



UNE ADOLESCENCE ENTRE LES MURS : L'ENFERMEMENT, DANS LES LIMITES DE L'ÉDUCATIF, DU THÉRAPEUTIQUE ET DU RÉPRESSIF

Mission commune d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés

Rapport d'information de M. Michel Amiel, sénateur des Bouches-du-Rhône

Rapport n° 726 (2017-2018)

Créée à l'initiative du groupe La République en Marche, la mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés s'est constituée le 21 mars 2018. Composée de 27 sénateurs, issus de tous les groupes politiques du Sénat, elle a conduit ses travaux sous la présidence de Mme Catherine Troendlé (Les Républicains – Haut-Rhin).

Une cinquantaine de personnes ont été entendues au cours de 25 auditions, complétées par cinq déplacements qui ont permis d'étudier les différents lieux d'enfermement des mineurs : établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) à Marseille et à Meyzieu, quartier pour mineurs (QPM) à Villepinte, centre éducatif fermé (CEF) à Savigny-sur-Orge et hôpital psychiatrique Le Vinatier dans l'agglomération lyonnaise ; un dernier déplacement à Roubaix a donné l'occasion de découvrir l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), qui forme les futures générations d'éducateurs chargés de travailler auprès des jeunes délinquants.

Le travail de la mission d'information s'est efforcé de croiser les témoignages des professionnels et les observations de terrain avec des études sociologiques et des réflexions philosophiques, inspirées principalement par les écrits de Michel Foucault sur la prison et la société de contrôle.

Récusant toute forme d'angélisme comme l'obsession du « tout sécuritaire », la mission formule une douzaine de recommandations axées sur la continuité des parcours, l'articulation entre les mesures pénales et la politique de protection de l'enfance et le retour de la justice des mineurs à l'esprit fondateur de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante qui fixe le cadre du droit pénal des mineurs.

Diagnostic : les mineurs enfermés cumulent les difficultés faisant obstacle à leur réinsertion

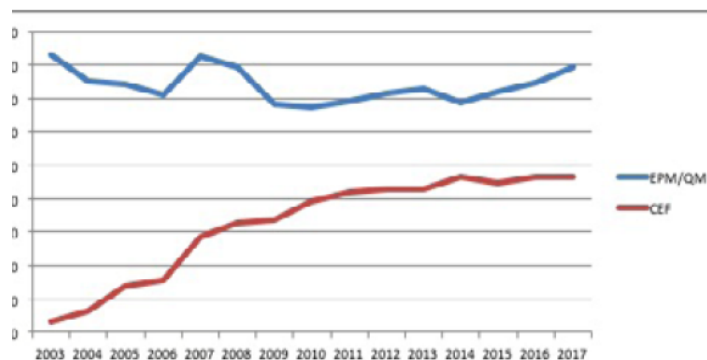
La mission a consacré la plus grande partie de ses investigations à la question de l'enfermement pénal, sans négliger cependant la privation de liberté dans un cadre psychiatrique. Punitif ou thérapeutique, l'enfermement s'inscrit dans un **parcours**, dont la causalité diffère, mais dont la finalité de **réinsertion** est la même, ce qui justifie cet intérêt porté à l'enfermement des mineurs dans ses différentes manifestations.

Un enfermement plus fréquent

En ce qui concerne le volet pénal, on assiste depuis quelques années à une augmentation du nombre de mineurs enfermés : plus de **800 mineurs** sont aujourd'hui **incarcérés**, auxquels s'ajoutent entre **450 et 500 jeunes placés en CEF**, ce qui a conduit la commission nationale consultative des droits

de l'homme (CNCDH) à dénoncer une « *banalisation de l'enfermement* ». Les mineurs incarcérés sont soit des multirécidivants, soit les auteurs d'infractions graves.

Nombre de mineurs privés de liberté en EPM/QM et en CEF de 2003 à 2017



Source : CNCDH

Cette évolution n'est pas la conséquence d'une augmentation de la délinquance des mineurs, qui reste stable. Elle s'explique surtout par le recours plus fréquent à la **détention provisoire**, qui concerne les trois quarts des mineurs incarcérés, et par l'enfermement d'un plus grand nombre de **mineurs non accompagnés (MNA)**.

Elle conduit à s'interroger sur une éventuelle prise de distance de la justice des mineurs par rapport à l'esprit de l'ordonnance de 1945, qui privilégie l'éducatif sur le répressif et envisage l'enfermement comme l'**ultime recours**.

Enfance dangereuse, enfance en danger

Le public des jeunes sous main de justice est proche de celui de l'enfance en danger suivi par l'**aide sociale à l'enfance (ASE)** des départements.

Ces jeunes ont souvent grandi dans un environnement familial dysfonctionnel, débouchant sur des troubles du comportement, qui vont au-delà des problèmes ordinaires liés à l'adolescence, et sur une déscolarisation précoce. Très répandue, la consommation de cannabis entraîne une perte de motivation et des capacités de concentration qui obère tout apprentissage.

Faire de la période d'enfermement un temps utile pour amorcer le travail de réinsertion

Les mineurs sont enfermés pour des durées, en moyenne, assez brèves : entre trois et quatre mois pour une incarcération, autour de quatre mois pour un placement en CEF, environ 40 jours pour une hospitalisation psychiatrique. S'il serait illusoire de penser pouvoir résoudre en un temps si court les difficultés de ces jeunes, la mission a la conviction qu'il est possible de mettre à profit cette période pour **amorcer** un travail d'insertion.

Établissements pénitentiaires : privilégier les EPM

La prison poursuit plusieurs objectifs ; punir, protéger la société et réinsérer. Par nature, elle sépare le mineur du reste de la société et n'offre donc pas le cadre le plus adapté à un travail éducatif. Certains établissements présentent néanmoins des conditions plus favorables que d'autres.

Ce constat conduit à regretter l'**excessive spécialisation** constatée depuis une dizaine d'années entre une ASE chargée de la protection de l'enfance et une protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) compétente pour le suivi des seules mesures pénales.

L'enfermement thérapeutique, un cadre juridique à faire évoluer

La pédopsychiatrie peut avoir recours à la pratique de l'enfermement ou de l'isolement thérapeutique. En 2016, environ 15 000 jeunes âgés de moins de 16 ans ont été concernés par une hospitalisation complète.

Juridiquement, l'immense majorité de ces mineurs ont cependant été hospitalisés « en soins libres » : seuls quelques centaines de mineurs font l'objet, chaque année, d'une hospitalisation **sans consentement**, décidée par le juge ou par le préfet.

Toutefois, en raison de son incapacité juridique, un mineur ayant consenti à recevoir des « soins libres » est en réalité un mineur dont les **titulaires de l'autorité parentale** ont demandé son admission à ces soins. La mission propose que cette procédure d'admission, de loin la plus fréquente, soit **mieux encadrée**, en introduisant une obligation de consulter le mineur et de produire un certificat médical circonstancié d'un médecin extérieur à l'établissement.

Actuellement, les deux tiers des mineurs incarcérés sont détenus dans le quartier pour mineurs d'une maison d'arrêt. Le dernier tiers est détenu dans l'un des six EPM ouverts dans le courant des années 2000.

La mission **recommande de privilégier**, dans le cadre du plan de construction de nouvelles places de prison, le **développement des EPM**, ou, à tout le moins, de rapprocher la prise en charge en QPM de celle des EPM.

Les EPM garantissent la **séparation effective des mineurs et des majeurs** et offrent un **suivi éducatif renforcé**, reposant sur un binôme constitué d'un éducateur de la PJJ et d'un surveillant pénitentiaire.

Le travail commun entre PJJ, administration pénitentiaire, éducation nationale et personnels de santé se heurte encore parfois à

des différences de culture professionnelle. Pour les surmonter, la mission invite à relancer les **formations communes** et à doter chaque établissement d'un **projet éducatif fédérateur**.



À l'EPM La Valentine, à Marseille, les rayons d'une épicerie ont été reconstitués afin d'initier les jeunes détenus aux métiers de la vente.

Des professeurs de l'éducation nationale dispensent des heures d'enseignement scolaire dans toutes les structures pénitentiaires. La mission souhaite que cet enseignement, actuellement interrompu pendant les congés d'été des enseignants, puisse être **assuré en continu pendant l'année**.

La **découverte des métiers** est aussi un axe majeur du travail réalisé en détention auprès des jeunes détenus. Elle peut constituer une première étape vers une entrée en formation à l'issue de la détention.

Les CEF, des structures fragiles

Souvent décriés, les 52 CEF aujourd'hui en activité peuvent offrir un cadre propice à un travail éducatif, à condition que certaines conditions soient réunies.

Les CEF, qui accueillent au maximum une douzaine de jeunes, sont la structure la plus coûteuse de la PJJ, avec un prix de journée moyen de l'ordre de 660 euros. Ils apparaissent pourtant comme des structures fragiles : le départ d'un professionnel, un changement dans l'encadrement, l'arrivée d'un jeune particulièrement difficile peuvent suffire à en détériorer rapidement le bon fonctionnement.

Alors que le placement en CEF a été conçu comme une alternative à la prison, on leur reproche souvent d'en être devenus « l'antichambre », le non-respect par le mineur des contraintes liées à son placement pouvant entraîner son incarcération.

Leur principale faiblesse réside aujourd'hui dans leur difficulté à **recruter** et **fidéliser** des éducateurs qualifiés. Ils se tournent trop souvent vers de jeunes éducateurs inexpérimentés, quand ce n'est pas vers des *coachs* sportifs embauchés en CDD, ce qui n'est pas compatible avec la constitution d'équipes stables.

La **revalorisation** du métier d'éducateur en CEF, la dispensation d'une **formation adaptée** à la prise de poste, le **profilage** des postes d'éducateurs dans le secteur public, la définition d'un véritable projet pédagogique pour chaque structure s'imposent donc comme des orientations incontournables, surtout si le Gouvernement souhaite développer fortement le recours à ces structures.

La **préparation de la sortie** est également un enjeu majeur, ce qui suppose de travailler avec la **famille** ainsi qu'avec les **éducateurs de milieu ouvert**.

Les structures hospitalières

La prise en charge thérapeutique des mineurs atteints de troubles psychiatriques relève surtout du secteur ambulatoire et ne donne lieu qu'en dernier recours à une hospitalisation partielle ou complète.

Toutefois, on remarque une augmentation continue des moyens consacrés à l'hospitalisation complète en pédopsychiatrie, mouvement inverse de celui que connaît la psychiatrie générale. Cette évolution contribue aux délais d'attente importants constatés en soins ambulatoires et peut inciter les parents à se tourner vers des solutions institutionnelles qui ne se justifient pas toujours. La faiblesse d'ensemble des moyens de la pédopsychiatrie peut conduire en outre à des prises en charge de mineurs au sein de services de soins pour adultes, ce qui contrevient aux recommandations des autorités scientifiques.

Dans le cas particulier du détenu mineur demandeur de soins, le respect de la confidentialité des soins et le recueil du consentement des titulaires de l'autorité parentales sont les deux principales problématiques rencontrées par les professionnels. Les **unités hospitalières spécialement aménagées** (UHSA) offrent un cadre adapté au soin des mineurs détenus souffrant de troubles psychiatriques mais présentent l'inconvénient de ne pas expressément prévoir de séparation entre majeurs et mineurs.

Mener une action cohérente en amont et en aval de l'enfermement

Au-delà de l'enfermement, le travail d'insertion mené auprès des mineurs s'inscrit dans un cadre juridique et dans un environnement institutionnel impliquant de multiples acteurs qui doivent être mobilisés au service d'un même objectif.

L'impératif de la prévention

La prévention de la délinquance et de la déscolarisation sont des axes d'intervention majeurs sur lesquels les interlocuteurs de la mission ont tous insisté. Le dispositif des « classes relais » ou des « internats relais », auxquels la PJJ est associée, gagneraient à être développés pour les élèves en voie de décrochage scolaire.

Des outils adaptés pour la justice des enfants

En ce qui concerne tout d'abord le cadre juridique, la mission recommande une **refonte de l'ordonnance de 1945**, devenue illisible au fil de ses réformes successives, dans le respect de ses principes fondateurs qui consacrent la primauté de l'éducatif sur le répressif.

Les juges des enfants ont ensuite besoin de disposer d'une **palette diversifiée de solutions** de prise en charge pour les mineurs qui leur sont déférés. À cet égard, la mission demande que **l'ouverture annoncée de nouveaux CEF ne s'accompagne pas de la fermeture de foyers en milieu ouvert**, comme cela a pu être le cas par le passé.

Il importe également de préserver les moyens de la PJJ et de veiller à ce que les éducateurs de milieu ouvert accomplissent pleinement le rôle de « **fil rouge** » qui doit être le leur auprès de jeunes souvent ballotés de structure en structure.

Une PJJ investie dans le champ des mesures civiles

Depuis 2007, l'action de la PJJ a été « recentrée » sur le suivi des jeunes placés sous main de justice, au détriment de la mise en œuvre des mesures civiles d'assistance éducative décidées par les juges des enfants, qui ont été laissées à la charge des départements.

La mission plaide pour que la PJJ retrouve une capacité d'intervention plus large en **matière civile**, afin de pouvoir assurer une prise en charge globale et continue des jeunes qui lui sont confiés. De même, elle recommande de redonner toute sa place à la **protection jeune majeur** pour éviter que l'arrivée à l'âge de la majorité interrompe brutalement le travail socio-éducatif engagé auprès du mineur.

Un travail partenarial

Le rôle de la PJJ est enfin d'encourager l'entrée des jeunes dans les dispositifs de droit commun, ce qui est facilité par la conclusion de partenariats solides avec les acteurs de la **formation** et de l'**emploi**, en premier lieu les missions locales.



**Mission commune d'information
sur la réinsertion des mineurs enfermés**

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23
secretariat-afcult@senat.fr



Présidente de la mission
d'information :

Catherine Troendlé

Sénatrice du Haut-Rhin
(Les Républicains)



Rapporteur :

Michel Amiel

Sénateur
des Bouches-du-Rhône
(LaREM)

