suivi en milieu ouvert. Cet écart s'explique par le niveau élevé de la masse salariale en CEF, dont on peine à voir les effets. Sans être excessivement favorable au « tout-milieu ouvert », il me semble qu'entre douze euros et 690 euros, on peut imaginer des solutions au coût intermédiaire et aux résultats tout aussi intéressants, comme les accueils familiaux ou les hébergements collectifs.

La fermeture des quartiers pour mineurs nous paraît incontournable. Même si le documentaire diffusé sur Public Sénat, et qui a opportunément médiatisé vos travaux, s'efforce de montrer une réalité nuancée, ces quartiers demeurent dans l'ensemble incompatibles avec un réel travail de réinsertion. La réponse à apporter aux jeunes mineurs délinquants ne peut pas revêtir un aspect carcéral, même mâtiné d'éducatif - certains foyers de la PJJ ressemblent d'ailleurs à s'y méprendre à des prisons. Il faut que nos décideurs publics, à qui il revient de faire ce choix politique, réorientent la prise en charge autour de l'éducation nationale, le renforcement de l'aide sociale à l'enfance, le soutien psychologique des acteurs, en un mot la reconstruction d'un véritable service public de la réinsertion.

Le recentrage, que je qualifierais plutôt de « décentrage », de la PJJ sur le pénal décidé en 2007, cumulé aux effets de la révision générale des

politiques publiques (RGPP), n'a eu que des retombées négatives. Les foyers PJJ, historiquement investis d'une mission éducative, sont devenus des lieux violents. Je ne vois pas d'autre solution que de réintroduire du civil dans la PJJ, et surtout de réorienter son action autour de la prévention, et non plus de la sanction. Il est difficile de se le figurer, mais les actions de prévention sont des sources d'économies véritables.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Si je vous comprends bien, vous vous montrez donc favorable à ce que les éducateurs PJJ quittent le milieu carcéral, afin de se concentrer sur une mission de prévention. Ne risque-t-on pas d'abandonner les jeunes incarcérés à leur seul emprisonnement dans ce cas ?

Mme Anaïs Vrain. - Sans aller aussi loin, il me semble indispensable d'affirmer que la prison ne peut, sauf bien entendu dans les cas de grande criminalité, convenir à la jeunesse. Ce n'est pas tant l'intervention de l'éducatif dans le carcéral que je condamne, que le leurre, entretenu depuis 2007, selon lequel l'enfermement, même tempéré de présence éducative, pourrait être un remède à la délinquance. Il n'est de solution que dans la prévention. Certains jeunes font tout de même l'objet d'un contrôle judiciaire dont je ne m'explique pas la sévérité : des délits mineurs leur sont reprochés avec une rigueur qu'on n'appliquerait pas à un adulte.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Il me semble cependant que la sanction intervient, le plus souvent, après que le juge des enfants a donné plusieurs avertissements.

Mme Anaïs Vrain. - Vous m'accorderez que les avertissements prononcés par un juge sont une mesure de prévention tout de même bien incomplète. Il faut aussi se garder des interprétations hâtives que l'on peut faire d'une série de petits délits commis sur un laps de temps très court : ils donnent l'illusion de la récidive alors qu'ils ne sont, en fait, que les éléments disparates d'un même acte de délinquance. De façon générale, le temps du mineur délinquant n'est jamais celui de l'adulte, et la réponse carcérale ne fait pas cette distinction.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Si l'on a décidé de ce que vous appelez le « décentrage » de la PJJ sur le pénal, c'est bien que ses missions antérieures, telles qu'elles étaient définies, ne donnaient pas entière satisfaction. Je peine à croire que l'on pourrait se contenter de prévention...

Mme Anaïs Vrain. - Selon moi, le tournant carcéral de la prise en charge des jeunes délinquants n'avait d'autre but que de répondre à une demande de l'électorat.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Je reste assez peu convaincue par l'idée d'une PJJ dont l'intervention éducative en milieu carcéral pour mineurs aurait été contre-productive.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Je pense qu'il s'agit moins de contester l'utilité du travail de la PJJ que de constater que la hausse des incarcérations observées ne s'explique pas nécessairement par une hausse symétrique des actes de délinquance. C'est à mon sens très lié au cycle économique qui, en phase de ralentissement, provoque des comportements délinquants qui ne sont pas nécessairement plus fréquents mais en tout cas moins aisément tolérés. Ainsi, la hausse des incarcérations traduit davantage le ressenti propre à une époque vis-à-vis de la délinquance que le niveau de délinquance lui-même.

Mme Anaïs Vrain. - Ajoutez à cela que les seuls comportements délinquants que l'on ne tolère pas sont ceux des personnes les moins aisées...

M. Jean-Marie Morisset. - J'ai prêté beaucoup d'attention à votre exposé, qui m'inspire trois remarques. De nombreuses auditions nous ont rapporté le phénomène d'une incarcération injustifiée des mineurs non accompagnés. Qu'en pensez-vous ? Je vous rejoins par ailleurs tout à fait sur le rôle important que devrait avoir la PJJ et je déplore, tout comme vous, que davantage de moyens ne lui soient pas alloués, surtout pour accompagner le jeune qui vient de faire l'objet d'un jugement. Enfin, une partie des mesures éducatives prescrites par le juge des enfants sont mises en oeuvre par les départements, dont j'estime qu'ils ne sont pas assez insérés dans le circuit !

Mme Anaïs Vrain. - Je vous confirme, à propos des MNA, qu'à comportement délictuel égal, ils sont beaucoup plus incarcérés que les mineurs français. Le vote récent par le Sénat du projet de loi sur l'immigration et le droit d'asile a donné lieu à l'introduction de dispositifs très contestables de profilage et de surveillance de ces jeunes, alors que leurs premiers besoins sont d'ordre médical et que l'enfermement ne peut que compliquer les choses. Vous déplorez la baisse des moyens de la PJJ. Certes, je vous rejoins mais permettez-moi tout de même de me livrer à ce bref calcul : 690 euros multiplié par 365 jours, multiplié par la vingtaine de nouveaux CEF envisagés, multiplié par le nombre de places qui y seront ouvertes, donne un montant financier colossal, que je préférerais de très loin voir investi dans la protection de l'enfance. Le suivi par un éducateur de la PJJ n'est pas suffisant, surtout quand il est lâche, faute de moyens.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Quels sont à votre sens les modifications les plus urgentes à apporter à l'ordonnance du 2 février 1945 ?

Mme Anaïs Vrain. - En premier lieu, nous tenons absolument à son maintien. Mais certaines retouches sont néanmoins nécessaires. Il est urgent de repenser les critères du placement en détention provisoire. De même, il faut supprimer la procédure de comparution immédiate : il n'est pas admissible que le mineur ne soit pas soumis au moins à une audition préparatoire ! Enfin, il est plus qu'inquiétant que le juge des libertés et de la détention ne reçoive aucune formation spécifique en matière d'incarcération des jeunes.

Je vous rappelle à gros traits le parcours judiciaire du jeune interpellé. Après sa garde à vue, dont je souligne qu'elle peut être portée à 48 heures, le procureur de la République peut requérir une incarcération. Le jeune est alors déféré devant un juge des enfants pour être éventuellement mis en examen. Le JLD est saisi, soit par ordonnance motivée du juge des enfants, soit par le procureur de la République, en cas d'infraction grave. C'est à lui que revient de statuer sur le placement en détention provisoire du jeune, qu'on appelle plus familièrement la « préventive ». Or cette incarcération est prononcée par le JLD sans véritable prise en compte de la minorité du prévenu. On devrait, à mon sens, substituer des mesures d'assistance éducative à ces mesures de détention provisoire.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous retomberions alors sur le problème que vous évoquiez tout à l'heure. Si on devait convertir toutes les détentions provisoires en mesures d'assistance éducative, nous n'aurions pas assez d'éducateurs de la PJJ pour leur apporter une réponse satisfaisante.

Mme Anaïs Vrain. - Nous redéployerions les moyens consacrés à l'emprisonnement ! De façon générale, je ne peux accepter que l'incarcération des mineurs, qui concerne tout de même un nombre relativement faible d'individus, représente un défi aussi insoluble pour les pouvoirs publics. Ces derniers se sont précipités sur la réponse carcérale sans envisager la moindre alternative. La Commission nationale consultative des droits de l'homme a récemment rendu un rapport magistral sur ce sujet, fruit de près de soixante auditions, et les conclusions n'en étaient pas encore rendues que le Gouvernement avait déjà décidé de l'ouverture de vingt nouveaux CEF !

Pardonnez-moi ce lieu commun, mais il s'agit tout de même avant tout d'humains, et nous bâtissons des endroits de séquestration, où les surveillants sont tout juste chargés de la garde des clefs...

Pour conclure, je ne pouvais pas ne pas mentionner l'importance cruciale des mesures relatives aux jeunes majeurs, accessibles jusqu'à l'âge de vingt-et-un ans. Elles sont un levier de réinsertion extrêmement efficace et les conseils départementaux doivent se voir soutenus dans leur promotion.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Il me reste à vous remercier de cette audition très dense et stimulante.

M. Marc Lifchitz,
magistrat, secrétaire général adjoint,
et de Mme Sophie Levine,
magistrat, syndicat de l'Unité magistrats (FO Magistrats)

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous recevons pour cette deuxième audition M. Marc Lifchitz et Mme Sophie Levine, magistrats, qui représentent le syndicat Unité magistrats. Votre syndicat est affilié à la

confédération Force ouvrière et il rassemble des magistrats judiciaires et administratifs.

Il est important pour nous de connaître le point de vue de vos organisations syndicales sur la question de l'enfermement des mineurs. Vous nous expliquerez, forts de l'expérience de vos adhérents, si vous pensez que le placement d'un mineur en centre éducatif fermé ou en détention est parfois nécessaire pour mettre fin à un parcours de délinquance et amorcer un travail de réinsertion. Vous pourrez bien sûr replacer la question de l'enfermement des mineurs dans le cadre plus général de la palette de mesures dont disposent les juges des enfants pour répondre aux situations dont ils sont saisis.

M. Marc Lifchitz, secrétaire général adjoint du syndicat Unité magistrats SNM-FO. - L'organisation que je représente se prévaut d'un « Real-syndicalisme », pragmatique, réformiste et apolitique. Si nous prenons acte du fait qu'aucun parti ne demande le doublement, nécessaire, du budget du ministère de la justice, nous souhaitons être force de propositions pour une justice plus efficace. En matière de justice des mineurs, nos préconisations vont dans le sens d'une justice plus efficiente et de qualité, ce qui passe notamment par l'amélioration des conditions de travail des magistrats.

C'est sans dogmatisme qu'il faut se saisir de la question de la justice des mineurs. Il faut partir de la psychologie des mineurs délinquants, c'est la seule approche qui vaille ! Il faut également veiller à préserver la crédibilité de la justice : si le juge annonce à un jeune que, s'il recommence, il se verra infliger une sanction plus lourde, cette parole doit être tenue. Il nous paraît également important de conserver la gradation de la réponse pénale ; nous souhaitons qu'elle soit inscrite comme principe dans l'ordonnance du 2 février 1945. Enfin, il faut se débarrasser de l'antagonisme stérile entre l'éducatif et le répressif. La sanction participe de l'éducation : qui dirait à des parents qu'ils sont de mauvais éducateurs parce qu'ils sanctionnent leur enfant ?

Ces principes posés, je répondrai aux questions que vous nous avez envoyées.

S'agissant de l'enfermement des mineurs délinquants, il s'agit d'une question qu'il faut examiner avec pragmatisme. L'enfermement a toute sa place dans la gradation de la réponse pénale que j'évoquais. Il serait néanmoins bon et nécessaire d'améliorer la qualité de la réponse éducative dans les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) et dans les centres éducatifs fermés (CEF).

L'esprit de l'ordonnance du 2 février 1945 est-il toujours respecté ? Selon nous, ce n'est pas vraiment le cas. Nous constatons des dérives : certains juges des enfants, par refus idéologique de l'enfermement, laissent courir des procédures sans jamais prendre d'ordonnance de renvoi ; le

renvoi interviendra parfois à la majorité du jeune, pour donner lieu à un procès où l'on joindra les procédures et qui aboutira à prononcer, le plus souvent, une sanction symbolique, comme une mise sous protection par exemple. Il s'agit d'une dérive car ce n'est pas une réponse appropriée : un mineur qui n'a pas intégré la réponse pénale ou qui n'a pas été arrêté dans son parcours délinquant le poursuivra lorsqu'il sera majeur, et il aura de lourds antécédents. Condamné, il risquera alors de l'emprisonnement ferme avec mandat de dépôt. Le choix de ne jamais incarcérer de mineur peut donc s'avérer contre-productif.

À quels profils de jeunes le placement en CEF ou en EPM est-il destiné ? Il s'agit le plus souvent de multirécidivistes, qu'on a souvent fait attendre trop longtemps. La question de la temporalité est essentielle : au premier fait, cela est sans doute trop tôt pour un placement, sauf bien sûr si l'infraction est très grave ; la question se pose à compter du deuxième. Si l'on attend le cinquième ou le sixième délit, il sera sans doute trop tard et l'effet du placement sera manqué.

Il convient de noter que nous avons de l'ordre de huit cents mineurs incarcérés par an, parmi lesquels un nombre croissant de filles, pour une durée moyenne sous écrou de 2,8 mois. L'incarcération peut être nécessaire pour donner un coup d'arrêt à un parcours de délinquance, sans avoir besoin de durer plusieurs mois. Il conviendrait de privilégier des réponses plus précoces et plus courtes, à l'instar de ce qui se fait en Suisse, où des peines de quinze jours d'emprisonnement sont prononcées à l'encontre de mineurs et réellement exécutées.

S'agissant du travail socio-éducatif qui y est réalisé en direction des jeunes, celui-ci est globalement de bonne qualité. Néanmoins, la qualité du recrutement des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et du secteur associatif agréé est un point d'attention majeur. Compte tenu des conditions d'exercice difficiles, l'on assiste à une véritable crise des vocations parmi ces personnels. Sont souvent affectés en CEF et en EPM des jeunes éducateurs sortis d'école, mal préparés. Comme dans d'autres services publics, nous nous retrouvons dans la situation où les agents les moins expérimentés sont affectés dans les endroits les plus difficiles.

Cette pénurie de personnel qualifié pénalise particulièrement les CEF. Alors que ces derniers ont une capacité théorique de douze places, il n'est pas rare que certains se disent saturés alors qu'ils n'accueillent en réalité que huit ou neuf mineurs. Il ressort des rapports budgétaires que le taux d'occupation des CEF s'élève à 78 %. Si demain il était de 100 %, cent cinquante mineurs supplémentaires seraient accueillis. Le problème de la performance des CEF réside essentiellement dans la qualité de l'encadrement. C'est pourquoi nous prônons un recrutement sur profil et en fonction de la personnalité, une formation adaptée et une récompense des bonnes volontés, afin d'attirer et de fidéliser des professionnels expérimentés.

Les EPM représentent un progrès notable par rapport aux quartiers pour mineurs (QPM). Il s'agit pour nous d'un bon modèle, lorsque l'on sait que les jeunes y sont occupés jusqu'à soixante heures par semaine. À cet égard, il serait bon que certains CEF, où les jeunes sont parfois livrés à eux-mêmes, s'en inspirent. Un autre modèle intéressant est celui des établissements pour l'insertion dans l'emploi (Evide) et des écoles de la deuxième chance qui, malgré un coût élevé, présentent d'excellents résultats en matière d'insertion. On pourrait imaginer une solution de prise en charge fondée sur ce modèle, à la différence que la participation du jeune ne reposerait plus sur le volontariat mais sur la contrainte. En moyenne, l'on observe que le séjour moyen en CEF n'est que de 4,9 mois ; or les études nous montrent que le taux de récurrence est plus faible pour les jeunes qui y restent au moins six mois ; il conviendrait donc de faire un effort supplémentaire afin que la durée des séjours corresponde au semestre prévu par les textes. En résumé, les CEF sont efficaces aux réserves près que le placement doit avoir lieu au moment opportun dans le parcours du jeune, pour une durée suffisante et avec un encadrement par des personnels de qualité.

Faut-il dès lors créer vingt nouveaux CEF ? Oui, avec les mêmes réserves. De même, nous accueillons favorablement l'expérimentation d'une mesure d'accueil de jour visant une prise en charge globale du jeune. Toutefois, il ne suffira pas de l'écrire, il faudra des moyens ! Sinon nous tomberons dans l'écueil qu'a connu la contrainte pénale, parfaite sur le papier mais qui, comme les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) n'ont pas les moyens de la mettre en oeuvre, n'est que rarement prononcée.

La palette des solutions de prise en charge des mineurs délinquants est-elle suffisamment riche ? Elle l'est ; à cet égard, il faut avoir confiance en nos collègues du siège pour choisir la solution la plus appropriée.

Serions-nous favorable à une augmentation des places en familles d'accueil et en foyer d'hébergement ? Oui. Nous observons trop de sorties « sèches » à l'issue d'un séjour en CEF ou en EPM. En l'absence d'un « sas » à la sortie, trop de mineurs retournent directement dans un milieu criminogène ; il y a un vrai risque que le bénéfice du travail réalisé dans ces institutions soit perdu et que le mineur récidive, surtout s'il est influençable. Nous déplorons le manque de moyens des centres éducatifs renforcés (CER), qui permettent d'extraire les jeunes de leur milieu d'origine. Il faut également revaloriser les familles d'accueil, par leur rémunération comme par leurs conditions de sélection, au vu de leur engagement et de leur savoir-faire.

Faut-il réécrire l'ordonnance du 2 février 1945 ? Non, son esprit originel peut être conservé avec quelques améliorations, parmi lesquelles doit figurer l'inscription des principes de la gradation de la réponse pénale, du caractère éducatif de la sanction et de maintien de la crédibilité de la justice.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Si personne ne propose de doubler le budget du ministère de la justice ni, d'ailleurs celui de la santé ou de l'éducation nationale, c'est que s'exerce aujourd'hui une forte contrainte budgétaire. À cet égard, la création annoncée de vingt nouveaux CEF engendrerait une dépense de fonctionnement annuelle de 160 millions d'euros. C'est une somme, vous en conviendrez, considérable, surtout à l'aune de ce qui est dépensé pour d'autres formes de prise en charge. Ne faudrait-il pas mieux répartir cette somme sur l'ensemble des structures existantes plutôt que sur les seuls CEF ?

Vous dites ne pas opposer l'éducatif au répressif ; la tension entre ces deux approches se ressent parfois au sein des structures d'enfermement. Pensez-vous utile de développer la culture commune entre les personnels de la PJJ et de l'administration pénitentiaire ? Et pourriez-vous préciser ce que vous entendez par sanction éducative ?

S'agissant des jeunes majeurs que vous avez évoqués, seriez-vous favorable à un suivi au-delà de la majorité par la PJJ ? Enfin, quel regard portez-vous sur le recentrage de la PJJ sur le pénal opéré à partir de 2007 ?

M. Marc Lifchitz. - Sur la sanction éducative, un changement sémantique devrait peut-être être effectué : en effet, les mesures que l'on désigne comme des sanctions éducatives sont en réalité aujourd'hui souvent des mesures de réparation. Ces mesures de réparation peuvent avoir leur utilité, par exemple dans le cadre de mesures préjudicielles avant jugement, mais ce ne sont pas des sanctions. Une sanction doit être avant tout une punition appropriée et proportionnée.

M. Michel Amiel, rapporteur. - N'est-ce pas un oxymore que de parler d'une sanction éducative ?

M. Marc Lifchitz. - Nous sommes attachés à l'esprit de l'ordonnance de 1945 et nous ne souhaitons pas la réformer en profondeur. Néanmoins, nous pensons qu'il pourrait être intéressant de modifier les premiers articles de l'ordonnance, ceux qui consacrent la primauté de l'éducatif sur le répressif, afin d'indiquer clairement au juge que la sanction peut faire partie intégrante de l'éducatif.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Ce sentiment est loin d'être partagé par les éducateurs de la PJJ !

M. March Lifchitz. - Vous avez raison mais nous sommes une organisation indépendante et nous assumons notre position disruptive.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Vous incitez ainsi les éducateurs de la PJJ à participer à une sanction. Ils sont pourtant très réticents à participer à la mise en oeuvre de sanctions ou de mesures répressives.

M. Marc Lifchitz. - Certes, mais les éducateurs, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé habilité, sont tenus de respecter la loi. Il est nécessaire d'aboutir à une culture partagée qui se joue au niveau de la

formation et du recrutement. Un travail doit être conduit à partir de la psychologie du mineur délinquant pour expliquer, dans une démarche didactique et pédagogique, où la sanction va s'insérer au quotidien. Les éducateurs sont bien souvent dans la négociation avec les mineurs. L'autorité doit être assumée à un certain moment. Il ne faut bien évidemment pas remplacer les éducateurs par des militaires, mais l'autorité doit être partagée par les personnels en charge de la sécurité et par les éducateurs.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Je réfute, tout comme vous, tout dogmatisme en la matière. La psychologie des mineurs est certes importante, mais je ne cautionne pas une démarche, en tant que médecin, qui tendrait à démontrer qu'il pourrait exister un terrain psychologique prédisposant à la délinquance.

M. Marc Lifchitz. - Ce n'est pas ce que je voulais dire et sans doute devrais-je reformuler mon expression pour parler d'une meilleure réponse psychologique à apporter à la délinquance.

Par ailleurs, nous déplorons la disparition des contrats jeunes majeurs, qui est à l'origine d'une vraie rupture d'égalité. Elle remet en cause les efforts d'insertion de jeunes en grande difficulté sociale, qui n'ont parfois jamais eu affaire à la justice. Serait-il opportun de mettre en place ce type de contrats dans le cadre pénal ? Tout dépend des clauses du contrat qui doit définir, au-delà de l'accompagnement social, un cadre ferme devant être respecté, sans quoi il serait mis fin au contrat. Mais cela ne serait acceptable que si on relance le contrat jeune majeur : on ne saurait en effet insérer des jeunes majeurs, anciens mineurs délinquants, au détriment de l'insertion sociale de jeunes majeurs en difficulté qui, eux, n'ont jamais été délinquants.

Mme Catherine Conconne. - Je vous remercie de votre approche réaliste de cette situation que nous avons, durant notre mission d'information, appréhendée. Vous avez raison de souligner qu'aucun parti n'a demandé le doublement du budget de la justice. Mais de quels moyens supplémentaires avez-vous concrètement besoin pour justifier une demande d'augmentation du budget ? Nous pouvons interpeller le Gouvernement sur cette question mais nous avons besoin de nous appuyer sur des éléments précis. Dans l'idéal, quelle architecture devrait être retenue pour un meilleur fonctionnement de la justice et pour obtenir une mobilisation de l'ensemble des acteurs ? Par ailleurs, je reste préoccupée par le problème de la transition pour les mineurs qui atteignant l'âge de la majorité et qui basculent brutalement dans un autre régime.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Certains mineurs attendent l'échéance de la majorité avec une naïveté déconcertante...

Mme Catherine Conconne. - Enfin, votre approche me convient, car elle prend en compte la personnalité et la psychologie du jeune, mais est-elle largement partagée au sein de la magistrature ?

M. Marc Lifchitz. - Votre première question sur les moyens est extrêmement ambitieuse et je tenterai d'y répondre par un exemple, en attendant de vous remettre un écrit. En Seine-Saint-Denis, une mesure décidée par le juge des enfants va être mise en oeuvre dans un délai d'environ dix-huit mois. Dix-huit mois, c'est très long à l'échelle de la vie d'un adolescent ! Nous autres magistrats, une fois le jugement prononcé, prenons soin de recevoir les parents dans les cinq jours, comme le législateur l'a prévu, et nous leur recommandons de nous appeler si jamais rien ne s'est passé dans les six premiers mois. Mais on voit bien que cela n'est pas suffisant : il existe un décalage entre ce qui est prévu dans les textes et le fonctionnement réel de notre institution.

Concernant notre position sur les centres éducatifs, nous sommes d'avis qu'il faut maintenir les CER, car ils permettent d'organiser des séjours de rupture qui peuvent être le point de départ d'un travail éducatif. Pour ce qui regarde les CEF, notre principale inquiétude est qu'il n'en existe actuellement qu'un seul qui soit réservé aux filles - celui de Doudeville pour seulement dix places. Comme nous ne sommes pas favorables à la mixité des lieux d'enfermement pour mineurs, sachant que certains jeunes ont pu commettre des infractions à caractère sexuel, il nous paraît indispensable d'en construire davantage.

Vous nous avez également posé la question du passage de la majorité pour les jeunes incarcérés durant leur minorité. Lorsqu'un mineur condamné voit sa détention prolongée au-delà de ses dix-huit ans, un aménagement de peine peut être décidé par le juge de l'application des peines, qui récupère alors la compétence du juge des enfants. Le transfert de la compétence entre juges n'est généralement pas facteur de rupture, étant donné que les deux poursuivent le même objectif, à savoir la réinsertion du détenu. Ainsi, de nombreux juges des enfants prononcent, lorsque le prévenu approche de sa majorité, une mise sous protection judiciaire, qui vaut sanction éducative. Nous tenons d'ailleurs à attirer votre attention sur la différence de traitement - pour le moins paradoxale - qu'on pourrait relever entre les jeunes majeurs qui bénéficient de ces mises sous protection judiciaire jusqu'à l'âge de 21 ans et les jeunes majeurs qui n'ont pas eu affaire à la justice et qui sont de moins en moins nombreux à profiter de programmes similaires de protection mis en place par les conseils départementaux, tels les contrats jeunes majeurs.

Votre dernière question concerne l'influence de notre syndicat. Les positions de notre organisation ne sont manifestement pas partagées par la majorité des magistrats, puisque nous n'avons obtenu que 8 % des voix lors des dernières élections professionnelles. Nous constatons néanmoins qu'elles gagnent du terrain auprès de nos collègues, qui sentent bien que nous sommes pris dans des contraintes budgétaires et soumis à une succession de réformes législatives. Pour prendre le seul exemple de l'ordonnance de 1945, elle a déjà fait l'objet de 39 réformes et la quarantième est en préparation ;

ces modifications ont consisté, le plus souvent, en un empilement de mesures, sans jamais prendre le temps d'une recodification dans une approche pragmatique.

Mme Sophie Levine. - Permettez-moi d'étayer le propos de mon collègue sur le manque de moyens. Les permanences de nuit des différents parquets sont fréquemment sollicitées dans le cas de fugues de mineurs hébergés dans des CEF. Or nos moyens ne nous permettent malheureusement pas de faire plus que d'enregistrer la fugue au fichier national des personnes recherchées et d'attendre que le mineur réapparaisse, souvent au gré d'une nouvelle mesure pénale, une garde à vue par exemple.

Dans le cadre de nos permanences pénales, les instructions qui nous sont données d'accélérer le temps du jugement et de réduire le temps du déferement nous conduisent parfois à requérir des mesures totalement inadaptées, faute de moyens suffisants. Face à la pénurie de places en CEF, il arrive que nous soyons contraints de requérir, si l'âge du mineur le permet, un placement en détention ou, à l'inverse, de requérir une sanction *a minima*, dépourvue de mesure de sûreté, ce qui ne permettra pas de garantir *in fine* l'exécution de la peine.

Un autre sujet mérite également d'être évoqué, celui de la crise de vocation des éducateurs de la PJJ. Ses manifestations peuvent être pernicieuses car je vois régulièrement dans mon département que d'anciens mineurs délinquants font la demande d'un effacement du bulletin n° 2 de leur casier judiciaire afin de pouvoir exercer ce métier.

M. Marc Lifchitz. - Il ne faut toutefois pas être totalement fermé à ce type de parcours, qui peut témoigner d'une réinsertion réussie. Afin de nous assurer de la moralité des professionnels à qui nous confions notre jeunesse, nous prônons la mise en place d'un agrément préfectoral pour rejoindre la PJJ ou le secteur associatif habilité, fondé sur une enquête de moralité avec une consultation du fichier des antécédents judiciaires (TAJ).

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Mes collègues n'ayant plus de questions à vous poser, il ne me reste plus qu'à vous remercier pour votre contribution à nos travaux.

M. Etienne Lesage, président,
et de **Mme Sylvie Garde-Lebreton, membre du groupe de travail**
« Mineurs » au Conseil national des barreaux

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous recevons Maître Etienne Lesage, avocat, président du groupe de travail sur les mineurs au Conseil national des barreaux (CNB), et Maître Sylvie Garde-Lebreton, avocate, qui fait partie de ce même groupe de travail.

Je vous remercie d'être présents aujourd'hui pour cette audition par notre mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés. Je précise que c'est vous qui nous avez contactés, il y a quelques semaines,

pour nous proposer d'être auditionnés, ce que nous avons bien sûr immédiatement accepté. Je vous remercie de l'intérêt que vous portez aux travaux du Sénat.

Il est important pour nous de connaître votre point de vue sur la question de l'enfermement des mineurs. Vous avez tous les deux beaucoup travaillé auprès des mineurs délinquants et vous êtes très impliqués dans le groupe de travail que le CNB a constitué en son sein. Votre expérience et vos réflexions nous seront donc précieux pour compléter notre information.

Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire qui va vous permettre de commencer à répondre aux questions de notre rapporteur, Michel Amiel, puis je demanderai à mes collègues s'ils souhaitent vous poser des questions complémentaires.

Maître Etienne Lesage. - Je vous remercie de nous recevoir. Nous sortons d'une réunion avec M. Jacques Bigot sur le chantier de la justice pénale. Si la question des mineurs et de leur enfermement n'est pas dans l'actualité législative immédiate, elle reste une question permanente d'actualité et mobilise de nombreux avocats spécialisés.

Les avocats spécialistes des mineurs sont à la fois des avocats pénalistes et civilistes. Qu'il s'agisse de l'assistance éducative ou de la protection de l'enfance en danger, nous abordons toutes ces problématiques avec une même philosophie, un même socle de réponses : l'ordonnance de 1945 et celle de 1958 en ce qui concerne l'assistance éducative. Ces deux textes consacrent la primauté de l'éducatif, et considèrent que le mineur - délinquant ou en danger - est souvent le même mineur. Aussi, la réponse à apporter, telle qu'elle est prévue dans ces textes, doit d'abord être éducative.

Les avocats des mineurs exercent un métier particulier. A Paris, et dans la plupart des grands barreaux, des formations spécifiques leur sont dispensées, permettant ainsi de répondre aux besoins des avocats commis d'office, notamment en matière pénale où la présence d'un avocat est obligatoire pour un mineur. Pour rappel, en matière d'assistance éducative, la présence de l'avocat auprès du mineur n'est pas obligatoire.

Il existe au sein du barreau de Paris une antenne « mineurs » regroupant 155 avocats. Ce chiffre est peu élevé, mais en progression. Chaque année, nous proposons des formations théoriques, mais aussi pratiques, avec un avocat référent qui va suivre l'avocat candidat, souhaitant intégrer cette antenne, dans toutes ses audiences. Enfin, une délibération d'un jury est nécessaire pour accepter le candidat.

Un avocat pour enfant est un avocat particulier. Ainsi, pour prendre mon cas, si je reste un avocat pénaliste, je suis toujours animé par l'intérêt de l'enfant.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Ces formations existent-elles partout en France ?

Maître Étienne Lesage. - On les retrouve dans tous les grands barreaux. En revanche, il est parfois plus difficile de trouver des avocats spécialisés dans la justice des mineurs dans les barreaux plus petits.

Il existe au Conseil national des barreaux, un groupe de travail « mineurs » que je préside, car je suis le seul membre du CNB à être avocat spécialisé dans ce domaine. Tous les barreaux de France sont représentés dans ce groupe.

L'esprit de l'ordonnance de 1945 est de privilégier l'éducatif sur le répressif. L'article 1^{er} précise que le mineur est redevable d'une juridiction particulière. L'article 2 indique que la réponse pénale à toute infraction, y compris criminelle, passe d'abord par des mesures éducatives, puis par des sanctions éducatives. La peine n'arrive que dans un troisième temps, lorsqu'aucune des deux précédentes catégories de mesures ne semble plus suffisante.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Pourriez-vous nous rappeler le but des mesures éducatives et des sanctions éducatives ?

Maître Étienne Lesage. - Les mesures éducatives ne sont pas assorties de sanction. Il s'agit par exemple de la désignation d'un service qui va suivre et aider le jeune. Elles sont décidées par le juge pour enfants dans le cadre pénal. Il peut s'agir de mesures d'investigation, d'orientation éducative. Si la mesure n'est pas respectée par le mineur, cela est sans conséquence.

Au contraire, la sanction éducative, en cas de non-respect, a des conséquences pénales. Elle peut être ordonnée dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'une liberté surveillée préjudicielle. En fonction de l'âge du mineur, les peines encourues et les réponses procédurales seront différentes. Pour les moins de treize ans, les mesures éducatives et des sanctions éducatives sont possibles. Des mesures coercitives supplémentaires sont possibles pour les mineurs de plus de seize ans.

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - La sanction éducative ressemble à une peine accessoire des majeurs : il peut s'agir d'une confiscation, d'une interdiction de paraître...

Pour le quantum de peine, un troisième principe de la justice des mineurs s'applique : l'excuse de minorité. Le maximum de la peine encourue est égal à la moitié de la peine d'un majeur. L'excuse de majorité peut être écartée sur décision motivée, dans le cadre d'une procédure stricte.

Nous sommes très attachés à l'ordonnance de 1945. En raison de son nom tout d'abord, car elle parle d'enfance délinquante, et non de droit pénal des mineurs. Le choix du mot « enfant » est important. Cette notion fait penser à ses propres enfants, à la nécessité de mesures éducatives, alors que le droit pénal inspire la répression. Ses principes, ensuite, sont très importants. Le texte de 1945 est compliqué à lire, car il présente à la fois les

grands principes de la justice des mineurs, et détaille les procédures spécifiques qui peuvent être techniques.

Il y a eu plusieurs tentatives de codifier l'ordonnance de 1945. Le dernier essai date de 2015, mais ces travaux n'ont pas abouti en raison des attentats, qui ont conduit la chancellerie à retenir d'autres priorités. Ce code de la justice pénale des mineurs en préparation conservait les grands principes de l'ordonnance de 1945.

L'ordonnance de 1945 a été prise dans un contexte difficile. Pour rappel, la guerre n'était pas encore finie. Aujourd'hui, on nous dit qu'il faut rapprocher ce texte du droit pénal applicable aux majeurs car nous n'aurions plus les mêmes mineurs. Or, nous pensons que les mineurs sont les mêmes - ceux de 1945 sortaient de quatre années de guerre -, et que c'est la délinquance de manière générale qui a évolué.

Le juge des enfants doit garder la double compétence pénale et civile. On entend en effet de temps en temps qu'il faudrait confier les mesures éducatives au juge des tutelles. Nous y sommes opposés.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Est-ce le juge des enfants qui prend la décision de l'incarcération ou le juge des libertés et de la détention ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. - De manière plus globale, pourriez-vous reprendre l'ensemble de la chaîne pénale, en partant de la commission de l'infraction par le jeune ?

Maître Étienne Lesage. - A l'issue de l'enquête préliminaire, le parquet prend la décision de présenter le jeune dans un délai de six semaines au juge pour enfants. Si la détention est envisagée, le juge des libertés et de la détention intervient. Cela pose une difficulté, car le juge des libertés et de la détention n'est pas un juge spécialisé. On se heurte ainsi à un choc des cultures : récemment, un juge de libertés et de la détention a expliqué à un de mes clients âgé de treize ans, qu'il allait finir « avec un couteau entre les épaules » s'il poursuivait ses activités délinquantes. Ce sont des paroles très dures envers un enfant, dont, assis, les pieds touchaient à peine le sol. On ressent ainsi cette absence de spécialisation chez certains magistrats. Or, en 1945, le poste de juge des libertés et de la détention n'existait pas.

Lyon est un grand tribunal. Il y a ainsi un parquet pour mineurs spécialisé. Ce n'est pas le cas de plus petites juridictions, où le parquet de permanence fait un peu de tout.

Cette question de la spécialisation se retrouve devant la cour d'assises des mineurs. Les jurés ne sont pas des magistrats spécialisés. Si les juges pour enfants sont disponibles, ils sont présents, mais ce n'est pas toujours le cas. Parfois, il y a un seul juge pour enfants. On avait évoqué l'hypothèse de constituer les jurys avec les assesseurs civils qui composent le tribunal pour enfants. C'était techniquement compliqué, mais cela aurait donné une spécialisation plus grande à cette juridiction.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Comment est composée la cour d'assises des mineurs ?

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - Elle est présidée par un président d'assises et les deux assesseurs sont des juges pour enfants. Ils sont entourés d'un jury populaire.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Pouvez-vous revenir sur la présentation immédiate, qui est proche de la comparution immédiate ?

Maître Etienne Lesage. - Elle est très peu appliquée. A Paris, nous avons des « brefs délais », pour les mineurs étrangers isolés notamment, où une date de comparution devant le tribunal est fixée immédiatement. En attendant cette date, le parquet demandera ou non la détention provisoire.

Mais la présentation immédiate des mineurs (PIM) est très peu appliquée.

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - À Lyon, de la même façon, c'est très peu appliqué. Cela peut faire du bien à quelques mineurs. On met surtout en oeuvre des procédures de défèrement, qui, au départ concernaient plutôt des délinquants « chevronnés ». Maintenant, il y a également des défèvements pour des primo-délinquants, avec une inversion de la philosophie initiale, en considérant que le défèrement va constituer un choc qui va le remettre sur le droit chemin.

Je rappelle que le défèrement intervient à la sortie de la garde à vue, avec la présentation immédiate du mineur au juge pour enfant ou à un juge d'instruction.

Maître Etienne Lesage. - A l'issue de la garde à vue, il y a un délai de vingt heures maximum pendant lequel la personne déférée doit comparaître devant son juge. Le gouvernement voulait porter ce délai à 24 heures. Nous avons obtenu qu'il renonce à ce projet. Le délai de vingt heures a été dégagé par la jurisprudence.

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - L'ordonnance de 1945 présente une cohérence fondamentale. Le droit des mineurs est un droit transversal. En tant qu'avocat spécialisé dans ce domaine, je suis amenée à faire du droit civil, du droit de la famille, du droit pénal,...

On se rend compte que différentes lois ont attaqué l'esprit de l'ordonnance de 1945 et ne respectent pas les principes posés par ce texte. Or, la primauté de l'éducatif sur le répressif est un principe fondamental reconnu par les lois de la République, que l'on voit malheureusement se déliter. Des textes de loi ont ainsi tenté de rapprocher la justice des mineurs de celle des majeurs, avec notamment la volonté de rendre nécessaire la motivation de l'application de l'excuse de minorité - soit une inversion du principe -, ou encore l'instauration d'un tribunal correctionnel des mineurs, qui a depuis été supprimé.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Avez-vous fait examiner ce qui pourrait être toiletté ou simplifié en matière de droit des mineurs ?

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - Nous avons travaillé sur les différents projets de loi qui ont été transmis au Parlement ces dernières années. Sans doute des éléments pourraient être repris. Nous vous les transmettrons.

Maître Etienne Lesage. - Nous allons rassembler l'ensemble de nos différentes contributions. L'une des questions dont aiment débattre les politiques est celle de l'âge de la majorité pénale. Or, cette majorité pénale n'existe pas. La poursuite pénale est possible quel que soit l'âge, à partir du moment où l'enfant fait preuve de discernement. Ce qui change, c'est la répression pénale : en dessous de dix ans, seules certaines mesures éducatives sont possibles ; entre dix et treize ans, des mesures éducatives et des sanctions éducatives sont possibles ; entre treize et seize ans, des mesures et des sanctions éducatives peuvent être ordonnées, ainsi qu'une peine si les circonstances et la personnalité du mineur l'exigent. La réponse pénale est ainsi possible à partir de treize ans.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Faut-il instaurer une majorité pénale ? Ou bien faut-il laisser au juge le soin de juger du discernement de l'enfant ?

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - Cette question fait débat au sein de notre groupe de travail. Pour moi, il est important de laisser ce rôle au juge. En effet, le juge connaît souvent déjà l'enfant et l'accompagne. Il va pouvoir apprécier si celui-ci a compris son acte.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Ce débat me rappelle celui sur la majorité sexuelle. Le problème est de définir l'âge à partir duquel le jeune est susceptible de discernement pour comprendre ce qui lui arrive.

Maître Étienne Lesage. - C'est un débat politique et de société. Aujourd'hui toute relation sexuelle avec un mineur de moins de quinze ans est interdite par la loi, qu'il y ait ou non consentement.

Dans mon barreau, il y a 3 500 avocats, et nous sommes 150 à être spécialisés dans le droit des mineurs, soit 4 %. La formation passe tout d'abord par une sensibilisation des élèves avocats lors de leur formation initiale. Les formations portent ensuite sur différents sujets avec des séminaires sur le droit, la sociologie, la psychologie, la criminologie, les enfants victimes de dérives sectaires, l'inceste, la pédophilie, ou encore l'ethnologie pour mieux comprendre les différentes cultures. J'ai l'habitude de dire à nos élèves qu'avocat d'enfants est un savoir-faire et un savoir-être.

Je suis très attachée à la procédure pénale. En effet, l'enfant est un futur citoyen. Il est impératif d'être rigoureux sur la procédure. Nous avons également une mission d'explication très importante. Si l'enfant ne

comprend pas qu'il est relaxé pour une question procédurale, il faut le lui expliquer.

Dans notre barreau, nous avons des avocats « référents ». Le mineur va ainsi conserver le même avocat, permettant de créer un lien de confiance, face au *turn-over* des magistrats, des éducateurs. Nous sommes ceux qui connaissons le mieux ces jeunes. Certes, le dossier unique personnalisé doit permettre de rassembler dans un même document toutes les informations le concernant, mais cela ne remplacera pas le lien humain.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Existe-t-il une formation spécifique dans le cadre du cursus universitaire ?

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - Les futurs avocats étudient le droit en général, même s'il existe quelques formations spécialisées en droit de l'enfant au niveau master.

Maître Étienne Lesage. - La notion de l'intérêt de l'enfant est très importante. Pour un majeur, je défends l'intérêt de mon client. Mais pour un enfant, c'est différent. Nous sommes tous sensibles à l'intérêt de l'enfant : avocat, magistrats du siège ou du parquet, éducateur. Je suis prêt à renoncer à un moyen de procédure si j'estime qu'il est de l'intérêt de l'enfant de bénéficier d'un placement dans un service. Ce que je ne ferais jamais pour un majeur.

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - Le système, pour fonctionner, doit être cohérent. Aussi, il y a un respect de la place de chacun lors du procès : éducateur, avocat. Cela garantit le respect de la procédure et du principe du contradictoire. Cela a une visée éducative très importante.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Si je vous ai bien compris, vous placez l'intérêt de l'enfant au-dessus de tout. Aussi, vous ne plaidez pas systématiquement la remise en liberté. Pourriez-vous plaider des mesures qui viseraient à aider le jeune ?

Maître Étienne Lesage. - Tout à fait. Tout va dépendre de l'opinion que l'on se fait de l'intérêt du jeune. Elle converge souvent avec celle du magistrat.

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - De manière générale, c'est une justice qui fonctionne bien. Il n'y a pas de décision laxiste. Parfois, des avocats non spécialistes plaident pour l'enfant d'un de leurs clients. Ils ressortent souvent de l'audience convaincus du bien-fondé de la justice des mineurs.

Grâce au texte de 1945, si on donne des moyens à la justice des mineurs, avec les associations, la protection judiciaire de la jeunesse, on arrive à faire du « cousu-main » pour les jeunes. De manière caricaturale, s'il est de l'intérêt du jeune d'être mis à la campagne pour rompre avec son milieu, nous avons les moyens de le faire. Le problème est toutefois celui du délai de mise en oeuvre des mesures de prise en charge. De même, un

placement en centre éducatif fermé n'est utile que si la prise en charge se poursuit après la sortie.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Que pensez-vous des centres éducatifs fermés de manière générale ?

Mme Catherine Troendlé. - Voyez-vous une différence entre les mineurs qui se trouvent en quartier pour mineurs et ceux détenus dans un établissement pénitentiaire pour mineurs ?

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - L'incarcération, l'enfermement doivent rester l'exception. Les centres éducatifs fermés n'ont pas un positionnement clair. Ils sont entre les centres éducatifs renforcés et le pénitentiaire. Il n'y a pas eu non plus d'évaluation de ce système, avant la décision d'en créer vingt supplémentaires. Or les premiers éléments sont inquiétants.

L'établissement pénitentiaire pour mineurs de Lyon, à Meyzieu, fonctionne bien. Sa construction est la conséquence directe d'un drame survenu dans la prison de Lyon, où, en raison de la vétusté des locaux, les pompiers n'avaient pu sauver deux mineurs victimes d'un incendie.

Mais l'outil a créé le besoin. Les commissions de discipline n'étaient pas nécessaires dans les quartiers pour mineurs. Aujourd'hui, elles se tiennent toutes les semaines, dans les établissements pénitentiaires pour mineurs. Le quartier pour mineurs continue à exister. Il sert de délestage, par exemple pour séparer les membres d'une même bande.

La principale difficulté de l'incarcération est que 70 % des mineurs détenus sont en détention provisoire. Ils n'ont pas encore été jugés. Cela ne correspond pas à l'esprit de l'ordonnance de 1945. En outre, pour eux, il est assez incompréhensible d'être placés en détention avant le jugement, car la décision perd alors de son sens.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - On nous a dit que les jeunes ont du mal à se projeter dans l'avenir et à entamer un travail de réinsertion tant qu'ils n'ont pas été jugés.

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - D'autant plus que souvent, ils sont dans la rébellion.

Maître Étienne Lesage. - La durée moyenne de détention est de trois ou quatre mois. Certes, certains restent un an, mais beaucoup restent quinze jours ou un mois. En tout cas, c'est ce que je constate à Fleury-Mérogis.

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - Tant que le détenu ne connaît pas sa peine, il a du mal à faire des projets. En outre, il conserve souvent peu de liens avec le milieu ouvert, alors qu'il avait un éducateur à l'extérieur.

Dans les établissements pénitentiaires pour mineurs, on a voulu mélanger différentes cultures : celle de la pénitentiaire, celle de la protection judiciaire de la jeunesse, celle de l'enseignement scolaire classique. On arrive

à des situations absurdes où des jeunes arrivent dans ces centres en juillet et ne bénéficient d'aucun enseignement, car le rythme des cours est calé sur le calendrier scolaire !

M. Michel Amiel, rapporteur. - D'après les chiffres qui nous ont été communiqués, le nombre d'heures consacrées à l'enseignement est de six à sept heures par semaine, et aucune en juillet et en août.

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - On aurait pourtant bien besoin de faire un bilan scolaire durant ces deux à trois mois de détention. Cela donne encore moins de sens à la détention provisoire.

Maître Étienne Lesage. - L'incarcération est parfois décidée faute de place en centre éducatif fermé. Concrètement, j'ai connu un jeune de seize ans placé en détention provisoire dans une affaire criminelle. Au bout de quatre mois, le juge a donné son accord pour lui permettre d'aller en centre éducatif. Mais nous n'avons pas réussi à trouver une place ! Je n'ai entrepris aucune démarche de remise en liberté, tant que je n'avais pas de solution à lui proposer. Parfois encore, il y a des places, mais les centres éducatifs fermés ne veulent pas les accueillir, parce qu'ils n'ont pas le bon profil ou souffrent de problèmes psychologiques.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Quelles alternatives à la détention provisoire pourraient être utilisées ?

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - Le bracelet électronique peut être utilisé chez un jeune de seize ans, avec l'autorisation de ses parents. Un suivi éducatif en milieu ouvert plus resserré est également possible, ou encore dans une structure en lien avec la société civile. Parmi les atteintes à l'esprit de l'ordonnance de 1945, on peut noter que désormais, dans de nombreux cas, le non-respect d'une mesure judiciaire conduit à une incarcération.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - J'ai travaillé avec M. Jean-René Lecerf sur le bracelet électronique. Nous avons constaté qu'au-delà de huit à neuf mois, cela devenait insupportable pour la personne. Le bracelet électronique me paraît donc peu adapté pour un jeune.

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - À l'aune d'une détention provisoire de trois mois, cela peut être une solution palliative. L'incarcération constitue une rupture importante. Cela laisse des traces chez le jeune, qui peut d'ailleurs ressortir avec un carnet d'adresses bien fourni ! Tout ce qui permet de poursuivre le travail éducatif et d'éviter l'incarcération est un moindre mal.

Maître Étienne Lesage. - Le bracelet électronique permet en outre de s'assurer que le jeune reste chez lui le soir. Très souvent, les parents n'arrivent pas à imposer leur autorité. Le bracelet permet d'assurer cette mesure.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Afin de faire rompre un jeune avec un environnement criminogène, est-il possible de lui faire changer de lieu de vie pendant quelques temps ?

Maître Étienne Lesage. - Nous le faisons dans certains cas. Il n'y a pas de règle générale. L'éducatif doit toujours primer. Bien souvent, la délinquance est liée à la crise d'adolescence. Lorsqu'elle se termine, la plupart des jeunes s'arrêtent. Dans leur très grande majorité, les mineurs délinquants ne deviennent pas des majeurs délinquants.

Il ne peut y avoir de peine générale, cela dépend de la personnalité de chacun. Certains jeunes supportent la détention assez bien, d'autres non.

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - Le centre éducatif fermé est destiné à éloigner le mineur de son milieu, en le mettant dans un autre cadre, et en valorisant ses compétences.

M. Michel Amiel, rapporteur. - J'ai l'impression que dans les établissements pénitentiaires pour mineurs, le grand nombre d'activités proposées conduit à une forme d'hyperactivité.

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - On a réduit la voilure. Avant, des activités étaient prévues tous les jours de 9 heures à 21 heures. Cela ne convient à aucun enfant.

Mme Jocelyne Guidez. - La prise en charge des mineurs n'est pas une science exacte. Tout dépend du jeune et de sa maturité.

Maître Étienne Lesage. - Si la justice, dans son ensemble, manque de moyens, la justice pour mineurs fonctionne bien au quotidien.

Maître Sylvie Garde-Lebreton. - Il faut laisser le temps au jeune d'avoir un parcours de vie, qui va le faire changer : un éducateur, une rencontre, une vie amoureuse.... Ce déclic va faire que vous ne le reconnaîtrez plus au bout de quelques mois.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Je vous remercie beaucoup pour vos témoignages.

MERCREDI 18 JUILLET 2018

M. Jean-Patrick Gille, président
et **M. Serge Kroichvili**, délégué général
de l'Union nationale des missions locales (UNML)

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi MM. Jean-Patrick Gille et Serge Kroichvili, qui occupent, respectivement, les fonctions de président et de délégué général de l'Union nationale des missions locales (UNML).

Depuis 1982, les missions locales jouent un rôle important auprès des jeunes de 16 à 25 ans à qui elles offrent un suivi personnalisé pour les aider à résoudre leurs problèmes d'accès à la formation, à l'emploi, au logement ou à la santé. Elles aident, en somme, ces jeunes à accéder à l'autonomie et à s'insérer dans la société.

Vous avez conclu l'an dernier un partenariat avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) afin de mieux prendre en charge les jeunes placés sous main de justice. C'est pour cela que nous avons souhaité vous entendre aujourd'hui, afin que vous nous présentiez les grands axes de ce partenariat et que vous nous indiquiez comment il est mis en œuvre concrètement sur le terrain. Nous savons que les jeunes sous main de justice cumulent souvent les difficultés, ce qui rend le travail d'insertion particulièrement complexe.

M. Jean-Patrick Gille, président de l'Union nationale des missions locales (UNML). - Nous vous remercions de nous avoir invités. Les jeunes en difficulté sont en effet le public cible de nos 436 missions locales, qui couvrent l'ensemble du territoire national. Elles sont en contact avec près d'un million trois cent mille jeunes chaque année et assurent un suivi pour 600 000 d'entre eux.

Avant même la convention conclue avec la PJJ, les missions locales étaient présentes auprès des jeunes sous main de justice, sur leurs fonds propres. Notre approche se distingue de celle de la PJJ, en ce que l'accompagnement par une mission locale relève d'un choix volontaire du jeune, non de la contrainte.

Je suis heureux d'avoir conclu ce partenariat avec la PJJ, qui reconnaît le travail que nous effectuons en la matière. J'espère qu'il sera pleinement mis en œuvre, même s'il semble que nous n'aurons peut-être pas l'ensemble des crédits dont nous pensions pouvoir bénéficier. Je rappelle que notre financement provient principalement de la mise en œuvre de dispositifs relevant de l'État, dont la garantie jeunes, mais aussi de dispositifs pilotés par les conseils régionaux, en matière de formation, ou départementaux, ainsi que des communes ou des intercommunalités.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Le fait que vous preniez en charge des jeunes jusqu'à l'âge de 26 ans nous intéresse particulièrement. L'âge de

la majorité continue d'agir comme un couperet pour les dispositifs relevant de la PJJ ; ce n'est pas le cas pour l'accompagnement relevant des missions locales et c'est une bonne chose.

M. Serge Kroichvili, délégué général de l'Union nationale des missions locales (UNML). - Notre partenariat avec le ministère de la justice s'inscrit dans le prolongement d'un accord-cadre de 1994, qui visait à mieux coordonner nos interventions avec celles des services de la PJJ et des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), afin de préparer la sortie et l'insertion dès l'incarcération. Il s'agit d'inscrire les personnes concernées dans des parcours d'insertion qui correspondent à leurs attentes et à leurs projets.

Nous mettons en œuvre deux modes d'accompagnement. Le premier est l'intervention de conseillers référents justice en établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) ou en quartier pour mineurs (QPM). Il consiste en une série d'entretiens individuels visant à établir un diagnostic et à élaborer un projet en amont de la sortie, afin d'inscrire le jeune dans les dispositifs les plus adaptés. Cela se fait en partenariat avec les éducateurs du service éducatif placé auprès du tribunal, en coordonnant le travail éducatif qu'ils mènent avec notre travail d'insertion socio-professionnelle ; les deux interventions s'inscrivent ainsi dans la complémentarité et la continuité.

Le second mode d'accompagnement a lieu à la sortie ou lorsque le jeune fait l'objet d'un suivi en milieu ouvert. Le jeune est alors au centre d'un travail concerté mené par le conseiller référent justice de la mission locale et l'éducateur de la PJJ ou de l'association habilitée, dans une logique de co-accompagnement.

L'intérêt de cette démarche est double : premièrement, le jeune doit être au centre de ce processus - aucun individu ne peut réussir son processus d'insertion s'il n'en est pas l'acteur ; deuxièmement, la complémentarité entre l'action éducative et le parcours d'insertion professionnelle, qui participe d'une prise en compte globale du jeune.

Se posent notamment la question de l'orientation et de l'accès à la formation professionnelle, question complexe s'agissant de jeunes qui ont souvent quitté très tôt le système scolaire, celle de l'accès au logement et à l'autonomie, importante pour des jeunes désaffiliés qui n'ont parfois plus de contacts avec leur famille, et celle de leur santé, notamment psychique.

Nous nous percevons comme un service essentiellement intégrateur. La mission locale a pour vocation de mobiliser l'ensemble des acteurs autour du jeune, dans le respect des compétences de chacun.

Ce travail est plus aisé quand le jeune fait l'objet d'une mesure en milieu ouvert : il est alors en lien direct avec les conseillers de la mission locale et leur relation permet un accompagnement pleinement individualisé. Pour les cas où le jeune fait l'objet d'une mesure privative de liberté, le conseiller référent justice assure le lien avec les autres intervenants.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - À quel moment intervenez-vous à partir de l'incarcération ?

M. Serge Kroichvili. - Nous intervenons sur demande de la PJJ, qui saisit la mission locale après avoir réalisé un travail en amont.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Ne pensez-vous pas que le travail de préparation de la réinsertion dans la vie professionnelle devrait commencer systématiquement dès le premier jour de l'incarcération, un peu sur le modèle de l'Allemagne ?

M. Jean-Patrick Gille. - Dans l'idéal, oui, mais nous sommes dans une logique de co-intervention qui débute lorsque la PJJ estime que le jeune est en mesure de s'engager dans un processus d'insertion socio-professionnelle. Cela étant, ce serait beaucoup demander à l'administration pénitentiaire que d'exiger de pouvoir intervenir dès le premier jour. Mais je vous confirme qu'il est toujours préférable d'intervenir le plus tôt possible.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Arrivez-vous à travailler efficacement en binôme avec l'éducateur de la PJJ en milieu ouvert, qui doit assurer la continuité du suivi du jeune avant et après l'incarcération ?

M. Serge Kroichvili. - Les habitudes de travail entre la PJJ et les missions locales sont solides et datent de bien avant l'accord-cadre. J'ai été directeur de mission locale au début des années 1980 et des éducateurs de la PJJ étaient déjà mis à disposition des missions locales.

Dans le cadre des unités éducatives d'accueil de jour, on peut orienter des jeunes qui ne sont pas sous-main de justice vers les activités de la PJJ, afin de mêler différents publics. Je ne vous apprendrai rien en vous disant que cette collaboration dépend assez largement de la volonté des acteurs de terrain et que le partenariat s'entretient. Il reste encore des éducateurs de la PJJ qui sont partie prenante des équipes des missions locales.

Mme Chantal Deseyne. - Je comprends donc que la prise en charge par la mission locale des mineurs placés sous-main de justice n'est pas systématique.

M. Serge Kroichvili. - Nous intervenons sur saisine de la PJJ, à laquelle nous ne pouvons pas nous substituer. Ceux qui ont besoin de notre accompagnement sont orientés vers les missions locales. Se pose ensuite la question des moyens qui nous sont alloués.

Les préconisations du rapport Sirugue ont conduit, en septembre 2017, à la suppression de l'allocation temporaire d'attente (ATA), dont pouvaient bénéficier les anciens détenus pendant une durée maximale de douze mois, lorsque la durée de leur détention était supérieure ou égale à deux mois. Cette disparition a été compensée dans la loi de finances pour 2017 par une dotation versée par le ministère du travail aux missions locales nous permettant de financer environ 50 équivalents temps plein (ETP) pour

une durée de six mois. La loi de finances pour 2018 nous a accordé la même dotation, mais cette fois pour l'ensemble de l'année.

Nous ne sommes parvenus, à l'aide de ces fonds, qu'à financer une cinquantaine de conseillers référents justice dans le réseau des missions locales, ce qui assure la couverture d'environ une mission locale sur huit. En dehors de ces financements, les autorités déconcentrées de l'État ont la capacité de nous abonder sur les crédits de la politique interministérielle de prévention de la délinquance, mais ces financements sont purement conjoncturels et à la discrétion du préfet.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Si ces crédits ne vous ont été accordés que pour six mois, comment parvenez-vous à financer des postes pérennes ?

M. Jean-Patrick Gille. - Nous espérons que la signature de la convention, en présence de la ministre du travail et du ministre de la justice, nous apporterait une plus grande stabilité de nos financements, mais tel n'a pas été le cas. Les crédits qui devaient nous être alloués au titre de notre partenariat avec la PJJ ont d'abord été fondus dans l'enveloppe globale de 106 millions d'euros prévue au titre de notre convention pluriannuelle d'objectifs (CPO). Nous avons ensuite constaté que les financements obtenus ne correspondaient pas à la totalité de ce qui était prévu dans le cadre de la CPO...

En tant que réseau associatif, nous sommes attachés à l'autonomie de notre gestion des ressources humaines et prenons librement nos décisions de recrutement, même si cette faible visibilité sur notre financement nous rend très prudents.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Je trouve un peu aventureuse l'embauche de contrats à durée indéterminée (CDI) alors que les crédits dont vous bénéficiez ne vous permettent de couvrir le paiement des salaires que pendant six mois ! Ce sont souvent les communes et les communautés d'agglomérations qui assurent dans ces cas le relais de financements qu'elles n'ont pas décidés. Vos choix de gestion les exposent à un risque de transfert de charge.

M. Jean-Patrick Gille. - Nous sommes les premiers à réclamer une plus grande stabilité du financement de l'État et nous avons signé la convention avec la PJJ précisément dans ce but. Nous souhaiterions pouvoir nous appuyer sur un pilotage pluriannuel de nos ressources.

M. Serge Kroichvili. - Il faut également avoir à l'esprit que les missions locales, en raison de la diversité de leurs partenariats, signent en moyenne une soixantaine de conventions par an. Un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 2016 a montré que notre budget était à 70 % environ assuré par des ressources structurelles et à 30 % financé par des fonds conjoncturels. Nous sommes donc contraints à une gestion à géométrie variable de nos ressources.

M. Jean-Patrick Gille. - S'il est vrai que nous sommes habitués à gérer des crédits conjoncturels, il faut admettre que cette incertitude peut entraîner une certaine frilosité chez les directeurs des missions locales, alors qu'ils sont spontanément motivés pour travailler auprès des jeunes sous main de justice, auxquels ils peuvent apporter beaucoup. L'incertitude est souvent aggravée par le fait que les crédits qui nous sont alloués ne sont souvent répartis qu'au mois de juin ! Je ne suis donc pas certain que des recrutements en CDD seraient une solution, sans oublier qu'ils ne permettraient pas de stabiliser un salarié sur un poste. La signature de conventions pluriannuelles devrait nous redonner de la visibilité mais nous avons vu que cette attente a été déçue.

M. Jean-Marie Morisset. - J'ai été président d'une mission locale et je connais donc bien leur fonctionnement. C'est un système qui souffre d'une grande fragilité : les candidatures posées sur les appels à projets ne sont jamais assurées d'aboutir, les personnels sont essentiellement composés de mi-temps... Tous les ans, le financement que l'État leur apporte diminue. C'est pourquoi je suis agréablement surpris par l'existence des conseillers référents justice, que j'ignorais. Mais j'ai l'impression que le suivi de ces jeunes demeure chaotique, la coordination entre tous les intervenants étant difficile, et qu'il y aurait besoin d'un référent mieux identifié, avec une évaluation des résultats des actions entreprises.

Je souhaiterais connaître la nature de vos relations avec Pôle emploi. Par ailleurs, comment parvenez-vous à assurer le suivi professionnel d'un jeune dans un territoire isolé et rural, où le juge des enfants est à peu près la seule instance qu'il rencontrera ?

M. Michel Amiel, rapporteur. - Je pense que le suivi du jeune est prioritairement assuré par la PJJ, que ce soit en milieu ouvert ou en milieu fermé. S'il est vrai que le budget de la PJJ a diminué ces dernières années, il faut reconnaître que cela ne s'est pas fait au détriment des effectifs d'éducateurs. Le public de la PJJ et celui de la protection de l'enfance sont très proches. Au fond, que ce soit la protection de l'enfance, la PJJ ou la mission locale, c'est la stabilité du jeune qui doit primer.

M. Serge Kroichvili. - C'est exact. La responsabilité première du suivi du jeune, quel que soit le territoire ou le milieu, est celle de la PJJ. Il est en effet logique que la responsabilité lui revienne, puisqu'elle est la seule à recevoir un mandat du juge des enfants. Les autres acteurs n'ont pas ce mandat et ne peuvent donc intervenir qu'à sa demande expresse. Il lui revient donc d'assurer la coordination de nos actions, ce que plusieurs lois récentes, dont la dernière du 14 mars 2016, ont tenté d'organiser.

Pour revenir sur les conseillers référents justice, ils ne peuvent être présents dans toutes les missions locales mais nous veillons à ce qu'ils coordonnent le travail en milieu carcéral avec l'intervention de la mission locale du territoire où réside le jeune à sa sortie de prison. Par exemple, si un

jeune vivant à Melle, dans votre département des Deux-Sèvres, est incarcéré à la prison de Poitiers, le référent justice en poste à Poitiers va préparer sa sortie, établir le lien avec la mission locale de Melle, afin que ce jeune soit pris en charge sans délai à sa sortie de prison et qu'il intègre immédiatement l'accompagnement de la garantie jeune. Nous sommes donc astreints à une double coordination, une externe avec les autres services intervenant auprès du jeune, la PJJ notamment, et une interne entre nos différentes structures.

M. Jean-Patrick Gille. - Vous nous avez interrogés sur nos relations avec Pôle emploi. Pour éviter les doublons, nous avons un accord de partenariat renforcé avec Pôle emploi, qui nous envoie certains jeunes pour qu'ils soient pris en charge par une mission locale.

D'aucuns souhaiteraient que nous fusionnions certaines de nos structures, ce que je n'encourage pas forcément. D'abord, je ne suis pas certain que les économies d'échelle que les services d'État imaginent en tirer soient si substantielles, mais je crains surtout les impacts qu'elles pourraient avoir sur certains territoires. Qu'une fusion soit profitable à quelques endroits, je ne le nie pas, mais elle ne doit pas revêtir de caractère systématique et doit avant tout venir en réponse aux besoins de terrain. J'ai en tête l'exemple de l'Ile-de-France, où nous avons 76 missions locales, nombre que l'État souhaiterait faire passer à 25, correspondant aux bassins d'emplois. Ce serait à mon sens une réduction trop brutale, qui ne refléterait pas la réalité des territoires ni l'engagement de leurs élus.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Disposez-vous de moyens d'évaluation de vos actions en faveur des jeunes sous-main de justice ?

M. Serge Kroichvili. - La loi sur la protection des données personnelles nous interdit de retenir certaines informations sensibles sur le profil des jeunes que nous suivons et le « droit à l'oubli » ne nous permet pas de les suivre dans notre système d'information pendant plus de deux ans.

Nous avons néanmoins prévu une évaluation de leur parcours pendant l'année en cours. Nous savons ainsi que près de 5 000 jeunes ont été accompagné dans le cadre de l'accord cadre depuis le début de l'année 2018. Nous avons mis en place un tableau de bord avec des indicateurs pour, d'une part, connaître les actions mises en œuvre, d'autre part, savoir ce que les jeunes sont devenus au terme de leur accompagnement. Nous aurons de premiers résultats tangibles à la fin de l'année 2018.

Vous nous interrogez dans votre questionnaire sur la mise en place d'une aide à l'embauche spécifique pour les jeunes sous-main de justice. Nous pensons qu'il est préférable de mobiliser les dispositifs de droit commun, plutôt que de créer une énième aide qui pourrait avoir un effet stigmatisant. Les emplois d'avenir auraient pu être un outil intéressant pour aider ces jeunes à accéder à l'emploi mais ils ont été interrompus et le parcours emploi-compétence n'a pas la même ampleur.

M. Jean-Marie Morisset. - Qu'entrevoyez-vous pour la prochaine loi de finances ?

M. Jean-Patrick Gille. - Nous avons récemment reçu des paroles rassurantes de la part de la ministre du travail, qui nous a confortés dans notre travail, bien que les trajectoires financières ne soient pas très favorables. Nous serons attentifs au déploiement du programme investissement compétences (PIC), qui prolonge le plan « 500 000 formations » lancé sous le précédent quinquennat. Nous pensons que ses chances de succès augmenteraient si l'on pouvait distraire ne serait-ce que vingt millions d'euros pour améliorer l'accompagnement des jeunes qui en bénéficient. Nous comptons sur le soutien des parlementaires pour avancer sur ce point.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Il nous reste à vous remercier.

Mme Sophie Diehl, conseillère technique

« justice des enfants et des adolescents »

à la Fédération des associations socio-judiciaires Citoyens et Justice

M. Michel Amiel, rapporteur. - Mme Troendlé, présidente, ayant été contrainte de s'absenter, il me revient d'assumer provisoirement les fonctions de président et de rapporteur. Nous avons le plaisir de recevoir pour cette audition Mme Diehl, conseillère technique « justice des enfants et des adolescents » à la Fédération des associations socio-judiciaires Citoyens et Justice.

Depuis 1982, votre fédération regroupe des associations qui oeuvrent dans le champ socio-judiciaire. Elles participent à la mise en oeuvre des mesures socio-judiciaires décidées par les magistrats, en ayant toujours un objectif d'insertion ou de réinsertion de la personne condamnée.

Je sais que votre Fédération est convaincue que les personnes mises en cause devant la justice sont en capacité d'amorcer un changement dans leurs parcours de vie. Nous partageons cette conviction et souhaiterions que vous nous exposiez les actions que vous réalisez pour atteindre cet objectif.

Je vous laisse la parole pour un exposé liminaire.

Mme Sophie Diehl, conseillère technique « justice des enfants et des adolescents » à la Fédération des associations socio-judiciaires Citoyens et Justice. - Je vous remercie tout d'abord de nous avoir conviés à cette série d'auditions sur l'insertion des mineurs enfermés et, plus largement, au vu des questions que vous m'avez transmises, sur la justice pénale des enfants et des adolescents.

Je tiens à excuser Jérôme Voiturier, directeur général de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS), qui n'a pu être parmi nous, mais que nous représentons. Nous sommes en effet membres du conseil d'administration de l'UNIOPSS, avec laquelle nous travaillons en étroite liaison.

Quelques mots sur la Fédération. Nous regroupons 150 associations qui emploient 45 000 salariés en France, qui travaillent quotidiennement au carrefour d'un ensemble de politiques publiques - action sociale, médico-sociale, protection de l'enfance, insertion, logement.

Nous défendons comme vous l'avez dit le développement de mesures à fort contenu éducatif visant à la réinsertion de l'auteur d'infractions, qu'il soit mineur ou majeur, au plus près de sa problématique et ce à tous les stades de la procédure, en alternative aux poursuites, en présentiel, en postsentenciel et parfois même en dehors du judiciaire.

Nos 150 associations disposent d'un budget d'environ 1,2 milliard d'euros et elles accompagnent 350 000 citoyens adultes et adolescents dans le champ judiciaire. Nous sommes organisés en trois commissions nationales. La première traite essentiellement du présentiel des majeurs, la deuxième s'occupe du postsentenciel majeur et la troisième, dont je suis la conseillère technique, prend en charge la justice des enfants et des adolescents.

Ces commissions sont de véritables laboratoires d'idées, de réflexions et d'échanges, en prise directe avec le terrain. Nous faisons appel à des directeurs généraux, à des directeurs de service, à des éducateurs, à des experts en fonction des thématiques que nous traitons, ainsi qu'à nos partenaires que sont l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), les magistrats, qui sont souvent conviés à nos travaux, l'éducation nationale, les missions locales, les maires, les conseils départementaux, etc.

Nous mélangeons ainsi les visions « micro » et « macro », les fonctions, les secteurs public et associatif, afin que nos idées soient les plus complémentaires possibles et encore une fois adaptées aux réalités du terrain.

Nous travaillons également avec nos adhérents à la construction d'un cadre et de référentiels relatifs à la mise en œuvre la plus efficiente possible des mesures qui nous sont confiées, et nous nous nourrissons également des recherches et des actions que nous menons auprès de nos adhérents, notamment dans le cadre de la justice restaurative.

La Fédération est également un centre de formation référencé Datadock, avec un numéro d'agrément qui permet une prise en charge au titre de la formation professionnelle. Nous avons obtenu, pour la deuxième fois consécutive, le certificat de qualité professionnelle OPQF pour quatre années supplémentaires.

Quelques chiffres concernant la justice des enfants et des adolescents : en 2017, nous avons formé 177 salariés et avons réalisé 56 formations sur ces thématiques. Le taux de satisfaction a oscillé entre 88 % et 100 %.

En matière de justice restaurative, nous faisons partie des quatre organismes de formation officiels cités comme tels dans la circulaire du 15 mars 2017.

La seconde question du questionnaire que vous nous avez fait parvenir portait sur les principales mesures mises en œuvre par notre Fédération au profit des mineurs et nous demandait notre avis concernant les dispositifs offrant un intérêt au regard de l'objectif de réinsertion.

Historiquement, la commission nationale Justice des enfants et des adolescents représentait plus particulièrement les services de réparation pénale à destination des mineurs et les alternatives aux poursuites - rappels à la loi, stages de citoyenneté, formations civiques, travaux non rémunérés, etc. Nos associations adhérentes gèrent également des maisons d'enfants à caractère social (MECS), des foyers à simple ou double habilitation pénale et civile, mais également des mesures du milieu ouvert, comme la réparation pénale, des mesures judiciaires d'investigation, des séjours de rupture. Certaines gèrent des centres éducatifs fermés. Cela nous permet d'avoir une vision globale de la protection de l'enfance.

Nous avons ouvert depuis quelques années notre champ de réflexion au-delà de la réparation pénale et des mesures alternatives aux poursuites pour réfléchir à la justice des enfants et des adolescents dans sa globalité, en défendant le sur-mesure et l'adaptabilité de la réponse à la problématique du jeune à un moment donné.

Nous insistons sur l'importance de se décentrer de l'acte commis, sans pour autant nier la responsabilité de l'auteur vis-à-vis de l'acte dont il doit prendre conscience, le pénal n'étant pas le civil et inversement.

Ce travail peut être réalisé en intrajudiciaire ou en extrajudiciaire, en accompagnement direct ou indirect *via* la construction de partenariats institutionnels ou même d'entreprises citoyennes. Il faut encourager selon nous ces partenariats et la complémentarité de tous les acteurs œuvrant au service de la jeunesse.

Vous l'aurez compris, il n'existe pas pour nous une mesure plus utile qu'une autre. Nous pensons que c'est bien la palette et la richesse des dispositifs en présence, la gradation des réponses pénales, mais aussi la qualité du partenariat - secteur public PJJ, secteur associatif, conseils départementaux, droit commun - qui pourront, demain, apporter une réponse adaptée aux besoins de chaque jeune, en fonction de sa situation à un moment donné.

Il faut cesser de placer les jeunes dans des dispositifs qui ne leur conviennent pas ou qui ne leur conviennent plus. Il faut au contraire adapter les mesures à chacun. Une alternative aux poursuites pourra suffire à un jeune, alors qu'un autre aura besoin d'une mesure de réparation pénale, à la frontière entre l'éducatif, le rétributif et le restauratif, d'un placement en famille d'accueil ou dans un centre de jour plus ou moins qualifiant, dans un

service d'appartement en foyer de jeune travailleur, d'un accompagnement dans une maison d'enfants, un foyer plus cadrant, ou d'un séjour de rupture en centre éducatif fermé (CEF).

Il ne faut rien s'interdire, utiliser toute la palette à notre disposition, ou la créer si elle fait défaut, afin que chaque territoire puisse proposer aux jeunes la réponse qui convient à leur situation.

De la même façon, un jeune sortant à dix-huit ans de CEF ou de centre éducatif renforcé (CER), pour qui la figure du juge est importante, devrait faire l'objet au départ d'une protection judiciaire pour les jeunes majeurs. Il est incohérent de le placer dans le cadre d'un contrat jeune majeur financé par le conseil départemental : c'est encore trop tôt.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Vous avez fait allusion aux contrats jeunes majeurs du conseil départemental. Que faut-il faire des jeunes qui ne sont plus sous-main de justice ? Les contrats jeunes majeurs du conseil départemental sont de plus en plus difficiles à obtenir, pour les raisons budgétaires que l'on connaît.

Nous nous étions dit que l'on pourrait peut-être proposer des contrats jeunes majeurs relevant de la PJJ...

Mme Sophie Diehl. - En 2005, la PJJ finançait 984 000 journées pour les jeunes majeurs, contre seulement 55 000 journées cinq ans plus tard.

M. Michel Amiel, rapporteur. - En 2005, la PJJ intervenait également au civil.

Mme Sophie Diehl. - Oui, mais jusqu'à preuve du contraire, le décret de 1975 n'a pas été abrogé. La protection des jeunes majeurs n'est pas, au bout du compte, allée au conseil départemental. Ce sont deux textes différents.

M. Michel Amiel, rapporteur. - C'est sur un problème budgétaire que nous butons. Le recentrage de la PJJ sur le pénal a paru à un certain nombre d'entre nous préjudiciable - c'est le moins que l'on puisse dire - au suivi et à la cohérence de la prise en charge du jeune.

Mme Sophie Diehl. - La PJJ réfléchit à la possibilité de retravailler le décret de 1975 pour faire en sorte que les jeunes suivis au pénal puissent en bénéficier.

Au départ, la PJJ se retrouvait souvent avec des jeunes qui arrivaient à leurs dix-huit ans avec des problématiques sociales, mais certains qui connaissaient des problématiques de délinquance toquaient à la porte du juge pour être pris en charge. Cela allait un peu trop loin.

Au lieu d'essayer de trouver un moyen pour ne conserver que les jeunes ayant besoin d'un suivi judiciaire, on a totalement fermé les robinets. Un jeune suivi en CER, en CEF, en établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) peut très bien, demain, bénéficier d'un suivi judiciaire pour les jeunes

majeurs. Mais il faut impérativement qu'il soit pris en charge par le conseil départemental dès qu'il y est prêt. Ce n'est pas le même statut ni le même regard.

Nous prôtons l'usage de passerelles en ce qui concerne les interventions au niveau pénal, civil et administratif, sachant que le chemin n'est pas linéaire.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Ce sont des statuts différents, mais le public concerné est souvent le même.

Mme Sophie Diehl. - Bien sûr.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Notre idée est de dire qu'un acte commis à dix-huit ans et trois jours peut relever d'une prise en charge de la PJJ. C'est ce que je proposerai à mes collègues.

Mme Sophie Diehl. - Cela me paraîtrait en effet très pertinent.

Je vais vous citer l'exemple du service de la Fondation Maurice Gounon qui travaille auprès des jeunes en errance. Pour le directeur de ce service, *« répondre à des problématiques de vécu abandonnique et de carence affective pourrait passer par la proposition d'un cadre structurant et sécurisant, un hébergement et une formation. »*

Or c'est justement à ce moment-là que ces jeunes rejettent ce type d'accompagnement. L'objectif fixé par ce service n'est donc pas du tout de les faire sortir de leur errance, mais de l'organiser - ce qui peut être choquant au premier abord. L'équipe cherche à s'adapter à chaque instant à la situation dans laquelle se trouve le jeune, jusqu'au moment où celui-ci est prêt à aller un peu plus loin, à concevoir un projet plus élaboré.

Nous trouvons bien sûr ce projet très intéressant. Nous ne prétendons pas cependant qu'il faut cloner ce service. Ce n'est pas « la » réponse, mais une réponse parmi d'autres. Il fait partie de « pépites » territoriales qu'il faut accompagner et financer. Il convient de redonner au secteur associatif les moyens d'innover et de créer des dispositifs territoriaux proposant différents types de prise en charge capables d'accrocher le jeune et de l'amener vers un lendemain possible en tant que citoyen inséré dans la société, et ce en respectant son rythme.

À cet égard, nos idées rejoignent celles de la PJJ. D'ailleurs, nous sommes à peu près d'accord sur tout. Je crois que l'ensemble des acteurs partagent ce diagnostic et se retrouvent dans la façon de répondre à cette problématique.

Je vous rappelle que l'objectif premier de la PJJ, tel qu'il est inscrit dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2018, est de répondre *« à l'obligation pour la PJJ de développer et de diversifier les réponses en mutualisant tous les moyens utiles - secteur public, secteur associatif, dispositifs partenariaux - pour favoriser la construction de parcours adaptés pour les mineurs délinquants »*. On ne peut pas mieux dire.

Le problème vient du fait que nous faisons tout le contraire aujourd'hui : le dispositif global diversifié est sacrifié sur l'autel des CEF. Je vous invite à regarder les chiffres. Le placement éducatif diversifié au pénal a diminué de 39 % entre 2010 et 2018, au profit notamment de l'augmentation du nombre de placements en CEF.

En comparaison, nous sommes passés de 2010 à 2018 de 300 000 journées financées à seulement 180 000 journées, soit une baisse de 120 000 journées et de 16,8 millions d'euros pour le placement éducatif diversifié.

Sur la même période, les CEF sont passés de 97 000 journées financées à 130 000 journées, soit une augmentation de 33 000 journées et 12,7 millions d'euros supplémentaires. Résultat : moins de jeunes accompagnés, dans des structures moins diversifiées, moins adaptées et plus stigmatisantes : un jeune qui sort de CEF garde une étiquette dont il lui est difficile de se débarrasser, et pour un coût beaucoup plus important.

Pour rappel, le prix de journée d'un placement en hébergement dit conjoint est compris entre 180 euros et 200 euros, contre 600 euros en fourchette basse pour les CEF.

Bon nombre d'établissements associatifs diversifiés, qui peuvent pour certains accueillir encore des jeunes au civil et au pénal, se recentrent sur le civil et se rapprochent du conseil départemental, qui rechigne de son côté à abandonner son *leadership* sur ces places. La PJJ, même si elle veut les récupérer, est en difficulté dans les territoires - surtout si elle ne dispose pas de financement.

Il est difficile de renouer avec ces établissements qui se sont tournés massivement vers les conseils départementaux. Il est donc aujourd'hui pour la PJJ très compliqué au niveau local de réinvestir ces placements délaissés depuis le tournant du « tout pénal ».

Par ailleurs, outre la baisse drastique des placements diversifiés, on assiste également à la baisse de l'activité des services de réparation pénale en milieu ouvert. Le secteur associatif a disparu de six départements depuis 2009 et le nombre de mesures qui lui sont confiées a chuté de 34 % depuis 2008, créant une iniquité des réponses sur l'ensemble des territoires.

Nous sommes ici au cœur de la prévention secondaire et tertiaire et, pour autant, nous sommes de moins en moins audibles, pas assez chers peut-être - nous représentons seulement 3 % du budget associatif de la PJJ. Lorsqu'on l'interroge sur ce problème, la PJJ est une nouvelle fois d'accord avec notre diagnostic. La directrice de la PJJ nous a même indiqué dans un courrier que la réparation pénale « *participe à la prévention de la récidive des adolescents inscrits dans une trajectoire délinquante et répond en cela aux priorités de la stratégie de prévention de la délinquance* ». Par ailleurs, cette mesure « *paraît souffrir d'une certaine confusion et d'une insuffisante valorisation* ». Un groupe de travail devait se pencher sur la complémentarité entre le secteur

public et le secteur associatif sur chaque territoire. Mais on a le sentiment aujourd'hui que l'ouverture de vingt CEF est le seul projet de la PJJ.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Comment expliquez-vous cette philosophie du « tout CEF » ?

Mme Sophie Diehl. - Je pense que c'est une philosophie gouvernementale et souvent électoraliste. C'est un problème d'image dont on ne sort malheureusement pas. C'est plus vendeur. On est rattrapé à chaque élection.

On essaye d'ouvrir les CEF sur l'extérieur pour éviter qu'ils ne se transforment en « cocottes-minutes », mais je crains là encore qu'on n'y mette pas assez d'argent pour y parvenir.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Quand on considère les coûts de fonctionnement, on est dans un rapport d'un à trois par comparaison avec des foyers d'hébergement. Je ne dis pas qu'il faut se priver de l'outil que représentent les CEF, mais de là à ne jurer que par eux...

Le ministère de la justice ouvre une réflexion sur la justice des mineurs à laquelle je participe avec Mme Troendlé. Nous voulons essayer d'y apporter notre pierre. Un chiffre m'a interpellé, celui du taux d'occupation des foyers diversifiés, qui semble être de 56 %.

Mme Sophie Diehl. - Il est plus important que cela. Les établissements diversifiés rencontrent moins de difficultés et ont des taux d'occupation compris entre 85 % et 95 %.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Ce n'est pas les chiffres que j'ai !

Mme Sophie Diehl. - D'où les tenez-vous ?

M. Michel Amiel, rapporteur. - De la PJJ !

Mme Sophie Diehl. - Je pense que le chiffre que vous citez concerne les unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) qui rencontrent effectivement des difficultés.

M. Michel Amiel, rapporteur. - C'est une vraie question : on va fermer des unités éducatives au prétexte qu'elles ne fonctionnent pas et ouvrir des CEF.

Mme Sophie Diehl. - S'agit-il d'unités éducatives d'hébergement diversifié (UEHD) ou d'UEHC ? Ces dernières comptent douze places et ont beaucoup de mal à fonctionner. Le fait d'être passé au tout pénal en 2007 a eu de graves répercussions sur la façon dont on travaille dans ces unités.

Il me semble que les UEHD fonctionnent mieux, car il s'agit d'unités qui regroupent six jeunes, qui sont en foyer de jeunes travailleurs (FJT) ou en famille d'accueil.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Quelles seraient vos préconisations - bien entendu à coût constant ?

Mme Sophie Diehl. - Nous avons été interrogés en février dernier à propos du projet de loi de programmation sur la justice. Trois dispositifs nous semblaient intéressants. Le problème vient du fait qu'il n'existe pas là non plus de financement.

Le premier dispositif proposait d'ouvrir les CEF en créant un accueil séquentiel permettant aux jeunes de pouvoir y préparer leur entrée et surtout leur sortie. Un jeune, à la sortie du CEF, pourrait aller dans une famille d'accueil ou un foyer afin de bénéficier d'un accompagnement et de ne pas passer du tout au rien. Ce dispositif devrait être inscrit dans l'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945 permettant un accueil séquentiel en CEF.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Le mineur entrerait et sortirait donc « progressivement » du CEF.

Mme Sophie Diehl. - Une étude remontant à 2010-2011 démontrait que la préparation du jeune avait des effets positifs sur le placement en CEF.

L'étude d'impact annexée au projet de loi de programmation estime cependant le coût de cette mesure à 450 000 euros par an. À la fin du quinquennat, on aura 50 CEF associatifs, soit une augmentation de 9 000 euros de budgets par CEF. Si l'on tient compte de l'amortissement de la voiture, du coût de l'essence et de l'assurance, il reste environ 4 000 euros pour faire de l'hébergement diversifié, soit 20 à 25 jours par CEF. Autant dire que c'est nul et non avvenu !

Il est décevant de mettre en place des innovations intéressantes et de ne plus rien faire ensuite. À quoi servent les 40 millions d'euros ? L'étude d'impact le reconnaît d'ailleurs, puisqu'elle se base sur le coût du foyer de jeunes travailleurs (FJT) à 25 euros la journée.

La mesure expérimentale d'accueil de jour est également une bonne idée. Le projet de loi de programmation annonce dix-huit projets expérimentaux ouverts dans toute la France, notamment dans le secteur associatif habilité (SAH), mais là encore se pose le problème du financement.

Nous avons appris au cours d'une de nos dernières réunions avec la PJJ qu'il y aurait des financements possibles, mais à la marge faute de budget, et que cela ne concernerait qu'un à deux services du SAH, le reste étant expérimenté par le secteur public.

Or c'est tout le contraire qu'il faudrait faire, en jouant sur la complémentarité entre les dispositifs. Certains services existent déjà en accueil de jour à l'échelon du conseil départemental. Ils peuvent être ouverts au pénal. Cela peut être très intéressant.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Vous prônez une plus grande porosité entre le civil et le pénal.

Mme Sophie Diehl. - En effet, dès que c'est possible, en recourant au droit commun, but de la réinsertion. Il existe aussi des espaces dynamiques d'insertion. Il faut pouvoir créer ensemble des dispositifs.

Il existait il y a dix ans dans le Rhône, dans le secteur public, une unité éducative d'activité de jour (UEAJ) qui travaillait main dans la main avec un service d'accueil de jour du secteur associatif, habilité justice et administratif. Certains jeunes, ne tenant pas dans un seul endroit, étaient placés dans les deux. Cela dépend toujours de la démarche et du profil du jeune.

Troisième dispositif : la mesure de placement à domicile au pénal.

Nous avons interrogé nos associations sur cette mesure que nous avons trouvée intéressante. Nous avons proposé de l'expérimenter et de constituer des équipes pluridisciplinaires en milieu ouvert disponibles 24 heures sur 24, sept jours sur sept, pouvant créer des passerelles et des partenariats avec des maisons d'enfants en cas de besoin de placement immédiat si le jeune ne tient pas chez lui, ou avec le secteur public. On pourrait très bien avoir un accompagnement du milieu ouvert par le secteur associatif et des places en UEHD ou UEHC, qu'on n'arrive pas à remplir. Il aurait été intéressant de travailler ensemble. C'est ce qu'on n'arrive pas toujours à faire.

Toutefois, ce projet si intéressant sur le papier, ne bénéficie d'aucun euro de budget dans l'étude d'impact. Pense-t-on réellement que le placement à domicile ne nécessite aucun suivi éducatif, alors qu'il est censé accompagner de manière renforcée les jeunes à leur sortie de détention de CEF et de CER ? Pour nous, c'est encore une fois incompréhensible.

M. Michel Amiel, rapporteur. - N'invente-t-on pas l'eau tiède avec le placement à domicile au pénal ? Ce n'est jamais qu'un milieu ouvert...

Mme Sophie Diehl. - C'est un milieu ouvert qui peut être renforcé.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Avec quoi ? On voit bien les difficultés qu'on a pour faire en sorte qu'un jeune soit suivi par un éducateur de la PJJ en milieu ouvert même lorsque c'est prévu par les textes !

Mme Sophie Diehl. - Je suis d'accord avec vous : cela va coûter de l'argent, même si c'est moins cher qu'un placement. Ce placement à domicile existe aussi au civil depuis quelques années et se développe largement du fait de son coût plus réduit. Cela peut être très intéressant, mais il ne faut pas y recourir seulement pour des questions de prix. Il faut surtout qu'il soit justifié.

Un directeur d'association qui a mis en place ce type de solution insiste sur le fait que ce n'est pas un sous-placement. C'est un dispositif qui implique des équipes pluridisciplinaires et qui met en jeu un véritable accompagnement. Si on veut de la qualité, il faut y mettre le prix. Même si c'est moins cher, ce n'est pas gratuit.

C'est bien là tout le problème. On a l'impression qu'on va recourir aux éducateurs de la PJJ en milieu ouvert, mais je ne sais où on va trouver le personnel nécessaire ! Cela ne fonctionnera pas ! Vingt CEF ont été programmés. L'argent est disponible. Pourquoi ne pas y réinvestir cet argent ? 40 millions d'euros par an, c'est une somme énorme.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Combien d'UEHC va-t-on fermer dans le même temps ?

Mme Sophie Diehl. - Ce ne sont pas tant les UEHC qui risquent de connaître des problèmes que le secteur associatif habilité. Le dispositif s'étiolera alors.

M. Michel Amiel, rapporteur. - En termes budgétaires, cela revient au même : on va diminuer l'offre proposée par les différentes structures.

Mme Sophie Diehl. - C'est encore plus grave en termes de complémentarité. La richesse ne se situe pas dans le secteur public, mais dans le secteur associatif habilité. On est en train de détruire des dispositifs intéressants.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Pourquoi privilégier le secteur public par rapport au secteur associatif habilité ? Quelle est la philosophie ?

Mme Sophie Diehl. - C'est compliqué. La PJJ a connu une révision générale des politiques publiques (RGPP) assez violente. Les budgets de lutte contre la radicalisation ont été fortement renforcés, ce qui a été très positif, la PJJ ayant récupéré 400 postes en deux ou trois ans sur l'ensemble de la France.

On assiste également à un changement de posture du secteur public, qui peut se permettre davantage d'innovations dans le milieu ouvert. C'est plutôt positif mais, encore une fois, le secteur associatif n'en a pas bénéficié.

C'est comme si l'on pensait que les jeunes auprès de qui on veut faire de la prévention en matière de radicalisation se trouvaient tous dans le secteur public. Ce n'est pas vrai. Il y a là un problème de complémentarité. Est-ce que cela provient de la RGPP ? Peut-être y a-t-il un certain corporatisme. Je n'en sais rien. En tout cas, on est bien plus fort si on réalise un travail complémentaire, avec de la valeur ajoutée.

M. Jean-Marie Morisset. - Vous avez dit qu'il faut arrêter de placer les jeunes dans des dispositifs qui ne leur conviennent pas. À qui vous adressez-vous ? Aux juges ?

Mme Sophie Diehl. - Les juges placent les jeunes là où ils le peuvent.

M. Jean-Marie Morisset. - On en revient au point de départ : il faut donc faire évoluer nos structures.

Par ailleurs, je suis d'accord avec vous pour dire que la RGPP a fait bien des dégâts. Dans ma région, qui compte douze départements, on a

restructuré les directions interrégionales de la PJJ et tout centralisé à Bordeaux, ôtant ainsi des moyens dans nos territoires.

Notre département a mis en place voilà vingt ans une grande association départementale au titre de la PJJ, qui fonctionne très bien, mais qui souffre et qui va un jour capituler. Elle ne reçoit pas les crédits nécessaires, les éducateurs doivent faire de plus en plus de kilomètres, etc. Cela pose un problème à nos structures associatives, que je défends, et qui sont indispensables. Il faut les consolider !

Votre Fédération compte 100 000 adhérents et je ne sais plus combien d'associations...

Mme Sophie Diehl. - Nous regroupons 150 associations, qui interviennent en matière de présentiel majeur, postsentenciel majeur et protection de l'enfance, parmi lesquelles la Sauvegarde de Seine-Saint-Denis, la Sauvegarde du Val d'Oise, l'AAE44, l'AIDAPHI à Orléans... Ce sont des acteurs majeurs de la protection de l'enfance.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Par quel biais pourrait-on atténuer le cloisonnement entre le civil et le pénal - les enfants en danger et les enfants dangereux, comme on cherche à nous les présenter ?

Mme Sophie Diehl. - Tant qu'on ne remettra pas d'argent dans l'hébergement diversifié habilité en matière civile et pénale, on n'y arrivera pas. Il faut bien mélanger ces jeunes à un moment donné !

M. Michel Amiel, rapporteur. - En matière d'hébergement diversifié, vous parlez bien de civil et de pénal ?

Mme Sophie Diehl. - Il s'agit de maisons d'enfants, de foyers de jeunes travailleurs, de services d'appartements, qui peuvent être habilités au civil et au pénal - ils le sont malheureusement de moins en moins. Un jeune ou deux par structure suffirait. C'est ce qui est intéressant.

J'ai travaillé à un moment donné à la PJJ. Je bénéficie donc des deux visions. Une association habilitée au civil doit étudier son budget conjointement avec le conseil départemental. Elle a donc son mot à dire sur la façon dont est réalisé l'accueil des jeunes dans ce domaine. À l'époque, on tarifait une MECS exclusivement habilitée au civil, qui prenait en charge un jeune au pénal par le biais d'une convention. Il s'agissait pourtant d'un auteur d'agression sexuelle.

M. Michel Amiel, rapporteur. - N'a-t-on pas plutôt obligé cette MECS à prendre ce jeune en charge ?

Mme Sophie Diehl. - Non, elle était d'accord pour s'en charger.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Le juge a cependant le droit de l'imposer.

Mme Sophie Diehl. - En effet mais, en principe, cela se prépare.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Dans mon département des Bouches-du-Rhône, certains placements ont déjà été imposés par le juge.

Mme Sophie Diehl. - C'est assez rare. Lorsque j'étais à la direction départementale, dans le Rhône, où le secteur associatif était exemplaire, la PJJ travaillait avec le conseil départemental et le secteur associatif. Il n'était pas rare que le directeur départemental nous demande d'appeler les structures associatives pour trouver des places. Le juge ne peut imposer un placement si aucune place n'est disponible.

M. Michel Amiel, rapporteur. - J'ai présidé longtemps un institut thérapeutique, éducatif et pédagogique (ITEP) : on se retrouvait parfois avec des enfants qui n'y avaient normalement pas leur place.

Mme Sophie Diehl. - Il est intéressant que les départements connaissent bien les dispositifs associatifs. C'est ainsi que cela fonctionne. On propose ensuite le placement au juge, qui choisit la proposition si elle est intéressante.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Cela étant, je partage l'avis que vous avez exprimé selon lequel on va ouvrir des CEF pour répondre à l'idée que se fait l'opinion publique de la lutte contre la délinquance, alors que la grande majorité des professionnels ne tiennent pas ce discours.

Mme Sophie Diehl. - Pour finir, j'aimerais dire un mot de la justice restaurative. Si on se réfère à la définition de Lode Walgrave, professeur de criminologie à l'université catholique de Leuven et expert mondialement reconnu sur la question, la justice restaurative est orientée vers la réparation des dommages, la réparation des souffrances et des perturbations sociales causées par le délit.

Selon l'article 10-1 de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, la justice restaurative permet à une victime ainsi qu'à l'auteur d'une infraction de participer activement à la résolution de toutes les difficultés émanant des faits qui ont été commis.

Le point commun entre ces deux définitions est l'approche globale de la réponse à apporter à l'infraction, qu'elle soit commise ou subie. L'approche globale restaure le lien social et permet l'avènement d'un processus dans lequel la victime et l'auteur de l'infraction participent activement à la résolution des problèmes.

La justice restaurative recherche un apaisement pour la victime - réparation des dommages, des préjudices, de la souffrance -, pour la société qui a également été perturbée par la commission de cet acte, mais aussi pour l'auteur, qui joue un rôle actif dans la réparation due à la victime et dans sa propre réinsertion sociale, et ce au travers d'un processus restauratif pouvant mener ou non à une rencontre directe ou indirecte avec la victime. L'important réside dans le processus.

La justice restaurative bouscule les certitudes de l'auteur des faits quant à la représentation qu'il peut avoir de la victime. C'est cette approche globale qui - même si ce n'est pas le but recherché - peut avoir comme effet de mieux lutter contre la récidive et la réitération.

Selon la loi du 15 août 2014 et la circulaire de mise en œuvre du 15 mars 2017, la justice restaurative est proposée par le système judiciaire à tous les stades de la procédure, en alternative aux poursuites, en présentiel, en postsentenciel, parfois même pour des faits prescrits.

Elle a la particularité d'être totalement et strictement effectuée en dehors de toute procédure judiciaire. Chaque participant peut donc décider à tout moment et en toute conscience d'arrêter le processus engagé, sans conséquence sur la suite de la procédure judiciaire. La réussite du processus n'a aucun impact sur les indemnités demandées au civil par la victime ou sur la peine encourue au pénal par l'auteur. Aussi rien du processus ne doit-il filtrer auprès du magistrat qui a pu le proposer.

Chez Citoyens et Justice, nous avons une position maximaliste vis-à-vis de la justice restaurative. Nous pensons depuis notre création, en 1983, que l'approche restaurative est intrinsèque à la façon d'exercer l'accompagnement socioéducatif au sein de notre réseau.

Dès 1983, à la création de la Fédération, une réflexion a été menée sur la question de la médiation issue des mesures du contrôle judiciaire socioéducatif. On parlait à l'époque de « justice participative » dans laquelle on demandait à l'auteur et à la victime de trouver ensemble une réponse à un différend. Je passe sur toutes nos études sur la médiation de 1985, 1989, 1994 et sur nos travaux sur la réparation pénale, qui comporte une grande dimension restaurative et prend la victime en considération.

Je passe également sur notre appartenance, dès 2005, au Forum européen de justice restaurative en tant que membre et sur notre participation en 2006 au groupe de travail du Conseil national de l'aide aux victimes, présidé en son temps par le Professeur Robert Cario, qui a conduit à la parution du rapport sur la justice restaurative.

Je m'arrêterai en revanche sur les années 2009-2010 : la Fédération a été sélectionnée par la Commission européenne pour expérimenter la médiation en phase postsententielle en tant que projet de justice restaurative, dont les résultats ont été évalués et salués par Jean Danet, avocat, maître de conférences à l'université de Nantes, membre du Comité d'organisation de la conférence de consensus de prévention de la récidive, dont les conclusions ont servi à l'élaboration de la loi du 15 août 2014.

Jean Danet constate que *« cette pratique de médiation en phase de poursuites donne lieu au rétablissement ou au dénouement d'un lien, à l'apaisement d'une crise ou à l'extinction du conflit. Il s'agit d'un moyen de décélérer le temps judiciaire et de prévenir la récidive ainsi que le sentiment de survictimisation alimenté par la perte de contrôle de la victime sur les événements »*.

Nous étions alors en 2010, avant la promulgation de la loi de 2014 et la circulaire de 2017 qui posent le principe fondamental de l'étanchéité totale entre le mandat judiciaire et le processus restauratif.

La question qui se posait à nous et à nos associations socio-judiciaires était de savoir comment prolonger notre action restaurative intrinsèque et l'amener vers un processus restauratif plus profond respectant cette obligation de neutralité et de gratuité vis-à-vis des procédures judiciaires.

Aussi avons-nous lancé, en 2016-2017, une recherche-action sur la justice restaurative au sein de notre réseau en nous faisant accompagner par une équipe de chercheurs criminologues créatifs et reconnus, l'Association de recherche en criminologie appliquée (ARCA), qui avait pour objectif non seulement d'identifier les accompagnements restauratifs déjà existants au sein de nos structures, mais aussi de nous permettre de créer des outils adaptés à nos pratiques de terrain pour professionnaliser et approfondir notre démarche restaurative dans le respect des textes légaux en utilisant les mandats judiciaires comme mesure soignée, afin de démarrer un processus restauratif pouvant ensuite se prolonger en dehors du domaine judiciaire.

Cette recherche a donné lieu à 90 accompagnements en 2017, avec des résultats très encourageants, notamment sur la prise de conscience manifeste et profonde des auteurs vis-à-vis de leur victime. Nous avons également recueilli des témoignages très intéressants d'éducateurs d'action éducative en milieu ouvert (AEMO), qui trouvent que la justice restaurative change leur posture professionnelle.

Ceci va donc dans le sens d'une prévention tertiaire de grande qualité.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Notre série d'auditions touche à sa fin. Nous avons rencontré beaucoup de monde, dans tous les domaines, avec une certaine convergence du milieu professionnel, qui se heurte à ce qu'on imagine que l'opinion publique attend.

Bien souvent, des décisions sont prises sous le coup de l'émotion ou à cause d'un fait divers épouvantable. Nous essayons, quant à nous, de conserver une certaine sérénité, et nous espérons que ce sera la même chose pour le ministère, le but étant de préserver la société d'actes de délinquance, en faisant en sorte que ceux qui les ont commis puissent revenir dans le droit chemin.

Mme Sophie Diehl. - On n'a pas évoqué le problème de la première réponse pénale, qui n'existe pas aujourd'hui. 50 000 jeunes font chaque année l'objet de rappels à la loi réalisés par des gens qui ne sont ni formés ni rémunérés.

M. Michel Amiel, rapporteur. - On a en effet le sentiment que certains éléments de cette réponse pénale ne sont pas tout à fait satisfaisants.

Mme Sophie Diehl. - C'est bien le problème. Il existe un certain nombre de mesures en matière d'alternative aux poursuites. Le rappel à la loi peut être réalisé par des professionnels : il faut juste investir plus de 15 euros ! Il n'existe pas non plus d'agents pour mener les stages de citoyenneté, pas plus que les formations civiques. Les parquets demandent des travaux non rémunérés (TNR), mais la PJJ ne veut pas les mettre en oeuvre...

M. Michel Amiel, rapporteur. - À ce propos, que pensez-vous des comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et du fait que le maire soit déclaré chef de file en matière de prévention de la délinquance ?

Mme Sophie Diehl. - Nous trouvons cela très intéressant. Nous avons réuni en novembre dernier, à Limoges, des acteurs locaux - juges des enfants, maires de différentes communes, vice-président du conseil départemental, missions locales - à qui nous avons demandé ce qu'ils pensaient de l'extrajudiciaire.

On s'aperçoit en effet que beaucoup de mesures alternatives aux poursuites ne méritent pas un traitement judiciaire et peuvent relever du maire. Tous ces acteurs étaient plutôt d'accord pour estimer qu'il y a là quelque chose à faire.

Il y a quelques années, les maires estimaient que ce n'était pas à eux de prendre en charge ce type de mission. On s'aperçoit que la proximité avec leurs administrés leur offre une certaine légitimité et permettrait de résoudre des problèmes en amont de l'infraction, pour des faits ne nécessitant pas un suivi éducatif important.

M. Michel Amiel, rapporteur. - J'ai été maire dix-sept ans. Je ne partage pas trop votre point de vue. J'ai bien entendu déjà réalisé des rappels à l'ordre, mais je ne suis pas favorable à une institutionnalisation du dispositif, qui ne peut s'exercer hors de l'avis du procureur.

Mme Sophie Diehl. - On trouvait intéressant de réunir le parquet, le maire et l'éducation nationale pour savoir vers qui orienter le jeune.

La ville de Limoges travaille sur un contrat citoyen afin d'accompagner durant six mois les jeunes de six ans à treize ans chez qui l'on détecte une vulnérabilité importante. Il est encore trop tôt pour recourir au judiciaire, qu'il s'agisse du civil ou du pénal, mais leur rôle de prévention peut être intéressant.

Je vous invite à consulter l'étude de Laurent Muchielli, qui n'est d'ailleurs pas favorable aux CLSPD, portant sur les jeunes suivis par la PJJ de Marseille. Il met en avant leurs facteurs de vulnérabilité. Il existe des statistiques étonnantes quant au nombre de ceux ayant redoublé le cours préparatoire : les taux sont beaucoup plus élevés que dans la population

générale. On rencontre également beaucoup de violence parmi les parents, les enfants se retrouvant alors suivis par la protection de l'enfance.

La prévention n'est pas seulement l'affaire de la PJJ, mais aussi celle des parents, des maires, de l'éducation nationale. On trouverait intéressant de pouvoir, comme le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), travailler sur des facteurs de vulnérabilité et réaliser une prévention secondaire plus ciblée, afin d'éviter une délinquance pathologique ultérieure.

Il existe trois délinquances différentes, ainsi que l'a établi Denis Salas : la délinquance initiatique, la délinquance pathologique, qui pose beaucoup plus de questions, et la délinquance d'exclusion. Intervenir avant la délinquance pathologique peut éviter à l'intéressé de sombrer dans un parcours délinquant.

M. Michel Amiel, rapporteur. - En tant que médecin, je ne puis partager votre approche. La délinquance d'exclusion ne peut déboucher sur une délinquance pathologique, qui a pour cause des troubles psychopathologiques.

Mme Sophie Diehl. - Je crois que, du point de vue de Denis Salas, la pathologie peut également découler de difficultés familiales. Il ne s'agit pas nécessairement de graves troubles psychologiques. Il peut s'agir aussi de difficultés d'ordre familial, la délinquance d'exclusion ayant une dimension sociale que l'on ne rencontre pas dans la délinquance pathologique. Il insiste sur le fait qu'on peut passer de l'une à l'autre. Comme le dit Laurent Muchielli, nous sommes tous des délinquants initiatiques en puissance.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Quel adolescent n'a pas fait de bêtises à quinze ans ? C'est d'ailleurs contre cette délinquance initiatique qu'on est le plus efficace.

Mme Sophie Diehl. - À Limoges, la gendarmerie a reçu une plainte contre une enfant de sept ans qui avait planté un bouchon de stylo dans la cuisse d'un agent de la collectivité ! Cela ne se serait jamais passé ainsi il y a quelques années.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Camus, le héros de *La guerre des boutons*, serait aujourd'hui à la PJJ !

Mme Sophie Diehl. - Ce sont de tels cas qu'il faut confier aux maires ! À la gendarmerie de Limoges, 80 % des nouveaux dossiers relèvent de la délinquance initiatique et concernent des enfants totalement apeurés, que les gendarmes ne savent même pas comment rassurer. Ce n'est pas leur rôle !

M. Michel Amiel, rapporteur. - Il me reste à vous remercier pour cette audition très riche.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Par la mission d'information

Mercredi 11 avril 2018

- Audition de **Mme Véronique BLANCHARD**, historienne, spécialiste de la justice des mineurs, ancienne éducatrice, enseignante à l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse, et de **M. Mathias GARDET**, auteurs de l'ouvrage « *Mauvaise graine : deux siècles d'histoire de la justice des enfants* »

Mercredi 18 avril 2018

- Audition de **M. Rémy HEITZ**, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice
- Audition de **Mme Anne BERARD**, adjointe au directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de la justice

Jeudi 19 avril 2018

- Audition de **M. Jean-Marie DELARUE**, conseiller d'État, ancien contrôleur général des lieux de privations et de liberté, auteur du livre « *Prisons, quel avenir?* »

Mardi 15 mai 2018

- Audition de **Mme Madeleine MATHIEU**, directrice de la **protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)**, accompagnée de **Mmes Catherine D'HERIN**, cheffe du bureau de la législation et des affaires juridiques et **Aurore DANIEL**, adjointe à la cheffe du bureau des méthodes et de l'action éducative

Mercredi 16 mai 2018

- Audition de **M. Laurent SOLINI**, sociologue, auteur de l'ouvrage « *Faire sa peine à l'établissement pour mineurs de Lavaur* », et de **Mme Léonore LE CAISNE**, ethnologue, auteure de l'ouvrage « *Avoir 16 ans à Fleury, une ethnographie d'un centre de jeunes détenus* »

Jeudi 24 mai 2018

- Audition de **M. Pierre JOXE**, ancien ministre, avocat spécialisé dans la défense des mineurs, médiateur au conseil départemental de Seine-Saint-Denis, auteur de « *Pas de quartier ? Délinquance juvénile et justice des mineurs* »

Mardi 30 mai 2018

- Audition de **Mme Geneviève AVENARD**, défenseure des enfants

Mercredi 6 juin 2018

- Audition de **M. Jean-Michel RAPINAT**, directeur des politiques sociales à l'Assemblée des départements de France (ADF)
- Audition de **M. Jean-Marc HUART**, directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO), accompagné de **MM. Marc BABLET**, chef du bureau de la politique d'éducation et des dispositifs d'accompagnement, et de **Alain BOUHOURS**, chef du bureau de la personnalisation des parcours scolaires et de la scolarisation des élèves handicapés
- Audition de **Mme Sophie BOUTTIER-VÉRON**, vice-présidente du tribunal pour enfants de Marseille en charge du milieu fermé, vice-présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)

Jeudi 7 juin 2018

- Audition de **M. Nicolas SALLÉE**, professeur de sociologie à l'université de Montréal, spécialiste du traitement de la délinquance des mineurs

Mardi 12 juin 2018

- Audition du **Dr Damien MAUILLON** et du **Dr Valérie KANOUI**, représentants de l'Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP); du **Dr David SECHTER**, représentant de l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP)

Mercredi 13 juin 2018

- Audition de **Mme Adeline HAZAN**, contrôleuse générale des lieux de privation de liberté
- Audition de **Mme Sylvie ESCALON**, adjointe au sous-directeur de la Régulation de l'offre de soins et de **Mme Sophie TERQUEM**, adjointe au bureau « prises en charge post-aiguës, pathologies chroniques et santé mentale » à la **Direction générale de l'Offre de soins (DGOS)**
- Table ronde autour de la **Direction générale de la Police nationale (DGPN)** et de la **Direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN)** :
 - **M. Clément VIVES**, adjoint au Conseiller judiciaire à la et **Mme Christelle SIMON**, Commandant divisionnaire de la Direction centrale de la sécurité publique de la DGPN
 - **Colonel Jude VINOT**, du Chef d'escadron **Erik SALVADORI** et de **Mme Sandrine GUILLON**, conseillère juridique et judiciaire de la DGGN
- Audition de **Mmes Catherine PAUTRAT**, inspectrice générale de la justice, **Isabelle POINSO**, inspectrice des services judiciaires et **Sophie du MESNIL-ADELEE**, inspectrice de la protection judiciaire de la jeunesse, co-auteurs en 2015 d'un rapport d'inspection sur le dispositif des centres éducatifs fermés (CEF)

Mercredi 20 juin 2018

- Audition de **Mme Christine LAZERGES**, présidente de la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)**
- Table ronde avec les représentants des **syndicats des surveillants pénitentiaires** et des **Syndicats de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)** :
 - **CGT Pénitentiaire** : **M. Alexis GRANDHAIE**, secrétaire national et **M. LEMOINE**
 - **FO Pénitentiaire** : **M. Samuel MESSADIA**, secrétaire local FO-Pénitentiaire de l'EPM de Porcheville, et **M. Frédéric JENOT**, secrétaire local FO Pénitentiaire

- **SPS non gradés** : **M. Philippe KUHN**, secrétaire régional à la Direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris, et **M. Joseph PAOLI**, secrétaire régional à la Direction interrégionale des services pénitentiaires de Bordeaux, et **Mme Nathalie QUILLE**, surveillante du quartier mineur de la maison d'arrêt de Villepinte
- **UFAP UNSa** : **M. Jean-François FORGET**, secrétaire général, **M. Stéphane EYNARD**, secrétaire régional adjoint, **Mme Rosalie LAMARTINIÈRE**, secrétaire régionale, et **M. Mathieu VASSEUR**, secrétaire local
- **UNS CGT PJJ**, **M. François LAVERNHE**, secrétaire général, et **M. Thierry TAME**, secrétaire général adjoint
- **le Syndicat FO PJJ**, **M. Addelrezeg LABED**, secrétaire général, et **M. Jordaine BENFIALA**, secrétaire général adjoint
- **SNPES PJJ**, **M. Vito FORTUNATO**, secrétaire national

Mardi 26 juin 2018

- Audition de **Mme Laetitia DHERVILLY**, vice-procureur, chef de la **section des mineurs au Parquet de Paris**

Mercredi 27 juin 2018

- Audition de **Mme Anaïs VRAIN**, secrétaire nationale du **Syndicat de la magistrature**
- Audition de **M. Marc LIFCHITZ**, magistrat, secrétaire général adjoint, et de **Mme Sophie LEVINE**, magistrat, **syndicat de l'Unité Magistrats (FO Magistrats)**
- Audition de **M. Etienne LESAGE**, président, et de **Mme Sylvie GARDE-LEBRETON**, membre du **groupe de travail « Mineurs » au Conseil national des barreaux**

Mercredi 18 juillet 2018

- Audition de **M. Jean-Patrick GILLE**, président, et **M. Serge KROICHVILLI**, délégué général de **l'Union nationale des missions locales (UNML)**

Par le rapporteur

- audition de Mme Josiane Bigot, présidente de la convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE), le 21 juin 2018 ;
- audition de M. Robert Badinter, ancien ministre, le 12 septembre 2018.

COMPTES RENDUS DES DÉPLACEMENTS

Déplacement dans les Bouches-du-Rhône (Jeudi 12 et vendredi 13 avril 2018)

Composition de la délégation : Mme Catherine Troendle, présidente, M. Michel Amiel, rapporteur, Mme Jacky Deromedi et M. Martin Lévrier.

- **Dîner de travail avec Mme Daniele Perrot, présidente, et M. Gérard Leca, administrateur, de l'Association Départementale pour le Développement des Actions de Prévention des Bouches-du-Rhône (ADDAP 13)**

Financée par le conseil départemental des Bouches-du-Rhône, l'ADDAP 13 a mené ses premières actions dans le TER entre Aix-en-Provence et Marseille, où elle réalisait des actions de prévention et de médiation pour prévenir les dégradations. Les bons résultats obtenus ont incité d'autres communes à faire appel à ses services. Aujourd'hui, l'association compte 180 éducateurs spécialisés dans le département.

L'ADDAP 13 participe à différents programmes : elle travaille sur l'insertion professionnelle des jeunes dans les quartiers difficiles dans le cadre du plan « Sécurité Marseille » ; au titre du plan de prévention « sport-collège », des animateurs ouvrent les gymnases dans les collèges, de 17 heures à 21 heures, pour y accueillir les habitants du quartiers, ce qui a entraîné une diminution notable des dégradations ; une trentaine d'éducateurs de rue effectuent de la médiation sociale urbaine à Marseille, à Aix-en-Provence et à Miramas ; dans le cadre d'opérations « anti-été chauds », des jeunes ont été pris en charge dans des camps gérés par des militaires pendant les vacances scolaires.

Concernant plus spécifiquement les mineurs enfermés, l'ADDAP 13 a organisé des ateliers de découverte des métiers à la prison de Luynes. Ces ateliers permettent d'établir avec un éducateur un premier contact qui peut se poursuivre par la suite. D'une manière générale, il est important d'assurer la continuité du parcours éducatif avant, pendant et après la détention, si possible avec un unique référent chargé du suivi du jeune.

Au titre des bonnes pratiques, les représentants de l'ADDAP ont signalé que le parquet des mineurs avait pour habitude de convoquer les parents en cas d'absentéisme scolaire, ce qui a parfois pour effet de remobiliser les familles.

Les échanges ont également porté sur la question des mineurs non accompagnés, dont le nombre a considérablement augmenté, puisqu'on en dénombre environ 800 dans le département alors que leur nombre n'excédait pas 150 à 200 il y a une vingtaine d'années, et sur le problème posé par le trafic de stupéfiants qui alimente une économie parallèle à l'origine d'une part importante de la délinquance juvénile.

**- Visite de l'institut thérapeutique, éducatif et pédagogique
Les Cadeneaux (commune des Pennes-Mirabeaux)**

L'institut thérapeutique, éducatif et pédagogique (Itep) Les Cadeneaux, dirigé par M. Yves Tentorini, occupe un terrain clôturé d'une superficie de 43 hectares. Il accueille des jeunes âgés entre onze et vingt ans. La plupart y sont placés sur décision de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), d'autres sur décision du juge des enfants. Une partie des jeunes sont hébergés durant la semaine dans l'une des 54 places d'internat, tandis que d'autres sont accueillis seulement pendant la journée. Le week-end, l'internat étant fermé, les jeunes concernés retournent dans la famille ou sont accueillis dans une autre structure d'hébergement.

Un éducateur travaille spécifiquement sur le volet « insertion professionnelle » des jeunes accueillis à l'Itep ; il a noué des liens avec des entreprises locales, des artisans principalement, qui savent que le jeune qu'ils accueillent en apprentissage continuera d'être suivi par l'Itep, ce qui est un gage de sécurité. L'Itep mène en outre des actions de « préapprentissage » en formant notamment aux métiers de bouche, aux métiers de l'hôtellerie-restauration et aux métiers du bâtiment. Des « séjours de rupture », d'une durée de deux semaines à un mois, sont parfois organisés pour que les jeunes découvrent une autre région et un autre métier.

Les membres de la délégation ont pu échanger avec plusieurs mineurs accueillis à l'Itep :

- Valentin vit en internat depuis deux ans ; il suit les cours de l'atelier boucherie ; après avoir effectué trois stages chez un même employeur, il ambitionne de passer le CAP ; il explique qu'il passe l'après-midi en classe, dans des groupes de quatre ou cinq élèves ayant à peu près le même niveau ;

- Loïc, âgé de quinze ans, vit à l'Itep depuis le mois de septembre 2017 ; la décision de le placer à l'Itep a été prise à la demande de ses parents en raison de ses problèmes de comportement au collège ; il suit trois heures de cours les matins et découvre l'après-midi les métiers de la maçonnerie ;

- Jonathan est passé par un centre éducatif fermé (CEF) et a été détenu dans l'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) La Valentine ; il a quitté l'école au niveau de la classe de CM 1 ; il explique que le passage en CEF l'a aidé à mieux se maîtriser et à mieux communiquer avec les

adultes ; il apprend à l'Itep le métier de peintre en bâtiment ; M. Tentorini fait observer que le retard scolaire de ce jeune homme rend difficile son entrée en centre de formation des apprentis (CFA) et qu'il serait donc souhaitable que l'entrée en CFA repose davantage sur la connaissance du métier que sur les compétences scolaires ; il ajoute que l'on a trop tendance à donner des médicaments aux jeunes pour les calmer, ce qui les place dans une forme « d'enfermement chimique » qui réduit leur capacité à se projeter dans l'avenir ;

- Un autre jeune prénommé Loïc explique avoir été envoyé à l'Itep en mai 2017 après avoir fait un faux signalement à la suite de la diffusion d'un avis de recherche ; il a également été exclu de son collège ; il déclare ne pas aimer se trouver aux Cadeneaux et demande sa « libération » ; l'évaluation par la MDPH a diagnostiqué chez ce jeune un trouble de l'opposition.

Les membres de la délégation ont ensuite rencontré, sous la forme d'une table ronde, une partie du personnel de l'Itep : trois chefs de service, une éducatrice de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), une éducatrice spécialisée, un médecin, une infirmière et un psychologue.

Les échanges ont notamment porté sur le partenariat entre la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et l'Itep. L'Itep des Cadeneaux est particulièrement impliqué dans ce partenariat puisque 10 % des jeunes qu'il accueille sont suivis conjointement par la PJJ, contre une moyenne de 3 % dans les Itep. Lorsqu'un jeune fait l'objet d'une mesure décidée par le juge des enfants, la PJJ joue le rôle pilote mais elle a besoin de partenaires pour bien accomplir sa mission.

La PJJ et les Itep sont encouragés par leurs administrations respectives à signer des conventions : Les Cadeneaux ont mis au point une convention qui vise à « modéliser » les bonnes pratiques ; cet exercice favorise une bonne connaissance, par les cadres de la PJJ et de l'Itep, des procédures de l'autre administration. Trop souvent, les réussites observées sur le terrain résultent d'initiatives individuelles plus que de la mise en œuvre de procédures préétablies.

Quand un mineur est suivi par deux institutions, la PJJ doit élaborer un projet commun de prise en charge, afin de garantir la cohérence des actions menées. Chaque mineur accueilli aux Cadeneaux fait l'objet d'un projet personnalisé d'accompagnement. Le décloisonnement entre administrations progresse, même si les valeurs institutionnelles de la PJJ et des Itep ne sont pas toujours les mêmes.

Il est essentiel d'associer l'éducation nationale à la prise en charge des jeunes, mais cette administration reste perçue comme trop cloisonnée. Cette perception peut s'expliquer par le fait qu'il existe des règles relatives au « secret partagé » dans le secteur médico-social, qui n'ont pas d'équivalent à l'éducation nationale, ce qui peut empêcher les enseignants de

percevoir tous les aspects d'une situation individuelle. Les « classes relais » gagneraient à être développées pour soutenir certains élèves en situation d'échec scolaire.

Les liens noués entre la PJJ et l'Itep permettent de conduire un travail de prévention qui s'inscrit dans la durée, alors que les placements en centre éducatif renforcé (CER) ou en centre éducatif fermé (CEF) sont souvent trop courts pour qu'un travail de fond puisse être mené à son terme.

Les échanges se sont poursuivis au cours d'un déjeuner de travail auquel s'est joint le Dr Guillaume Bronsard, psychiatre à la maison de l'adolescent de Marseille, qui a notamment évoqué les techniques de confinement thérapeutique, d'une durée de 48 heures, qui visent à calmer un jeune placé en présence d'un éducateur.

- Visite de l'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) La Valentine à Marseille

La directrice de l'établissement, Mme Sophie Bondil, a accueilli la délégation à l'EPM La Valentine, qui a ouvert en 2007.

L'EPM compte 59 places, plus une cellule de protection d'urgence utilisée en cas de risque suicidaire. Il n'accueillait que 46 détenus au moment de la visite de la délégation, ce qui permettait de respecter le principe de l'encellulement individuel.

88 % de ces détenus sont des prévenus, en attente de leur jugement principalement pour des faits de trafic de drogue, d'atteintes aux biens ou de violences. 83 % des détenus sont âgés de plus de seize ans.

En 2017, 28 % des détenus à La Valentine étaient des mineurs non accompagnés (MNA), alors que ce chiffre n'était que de 17 % en 2016. Le travail avec ces jeunes est particulièrement difficile en raison de leur isolement et de la barrière de la langue.

La gestion de la violence en prison est une priorité pour la direction de l'établissement. Chaque fait donne lieu à un passage en commission de discipline ou devant le magistrat. L'EPM développe un programme sur le thème du respect et travaille avec les aumôniers et avec l'éducation nationale. Ces efforts ont permis de stabiliser les violences entre détenus et de faire reculer les violences physiques contre le personnel.

L'EPM compte plusieurs unités d'hébergement qui comptent chacune dix détenus. Les jeunes sont enfermés dans leur cellule chaque soir à 19h20. Chaque cellule est équipée d'un poste de télévision qui est coupé à partir de minuit.

Les détenus partagent des temps collectifs au moment des repas, qu'ils prennent par groupes de cinq, ce qui donne l'occasion de travailler avec eux sur la socialisation, et ils bénéficient de 19 heures d'enseignement

scolaire par semaine, assurées par une dizaine de professeurs. Deux ateliers de découverte professionnelle sont également organisés.

Deux infirmières sont présentes du lundi au vendredi à l'unité sanitaire, et un médecin y travaille à mi-temps. Deux chirurgiens-dentistes et deux psychologues interviennent régulièrement.

Une association de soutien aux familles, la Halte Saint-Vincent, est présente les mercredis après-midi ainsi que les samedis et dimanches.

La mission locale de Marseille participe à la préparation de la sortie de détention. La PJJ veille à ce que la sortie de détention soit suivie d'un placement en CEF ou d'une mesure de suivi en milieu ouvert.

Visite du quartier pour mineurs de l'établissement pénitentiaire de Villepinte (Mercredi 9 mai 2018)

Composition de la délégation : Mme Catherine Troendlé, présidente, M. Michel Amiel, rapporteur, Mmes Catherine Conconne, Jocelyne Guidez et Chantal Deseyne.

L'établissement pénitentiaire de Villepinte, mis en service en 1991 et disposant d'une capacité totale de 13 000 places, souffre déjà d'un vieillissement prématuré. La maison d'arrêt dispose d'une capacité de 583 places, dont 40 sont réservées aux mineurs, regroupés dans un quartier distinct.

1) Entretien avec Mme Léa Poplin, directrice de l'établissement

Le premier problème abordé est celui de l'encellulement individuel. En raison de la capacité limitée des lieux au regard des besoins dans le département de la Seine-Saint-Denis, l'établissement ne peut garantir à tout moment l'encellulement individuel des mineurs.

La durée très variable de la détention provisoire, pouvant aller de quinze jours à huit mois, pose un problème : en raison d'une absence de visibilité sur la date de sortie du mineur, tout investissement éducatif ou social dans son processus de réinsertion peut difficilement être envisagé.

Concernant le personnel de l'administration pénitentiaire, la direction a estimé que le degré de formation et de préparation à la réalité de la délinquance et du milieu carcéral demeurerait souvent insuffisant. Les formations spécifiques aux publics détenus mineurs sont encore plus rares, ce qui contribue à expliquer le *turn over* élevé du personnel qui a du mal à s'adapter à la psychologie particulière de l'adolescent.

Il serait utile qu'une politique ambitieuse de ressources humaines soit engagée pour encourager les surveillants à travailler dans les quartiers pour mineurs. Cela passe notamment par des échanges plus réguliers et institutionnalisés avec les éducateurs de la PJJ, et éventuellement par une plus grande spécialisation des corps de l'administration pénitentiaire.

Le dialogue entre les différents intervenants est assuré par la commission pluridisciplinaire unique (CPU) réunie une fois par semaine et où siègent l'administration pénitentiaire, la PJJ, l'éducation nationale ainsi que les services de soins.

Le sujet du passage de la minorité à la majorité a donné lieu à des échanges particulièrement riches. Il a notamment été noté que, bien que les populations mineures et majeures de l'établissement pénitentiaire de

Villepinte soient soumises à une règle de séparation stricte tant que dure la minorité, cette dernière s'interrompt dès que le mineur atteint l'âge de dix-huit ans. Les jeunes majeurs passent par le quartier « nouveaux arrivants » de la maison d'arrêt puis sont orientés vers le module « respect » développé au sein de l'établissement, ce qui leur permet de bénéficier de conditions de détention particulières.

L'établissement accueille peu de mineurs non accompagnés (MNA), la plupart des détenus étant originaires du département. Un mineur détenu à Villepinte présente un profil de radicalisation, contre une trentaine de majeurs.

2) Entretiens avec les différents intervenants

• L'administration pénitentiaire

Les surveillants pénitentiaires veillent d'abord au respect d'un emploi du temps réglé : lever à 7 heures du matin, petit-déjeuner, temps scolaire, une heure de promenade, suivie d'activités sportives (essentiellement de la musculation et de la gymnastique) durant deux heures, deux fois par semaine.

Le faible nombre d'activités pose la question du contenu de la détention et, partant, de la mission de l'administration pénitentiaire. Une journée plus riche permettrait au surveillant de se placer dans un autre rôle que celui de la répression des débordements.

• Les éducateurs de la PJJ

L'équipe est composée de huit éducateurs et de deux personnes en service civique. Le message porté par cette équipe est essentiellement celui d'une préservation de l'esprit de l'ordonnance de 1945. De même que les surveillants, ils déplorent le trop faible contenu éducatif donné à la détention.

La formation dispensée aux éducateurs de la PJJ ne les prépare pas suffisamment préparatoire au contact avec le milieu pénitentiaire. Le recentrage de l'éducateur de la PJJ autour de la mission pénale depuis 2005 ne semble pas correspondre aux aspirations réelles des professionnels et a été décrit comme « violent ».

Les éducateurs déplorent leur faible effectif ainsi que leur consultation limitée sur la vie pénitentiaire du jeune détenu. Ils ne sont pas tenus informés des affectations ou des transferts de cellule. De façon générale, leur mission les porte davantage à privilégier les prises en charge en milieu ouvert et à constater de meilleures coordinations avec l'administration pénitentiaire en établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM).

• L'éducation nationale

Les enseignants indiquent que beaucoup de détenus ont été déscolarisés très jeunes, le décrochage devenant plus fréquent à partir de la classe de 4^e.

L'emploi du temps des jeunes détenus comporte entre neuf et douze heures de cours par semaine. Les cours sont dispensés par groupes de cinq élèves, afin d'assurer un enseignement plus individualisé et de limiter le risque d'incident entre les jeunes détenus. L'enseignement s'interrompt pendant les vacances scolaires.

Les enseignants ont mis en place des projets avec l'aide des surveillants et des éducateurs de la PJJ, par exemple autour du *street art*, de la fabrication d'un journal, de l'entretien d'un jardin pédagogique, d'un atelier cuisine et d'un atelier géométrie.

À la fin de la détention, les éducateurs de la PJJ orientent les jeunes vers les centres de formation des apprentis (CFA) ou vers les missions locales.

- **Les services de soins**

Les professionnels de santé ont rappelé leur attachement au principe de la confidentialité des soins. Ils ont exposé les modalités de la prise en charge du jeune détenu, qui peut fournir l'occasion de procéder à des examens de dépistage et comporte une visite médicale systématique avec un pédopsychiatre.

Les équipes ont souligné la prévalence de certains troubles du comportement, dont la plupart préexistent à l'incarcération et sont illustratifs de certains échecs de l'aide sociale à l'enfance.

- **Rencontre avec de jeunes détenus**

Il est ressorti plusieurs points de la rencontre de la mission avec trois détenus, âgés de quinze à dix-sept ans :

- tous déplorent le manque d'activités, notamment pendant le week-end : ils restent alors dans leur cellule 23 heures sur 24, avec seulement une heure de promenade ; le temps passé en cellule est essentiellement occupé par la télévision ;

- le volume des cours est à leur sens trop limité ;

- la possibilité de communiquer avec leur famille est limitée par le prix élevé de la communication téléphonique (20 euros pour une heure de communication).

Visite du centre éducatif fermé (CEF) de Savigny-sur-Orge (Mercredi 23 mai 2018)

Composition de la délégation : Mme Catherine Troendle, présidente, M. Michel Amiel, rapporteur, Mmes Jacky Deromedi, Nassima Dindar, Chantal Deseyne et Marie Mercier et M. Martin Lévrier.

1. Déjeuner de travail au restaurant d'application

Ce restaurant d'application, qui fonctionne grâce à l'appui d'une entreprise privée, accueille des jeunes suivis par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) mais aussi des jeunes orientés par la mission locale.

Mme Marie-Hélène Chopin, directrice territoriale de la PJJ, a indiqué que les jeunes qui y sont formés peuvent d'abord obtenir un certificat de qualification professionnelle puis qu'ils peuvent éventuellement poursuivre leurs études jusqu'au niveau du CAP. Une place est réservée à un jeune placé au CEF.

La PJJ s'efforce de maintenir en CEF pendant au moins quatre mois les jeunes qui y sont placés, considérant que ce délai est le minimum pour conduire un véritable travail avec le jeune. Le premier mois est utilisé pour travailler sur son projet.

Les jeunes placés au CEF ont un passé de délinquance plus lourd que ceux suivis par l'unité éducative d'accueil de jour (UEAJ). Deux CEF dans le département de l'Essonne relèvent du secteur public : celui de Savigny-sur-Orge et celui de Bures-sur-Yvette. La PJJ gère deux autres structures d'hébergement collectif situées à Draveil et à Epinay-sur-Orge. Les familles d'accueil sont un bon dispositif mais il n'y en a plus dans le département, faute de familles s'étant portées candidates ; le faible niveau de l'indemnisation qui leur est accordée constitue sans doute un facteur d'explication.

La PJJ expérimente des sorties progressives du CEF, pour éviter une rupture trop brutale, en accord avec le magistrat. Elle travaille sur ce point en partenariat avec les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Le magistrat peut autoriser le jeune à rendre visite à sa famille, ce qui permet d'évaluer si un retour en famille est envisageable à l'issue du placement.

La PJJ a signé une convention avec le conseil régional d'Ile-de-France pour la formation professionnelle des jeunes ; l'objectif est de leur permettre d'accéder aux dispositifs de droit commun, en maintenant un suivi assuré par un éducateur qui peut intervenir en cas de problème. La PJJ souhaite développer des partenariats pour former les jeunes aux métiers de l'informatique et de l'environnement.

2. Visite du centre d'exposition « Enfants en justice »

Ouvert en 2001, ce centre d'exposition est installé dans les locaux d'un ancien centre d'observation de l'éducation surveillée, qui a fonctionné de 1945 à 1972. Ce centre d'observation accueillait des jeunes pour procéder à l'évaluation de leur situation et de leur profil et communiquer ces informations au juge des enfants.

Le centre d'exposition retrace l'histoire de l'éducation surveillée puis de la PJJ. Il se visite sur rendez-vous et reçoit de nombreux groupes tout au long de l'année.

3. Visite des installations de l'UEAJ de Savigny-sur-Orge et du CEF

Le CEF jouxte les installations de l'unité éducative d'activités de jour (UEAJ) de Savigny-sur-Orge sur le site de la Ferme de Champagne, qui sont mises à la disposition des mineurs placés au CEF. Outre le restaurant d'application, sont notamment présents un atelier de génie civil, un plateau logistique et un potager, qui permettent de proposer aux mineurs placés d'être initiés à ces activités et, selon leurs affinités et les possibilités, de suivre une formation qui peut être qualifiante, à l'instar de certains certificats de qualification professionnelle (CQP) ou du certificat d'aptitude à la conduite en sécurité (CACES) d'engins de manutention. Dans ces activités, les mineurs placés du CEF côtoient des jeunes relevant de l'accueil en milieu ouvert ainsi que des missions locales. Le champ des possibles n'est pas limité par cette offre *in situ* : par exemple, l'entretien des extérieurs et des pelouses est confié à une entreprise qui forme certains jeunes.

Le CEF entretient sur les pelouses attenantes plusieurs enclos contenant différents animaux : ânes, chèvres, chiens primitifs (husky et malamute), rats domestiques, poules, fourmis. Ces animaux servent ont une fonction pédagogique, dans le cadre de ce que le CEF nomme la « zoopédagogie » : l'exposition aux animaux ayant pour objectif de créer un rapport informel (« faisant ressortir leur âme d'enfant »), de faire découvrir le fonctionnement des sociétés animales et de faire réfléchir les mineurs placés sur leur place dans la société humaine. Plus généralement, le CEF mise sur l'expérience pratique et le geste manuel plutôt que sur les « grands discours qui les dépassent [les mineurs placés] ».

S'agissant du CEF lui-même, le bâtiment est ceint d'une clôture peu élevée, les issues en sont fermées. Les chambres sont individuelles et fermées pendant la journée. Les repas sont pris en commun ; le couvert est mis par les mineurs placés. Des salles de détente et de musculation sont à la disposition des mineurs placés, ainsi qu'un terrain de sport, un potager et une cabane (servant de lieu de rencontre avec les familles) dans l'enceinte même du CEF.

4. Table ronde en présence de M. Simon, directeur interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse (DIRPJJ) pour l'Île-de-France et l'outre-mer, Mme Chopin, directrice territoriale de la PJJ de l'Essonne, M. Rontard, directeur du CEF, Mme Balladur, responsable d'activité éducative ainsi qu'un éducateur spécialisé de milieu ouvert.

Le directeur a rappelé les principes de fonctionnement du CEF :

- capacité de douze places dont une réservée pour actes terroristes, non occupée (onze mineurs placés étaient accueillis, dont un en fugue) - le centre peut théoriquement recevoir des jeunes filles mais les locaux ne sont pas adaptés ;

- séjours de six mois renouvelables une fois : accueil en trois modules d'une durée d'un à deux mois (accueil, autonomie puis préparation de la sortie) ;

- forte présence adulte : équipe de direction (3 p.), quinze éducateurs, une équipe pédagogique de quatre personnes dont un professeur des écoles, un pôle médico-psychologique comprenant une infirmière, un psychiatre et une psychologue ; le CEF compte également six personnels d'entretien ; une réunion d'équipe interdisciplinaire se tient chaque semaine afin de faire le point sur la situation de chaque jeune - les conclusions en sont communiquées au jeune concerné ;

- prise en charge permanente par des éducateurs ;

- emplois du temps hebdomadaires comprenant quatre activités de jour, des temps d'enseignement et du sport ;

- reconstruction du lien avec les familles à compter du module 2 (après un à deux mois de présence au CEF) ;

- bilans éducatifs et médicaux réalisés dès l'arrivée et permettant un suivi et une remise à niveau pendant le séjour - de nombreux mineurs placés arrivent en effet après une période de déscolarisation et dans un état physique dégradé.

Le CEF met en œuvre un suivi individualisé des mineurs placés, comparé à de l'« orfèvrerie », qui est permis par un taux d'encadrement très élevé et une présence conséquente des jeunes. Par le placement en milieu contraint, avec une autorité permanente favorisant un travail éducatif, il s'agit de mettre les mineurs placés dans un climat éducatif relativement calme, permettant un renouvellement des liens avec les familles (l'absence des pères, extrêmement fréquente, a été soulignée comme une difficulté majeure), une accroche des jeunes avec un domaine professionnel en vue d'une reprise d'études voire d'une embauche. Le CEF propose également des séjours dits d'apaisement dans une ferme du Sud de la France produisant du fromage de chèvre, dans laquelle les jeunes vivent en communauté avec la famille qui les accueille et participent à la production et à la vente.

La principale difficulté que rencontre le CEF est le *turnover* important de ces éducateurs, tant titulaires que contractuels. La stabilisation des équipes autour d'un projet éducatif est un enjeu majeur pour le centre. Le respect par les mineurs placés des interdits (téléphone portable, cannabis) est également difficile à assurer. Les fugues sont courantes mais d'une durée variable ; elles ne justifient pas à elles seules une incarcération. La direction du CEF ne connaît pas le devenir des mineurs placés.

Le DIRPJJ a rappelé le coût de l'accueil en CEF (600 à 700 euros par jeune et par jour) et, plus généralement, des dispositifs de placement au regard du suivi en milieu ouvert, nettement moins onéreux. Ce dernier peut s'avérer plus adapté pour certains jeunes, pour lesquels le placement est parfois « *un traumatisme* » et un « *arrachement au foyer* ». L'expérimentation prévue par l'article 52 du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice d'une mesure éducative d'accueil de jour, se situant entre le suivi en milieu ouvert et le placement, est saluée. L'efficacité des mesures de réparation, simples, rapides et concrètes, a été mise en avant.

Le partenariat avec les familles et l'adhésion de ces dernières aux mesures sont un facteur important de leur réussite. Ainsi, les services de la PJJ effectuent une à deux visites mensuelles ; préalablement à l'exécution d'une mesure en milieu ouvert, un entretien préalable avec le jeune est systématiquement mené par la PJJ en présence d'au moins un des deux parents ou d'un tiers. L'importance du partenariat avec les conseils départementaux dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) a également été soulignée ; le lien avec l'ASE est assuré par les éducateurs en milieu ouvert de la PJJ. Le DIRPJJ a exprimé le souhait que les schémas départementaux de l'enfance incluent un volet consacré à la protection judiciaire de la jeunesse.

Les sénateurs membres de la délégation ont ensuite mené des échanges informels avec des mineurs placés, les interrogeant sur leur parcours, leur quotidien au CEF et leurs perspectives.

Déplacement dans l'agglomération lyonnaise (Lundi 18 juin 2018)

Composition de la délégation : Mme Catherine Troendlé, présidente, Mmes Catherine Conconne et Jacky Deromedi et M. Michel Forissier.

1) Visite du centre hospitalier Le Vinatier

Ont participé à cette réunion MM. Mariotti, directeur de l'établissement et Berrichel, directeur des soins, et les Drs Perrin, chef du pôle de la psychiatrie de personne âgée, Salvarelli, chef de pôle de la psychiatrie adulte, et Clementin, chef du pôle des urgences psychiatriques.

Le centre hospitalier Le Vinatier présente la particularité d'être un établissement de santé mono-disciplinaire, et non un centre hospitalier universitaire généraliste autorisé à dispenser des soins psychiatriques. Il dispose de quatre pôles de psychiatrie polyvalents, dont un dédié à la pédopsychiatrie.

Les prises en charge sont structurées en fonction de l'âge du patient et doivent prendre en compte plusieurs critères :

- le critère réglementaire, selon lequel la compétence pédopsychiatrique s'interrompt à l'âge de seize ans ;
- le critère pathologique, qui conduit le thérapeute à distinguer les troubles psychiatriques consécutifs aux troubles de l'adolescence (intervenant souvent à partir de douze ans), d'autres troubles psychiatriques plus isolés ;
- le critère thérapeutique, qui commande que le soin soit apporté dans un souci de continuité.

Les intervenants ont insisté sur la tension qu'ils observaient entre la demande de liberté exprimée par les mineurs dont ils assurent le suivi et la demande de contention exprimée par certains parents. Ils en conçoivent une certaine inquiétude quant au rôle assigné à la psychiatrie, de plus en plus perçue comme une alternative non pénale à l'incarcération. Ils notent même une dérive visant à diriger vers le centre hospitalier spécialisé les personnes dont les comportements, sans être de nature délictuelle, font l'objet d'ordonnances de placement provisoire (OPP) du procureur de la République.

La différence importante entre la problématique strictement psychique, qui requiert un soutien et un suivi social étayé, et la problématique psychiatrique, qui seule relève de la pathologie mentale, a également été mentionnée. Alors que la structure psychiatrique n'a vocation qu'à assurer le traitement de la seconde, elle est souvent identifiée comme pouvant apporter une solution à la première.

Concernant le cas particulier des mineurs, l'admission au Vinatier se fait très majoritairement après une orientation par le centre médico-psychologique (CMP). Ils sont accueillis dans un service dédié afin de ne pas les mélanger avec les adultes, puis sont éventuellement redirigés vers le service de pédopsychiatrie.

De façon générale, l'établissement déplore le cloisonnement entre le milieu sanitaire, auquel ils sont associés en raison de leur vocation thérapeutique, et du milieu médico-social. Il serait souhaitable de travailler sur le moment intermédiaire entre un premier suivi en CMP, qui fournit des consultations de ville, et une admission au centre du Vinatier.

2) Établissement pénitentiaire pour mineurs de Meyzieu

Table ronde avec les acteurs de l'EPM

Dans un premier temps, une table-ronde avec les principaux acteurs de l'établissement a permis de présenter à la fois le projet d'établissement et d'évoquer les conditions de travail des personnels et d'accueil des jeunes.

Outre le maire de Meyzieu, M. Christophe Quiniou, participaient à cette table-ronde M. Arnaud Fontaine, directeur de l'EPM, M. Bruno Fenayon, directeur-adjoint, Mme Lydia Dimier, directrice du service de l'enseignement, Mme Nora Medjani, psychologue de l'éducation nationale, ainsi que M. Atsu Gadegbeku, chef de détention et le lieutenant Christelle Baggio.

Dans ce cadre a été dressé un premier bilan de l'expérience de l'EPM de Meyzieu, qui a ouvert ses portes en juin 2007 et qui est parmi l'un des tout premiers établissements inaugurés à la suite de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, dite loi Perben I. Le sénateur Michel Forissier a d'ailleurs été associé au lancement de ce programme à Meyzieu, dont il était alors le premier magistrat.

D'une surface de 6 880 m², l'EPM s'étend sur 4,3 hectares. Accueillant quarante-deux jeunes, quarante garçons et deux filles, pour une capacité maximale de soixante places, l'EPM a connu, à l'été 2007, une hausse sans précédent du nombre de détenus, qui a atteint 54 personnes. La moyenne d'âge des détenus, dont près de 90 % se trouvent en détention provisoire, est de seize ans et demi, le centre n'accueillant pas, pour le moment, de jeunes de moins de treize ans.

Les détenus bénéficient d'un suivi médical - qui couvre l'ensemble des soins, y compris bucco-dentaires - assuré dès leur entrée dans l'établissement.

Le transfert vers les structures pour adultes des détenus dépassant l'âge de dix-huit ans n'est pas automatique : en cas de projet professionnel ou éducatif en cours, le maintien dans l'EPM de détenus atteignant leur majorité est possible pendant six mois.

Ont été ensuite abordées les questions relatives à la scolarité des jeunes détenus, notamment pendant l'été et les difficultés éprouvées par certains d'entre eux pour réintégrer le système scolaire (seuls 10 % des mineurs détenus étant scolarisés avant leur incarcération). Les enseignements sont dispensés à des groupes de cinq élèves maximum, regroupés par niveau. Ils sont également suivis par une psychologue de l'éducation nationale qui élabore, de concert avec eux et en partenariat avec la protection judiciaire de la jeunesse, un projet de sortie de l'EPM.

Les enseignants, dont l'affectation en EPM relève du volontariat, rencontrent des difficultés pour entrer en relation avec les familles, y compris par téléphone. Les formations professionnelles, essentiellement sur la partie théorique, proposées à l'EPM (CAP vente et CAP électricité) ont également été présentées ainsi que les modalités d'acquisition des savoirs fondamentaux.

Les personnels de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ont témoigné de leur collaboration dans le suivi constant des jeunes, afin notamment d'éviter certains passages à l'acte, comme la violence entre détenus ou le suicide. Ils ont souligné les échanges fructueux entre les agents de la PJJ et de l'administration pénitentiaire, à l'instar des bonnes relations entre le binôme de la direction de l'établissement (M. Arnaud Fontaine est issu de la PJJ, tandis que M. Bruno Fenayon est un agent de l'administration pénitentiaire).

Ils ont toutefois souligné les difficultés éprouvées lors de l'incarcération de mineurs très violents, sous l'emprise de stupéfiants. Ils ont également relevé l'accroissement du nombre des mineurs non accompagnés (MNA) en provenance des pays de l'Est et dont les trois-quarts seraient en fait majeurs, leur présence générant un surcroît des dégradations au sein de l'établissement (incendie de cellules notamment) et rendant difficile une approche pédagogique favorisant, à terme, leur insertion.

Visite des locaux et rencontre avec les jeunes détenus

Avec M. Arnaud Fontaine, directeur de l'établissement, la délégation a ensuite visité les locaux de l'établissement : les différents quartiers, dont le quartier disciplinaire et le quartier réservé aux jeunes filles, ainsi que les infrastructures sportives, dont le gymnase, où elle a pu assister à une séance d'entraînement de baskets avec deux jeunes, respectivement âgés de seize et dix-sept ans, placés sous la responsabilité de leur moniteur de sport. Elle a également visité les ateliers de formation en électricité, ainsi que la médiathèque et une serre destinée aux activités de jardinage accessibles aux détenus.

Elle a enfin pu rencontrer une douzaine de jeunes détenus, dont un mineur non accompagné d'origine serbe et une jeune fille de seize ans qui était en classe de première avant son incarcération. Les débats ont permis à la fois de mieux connaître le parcours des détenus, parvenus dans l'EPM au

terme d'un parcours délinquantiel, ainsi que leurs aspirations professionnelles une fois leur peine purgée.

Si le sentiment d'une rupture avec le milieu d'origine semble partagé, l'idée de vivre une détention dans des conditions spécifiques, voire privilégiées, a été exprimée par deux mineurs qui avaient précédemment connu l'incarcération en quartiers pour mineurs (QPM).

Visite de l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (Jeudi 6 septembre 2018)

Composition de la délégation : M. Michel Amiel, rapporteur, Mmes Laurence Rossignol et Chantal Deseyne.

1. Visite de l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ)

Mme Anne Devreese, directrice, a souligné que l'ENPJJ se positionne comme un centre de ressources pour tous les acteurs de la protection de l'enfance, avec une expertise spécifique sur le sujet de l'enfance délinquante.

L'école est un centre de formation, de recherche et d'édition, ainsi que de documentation grâce à sa bibliothèque et à sa médiathèque. Elle entretient des liens forts avec l'école nationale de la magistrature (ENM) et avec l'école nationale de l'administration pénitentiaire (Enap).

Mme Aurélie Roussel, chargée de communication, a expliqué que l'ENPJJ, installée à Roubaix depuis 2008, dans les locaux d'une ancienne filature, dispose de 6 000 mètres carrés dédiés à la formation. Chaque promotion est formée pendant deux ans en alternance.

2. La formation dispensée à l'ENPJJ

M. Frédéric Phaure, directeur du service de la formation, a indiqué que l'ENPJJ dispense des enseignements dans le cadre de la formation initiale, mais aussi dans le cadre de l'accompagnement à l'emploi, au moment de la prise de poste, et de la formation continue. La formation concerne les éducateurs de la PJJ ainsi que d'autres professionnels de l'enfance en danger.

Les enseignements dispensés conduisent à présenter l'état du droit, l'état de la recherche et l'état des pratiques, ce qui permet de faire connaître les innovations professionnelles. Les étudiants passent un tiers de leur temps à l'école et deux tiers en stages pratiques. La pédagogie se veut individualisée et progressive.

Les éducateurs doivent être au minimum titulaires d'un diplôme de niveau bac + 2, mais beaucoup sont en pratique titulaires d'une licence voire d'un master. Ils sont recrutés par un concours externe, par un concours dit de « troisième voie », s'ils ont déjà une expérience professionnelle, ou par un concours réservé aux éducateurs spécialisés.

L'école prévoit de développer une formation de préparation à la prise de poste pour les éducateurs nommés en CEF, qui pourrait notamment intéresser les éducateurs spécialisés. Une formation d'adaptation à l'emploi

est par ailleurs organisée pour les éducateurs et les surveillants affectés en établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM). Les professionnels ne passent cependant que quatre semaines regroupés sur un même site, ce qui est court pour apprendre à se connaître, et beaucoup de surveillants pénitentiaires ont du mal à se libérer pour participer à cette formation, en raison de leurs contraintes professionnelles.

3. Échanges avec des éducateurs en formation

La délégation s'est entretenue avec Mme Ludivine Decourcelles, MM. David Gosset et Bilel Bensabra, en deuxième année de formation, et Mme Audrey Pierson, en première année de formation, en présence de M. Benoist Jolly, directeur du pôle « interventions éducatives ».

Les stagiaires ont exposé leur parcours, leurs précédentes expériences professionnelles, leurs motivations pour choisir la carrière d'éducateurs et leurs premières expériences au contact des jeunes suivis par la PJJ.

Les échanges ont notamment porté sur le travail avec l'administration pénitentiaire, les éducateurs ayant un rôle important à jouer pour maintenir le lien avec l'extérieur, et avec l'éducation nationale, ainsi que sur la préparation de l'entrée des jeunes dans les dispositifs de droit commun et sur les difficultés posées par l'importante consommation de cannabis de beaucoup de ces jeunes. Cette consommation se produit souvent en réaction aux traumatismes qu'ils ont subis pendant l'enfance.

4. Échanges avec des formateurs

La délégation s'est ensuite entretenue avec MM. Virginie Meresse, Stéphanie Buchet, Stéphanie Desbarrieux et Gaëlle Cappelaere, formatrices, en présence de M. Benoist Jolly.

Les formatrices présentes ont notamment souligné l'intérêt de lieux de formation tels que l'ENPJJ pour travailler sur la complémentarité entre les différents intervenants auprès des jeunes.

Elles ont mis en garde contre un recours trop exclusif aux CEF, qui ne doivent pas devenir la solution retenue faute des places disponibles dans des structures plus adaptées. Elles ont déploré que le recentrage de la PJJ sur le pénal ait conduit à s'intéresser davantage à l'acte délinquant et moins au contexte dans lequel évolue le jeune. Les familles d'accueil bénévoles jouent un rôle éducatif important mais il est difficile d'en recruter dans certains territoires, l'indemnisation proposée étant très faible.

5. Entretien avec M. Maël Virat, chercheur en psychologie à l'ENPJJ

L'ENPJJ est active dans le domaine de la recherche, par exemple en psychologie du développement, sujet sur lequel travaille M. Virat.

M. Virat a d'abord expliqué comment la consommation de cannabis ou de médicaments comme la Ritaline altère la fabrication de la gaine de myéline qui joue un rôle important dans la maturation du cerveau chez l'adolescent et le jeune adulte.

Ils a ensuite souligné que les adolescents ont du mal à se contrôler lorsqu'ils sont dans une « situation chaude », en présence de leurs pairs. Si la sanction pénale est dissuasive de manière rationnelle, elle l'est moins quand l'adolescent est confronté à une situation chaude.

Une longue incarcération peut réduire les capacités d'auto-régulation de l'adolescent qui a peu d'occasion d'exercer sa capacité d'auto-contrôle dans un environnement carcéral. L'incarcération a de plus un impact sur la définition de soi, sur l'identité, et elle incite le détenu à se percevoir comme en opposition avec la société conventionnelle. Or le respect de la loi résulte davantage de la sensation de faire partie de la communauté qui la promulgue que de la peur de la sanction.