

**CNC** **CDH**

COMMISSION NATIONALE  
CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

# AVIS SUR LA PRIVATION DE LIBERTÉ DES MINEURS

27 MARS 2018



*L'Avis sur la privation de liberté des mineurs  
a été adopté à l'unanimité  
lors de l'Assemblée plénière du 27 mars 2018.*

## Table des matières

### Partie I

#### Un état des lieux inquiétant de la privation de liberté des mineurs 7

A. Une augmentation inégale de l'enfermement des mineurs en quartiers des mineurs (QM) et en établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)	8
1. Les statistiques globales relatives à l'enfermement des mineurs dans les quartiers des mineurs (QM) et les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)	9
2. Les statistiques régionales relatives à l'enfermement des mineurs dans les QM et les EPM	11
3. Les statistiques relatives à la durée de l'enfermement des mineurs dans les QM et les EPM	12
4. La discrimination envers les filles mineures privées de liberté	12
5. Un recours accru à la détention provisoire	12
B. La zone grise des mineurs non comptabilisés ou comptabilisés plusieurs fois dans les statistiques gouvernementales des personnes privées de liberté	15
C. Une augmentation significative de l'enfermement des mineurs en centres éducatifs fermés (CEF) et en centres de rétention administrative (CRA)	16
1. Les centres éducatifs fermés (CEF)	16
2. Les lieux de privation de liberté dédiés aux étrangers : centres de rétention administrative (CRA), locaux de rétention administrative (LRA)	18

### Partie II

#### Analyse des causes de l'augmentation du nombre de mineurs privés de liberté 20

A. Les causes structurelles	20
1. Une tendance à la « surpénalisation » du comportement des mineurs	20
2. La modification de la temporalité de la justice des mineurs	22
3. La banalisation de l'enfermement	25
B. Les causes conjoncturelles	31
1. Les fermetures de CEF	31
2. Les mineurs poursuivis dans des affaires en lien avec le terrorisme	32
3. Les mineurs non accompagnés (MNA)	35

#### Recommandations 41

#### Annexes 46

Par une lettre de saisine de la garde des Sceaux en date du 27 novembre 2017, la CNCDH a été sollicitée aux fins de présenter son analyse sur la détention des mineurs et de formuler des recommandations. Paradoxalement, alors que la délinquance des mineurs n'augmente pas<sup>1</sup>, la réponse pénale, notamment par l'augmentation du nombre de mineurs privés de liberté, ne cesse de se durcir.

Nul ne peut contester que l'enfermement d'un mineur soit un aveu d'échec, que l'enfermement ait lieu, dans le quartier des mineurs d'une maison d'arrêt (QM), dans un établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) ou encore, concernant les filles mineures, dans le quartier des femmes d'une maison d'arrêt. N'occultons pas non plus l'incarcération de jeunes majeurs dans des maisons d'arrêts ou dans des centres de détention pour des faits commis lorsqu'ils étaient mineurs. Etrangement aucune statistique n'existe en France concernant ce public pris en charge sur un mode spécifique dans plusieurs pays européens, en Allemagne par exemple. Il existe aussi un autre mode d'enfermement des mineurs, heurtant frontalement les droits fondamentaux, c'est l'enfermement en centre de rétention administrative (CRA).

Aussi bien les textes internationaux que nationaux présentent la détention d'un ou d'une mineure comme une « anomalie » uniquement acceptable en dernier recours. Et pourtant le nombre de mineurs enfermés augmente, 75% à 80% d'entre eux sont encore présumés innocents mais placés en détention provisoire. Les causes de cette augmentation du nombre de mineurs détenus doivent être scrutées, sans omettre d'ajouter au nombre de mineurs détenus dans un établissement pénitentiaire ou en centre de rétention administrative, ceux qui sont enfermés dans un centre éducatif fermé (CEF), lieu clos. S'évader de ce lieu clos est durement sanctionné au point que de nombreuses personnes auditionnées par la CNCDH n'hésitent pas à qualifier les CEF « d'antichambre de la prison ». Il n'est pas anodin de constater que les CEF, sont comme les établissements pénitentiaires de toutes natures, assujettis au contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL).<sup>2</sup>

Pourtant le modèle de politique criminelle porté par l'ordonnance de 1945 était un modèle dit protectionniste de l'enfant qui doit privilégier son intérêt supérieur, donc sa socialisation en milieu ouvert. « *La France, lit-on, dans le préambule de l'ordonnance, n'est pas assez riche d'enfants qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains...Le gouvernement de la République française entend protéger efficacement les mineurs et plus particulièrement les mineurs délinquants...* ». Ces propos d'espérance sont peu compatibles avec l'accoutumance constatée de la justice et des citoyens à la prison pour les mineurs, et plus encore lorsqu'ils ont entre 16 et 18 ans. Rappelons qu'en droit positif, une condamnation à une peine proprement dite ne peut être prononcée à l'encontre d'un mineur que si les circonstances et sa personnalité l'exigent. A l'égard des mineurs de plus de 13 ans le tribunal pour enfants ne peut prononcer une peine d'emprisonnement avec ou

---

1. Laurent Mucchielli, « Des délinquants « de plus en plus jeunes et de plus en plus violents » : sociologie d'une prénotation », *Délibérée 2017/1 (N° 1)*, p. 91-93.

2. Cf les rapports du CGLPL sur les CEF : [www.cgpl.fr/rapports-et-recommandations/recherche?cat\\_type\\_etablissement=32&cat\\_type\\_rapport=100&searchhide=1](http://www.cgpl.fr/rapports-et-recommandations/recherche?cat_type_etablissement=32&cat_type_rapport=100&searchhide=1)

sans sursis, qu'après avoir spécialement motivé le choix de cette peine.

Dans le même esprit que celui de l'ordonnance de 1945, avant les multiples réformes qui l'ont entachée, la *Convention internationale des droits de l'enfant* (CIDE), adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989, stipule dans son article 37 b) que les Etats s'engagent à ce que : « *Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible* ». L'ordonnance du 2 février 1945, après plus d'une quarantaine de modifications, s'écarte des principes de la CIDE et ce malgré le 10<sup>ème</sup> principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR) défini par le Conseil constitutionnel et relatif aux mineurs délinquants.

En posant dans une décision du 29 août 2002<sup>3</sup> ce 10<sup>ème</sup> PFRLR, le Conseil constitutionnel constitutionnalise le droit pénal des mineurs dans les termes suivants : « *Considérant que l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées, trouvent notamment leur expression dans la loi du 12 avril 1906 sur la majorité pénale des mineurs, la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante ; que toutefois, la législation républicaine antérieure à la Constitution de 1946 ne consacre pas de règle selon laquelle les mesures contraignantes ou les sanctions devraient toujours être évitées au profit de mesures purement éducatives ; qu'en particulier les dispositions originelles de l'ordonnance du 2 février 1945 n'écartaient pas la responsabilité pénale des mineurs et n'excluaient pas en cas de nécessité, que fussent prononcées à leur égard des mesures telles que le placement, la surveillance, la retenue ou, pour les mineurs de plus de 13 ans, la détention ; que telle est la portée du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs* ».<sup>4</sup> La détention est bien présentée comme l'ultime solution et uniquement pour les mineurs de plus de 13 ans.

Cependant cette même décision et la jurisprudence ultérieure du Conseil constitutionnel ont rapporté la preuve que ce PFRLR ne mettait pas à l'abri de profondes évolutions jusqu'à s'autoriser à parler de mutation du modèle de justice pénale des mineurs<sup>5</sup>, illustré par exemple par l'instauration très contestée dès l'origine des centres éducatifs fermés.

Ces derniers complètent depuis la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 la gamme des

3. C.C n°2002-460 du 29 août 2002, JORF, 30 août 2002, p.14 et s.

4. Jérôme Roux, « La reconnaissance par le Conseil constitutionnel du principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la justice des mineurs (A propos de la décision n°2002-461 DC du 29 août 2002), *Revue de droit public*, 200, p.14 953 ; Christine Lazerges, « Les limites de la constitutionnalisation du droit pénal des mineurs », in *Archives de politique criminelle, Justice des mineurs*, Pedone, 2008, p. 7 et s. ; « La démolition méthodique de la justice des mineurs devant le Conseil constitutionnel », *RSC*, 2011, p.728 et s.

5. Christine Lazerges, « La mutation du modèle protectionniste de justice des mineurs », *RSC 2008*, p.200 et s.

établissements où les mineurs peuvent être placés, ils le sont le plus souvent dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Hormis la prison, les derniers établissements fermés en France l'avaient été en 1979 pour de multiples raisons prouvant leur échec. Etaient ainsi mis fin dans certains cas à des traitements pouvant s'apparenter à des traitements dégradants portant atteinte à la dignité des mineurs et à l'ensemble de leurs droits fondamentaux. Pourtant dans sa décision du 29 août 2002, le Conseil constitutionnel avalise les centres éducatifs fermés au motif qu'ils ne sont contraires ni aux articles 4, 8 et 9 de la Déclaration de 1789, ni aux principes constitutionnels propres à la justice des mineurs. Ils sont aujourd'hui au nombre de 52. Vingt nouveaux CEF seraient programmés selon le projet de loi de finances pour 2018<sup>6</sup>. Il existe en outre en France 44 quartiers des mineurs dans les maisons d'arrêts, d'une capacité en moyenne d'une vingtaine de places, comportant très rarement des cellules pour les filles mineures. Ces dernières ne bénéficient le plus souvent que de cellules distinctes dans des établissements pour femmes. Enfin, depuis la loi du 9 septembre 2002 les instituant, six établissements pénitentiaires pour mineurs ont été ouverts, pouvant accueillir chacun soixante adolescents et très exceptionnellement des adolescentes.

Les auditions conduites par la CNCDH et les visites de terrain<sup>7</sup> ont permis d'observer d'une part, un brouillage de la distinction entre mesure éducative, sanction éducative et peine, ainsi qu'un milieu ouvert en manque de repères et de moyens, au bénéfice de dispositifs budgétairement dévoreurs de crédits comme les CEF, dont la CNCDH a relevé les lourdes difficultés de fonctionnement. D'autre part, l'abaissement insidieux de la majorité pénale à 16 ans est saisissant, abaissement quelquefois ouvertement revendiqué<sup>8</sup>. Le durcissement général de la répression, qu'induisent certaines procédures comme la présentation immédiate devant la juridiction pour mineurs<sup>9</sup>, et pas seulement l'air du temps sécuritaire et la lutte contre le terrorisme, expliquent aussi le retour de l'enfermement. Ces causes ainsi que d'autres encore seront analysées (II) après une présentation d'un état des lieux concernant la privation de liberté des mineurs (I). Des recommandations fortes s'imposent (III).

---

6. Projet de loi de finances pour 2018 : protection judiciaire de la jeunesse, lien au 15 mars 2018 : [www.senat.fr/rap/a17-114-9/a17-114-91.html](http://www.senat.fr/rap/a17-114-9/a17-114-91.html)

7. La CNCDH s'est rendue au QM de Villeneuve les Maguelone, aux EPM de Marseille et de Porcheville et aux CEF de Saint Denis le Thiboult et « Les cèdres » de Marseille, voir en annexe les comptes rendus de visite.

8. Christine Lazerges, « L'abaissement insidieux de la majorité pénale à 16 ans », in *Liber amicorum en l'honneur de Renée Koering-Joulin*, 2014, p.423 et s.

9. La loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 avait institué une procédure de jugement à délai rapproché pour les mineurs, à laquelle est substituée par la loi du 5 mars 2007 la procédure de présentation immédiate devant une juridiction de jugement.

## Partie I

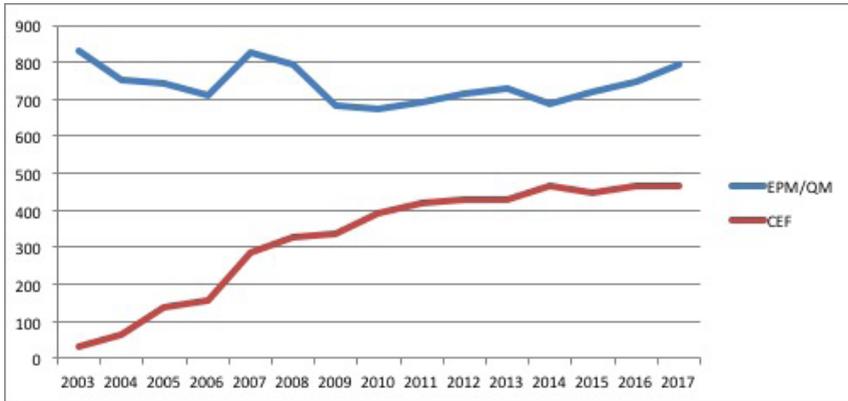
# Un état des lieux inquiétant de la privation de liberté des mineurs

Contrairement à certaines idées reçues, la délinquance des mineurs, telle que la reflète le nombre d'affaires poursuivables, n'a pas augmenté sensiblement depuis 15 ans, une période de tendance à la hausse, jusqu'en 2011, ayant été suivie d'une période de baisse sensible de 2011 à 2015, non compensée par une hausse en 2016, d'où une augmentation globale de 1,8% sur 15 ans.



La saisine de la ministre de la justice impliquait pour la CNCDDH de dresser un état des lieux de la population pénale concernant les mineurs en se penchant sur le nombre de mineurs enfermés en France dans des établissements relevant de l'administration pénitentiaire et dans les autres lieux de privation de liberté des mineurs. La Commission a constaté une hausse globale du nombre de mineurs privés de liberté. L'augmentation est inégale en quartiers des mineurs (QM) et en établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) (A). Par contre, elle est significative en centres éducatifs fermés (CEF) et en centres de rétention administrative (CRA) (C). Il convient de ne pas occulter une zone grise, celle des mineurs privés de liberté dans des établissements pénitentiaires pour des faits commis alors qu'ils étaient mineurs ; de plus, certains mineurs, en raison des transferts, sont comptabilisés plusieurs fois (B).

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



## A. Une augmentation inégale de l'enfermement des mineurs en quartiers des mineurs (QM) et en établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)

A titre liminaire, la CNCDH observe un manque criant de données statistiques sur le nombre de mineurs privés de liberté en France et souligne la difficulté qu'elle a rencontrée à obtenir des statistiques précises applicables à l'ensemble des lieux privés de liberté des mineurs lato sensu. Ainsi, les statistiques de l'administration pénitentiaire n'incluent pas les mineurs en centres éducatifs fermés (CEF) et en centres de rétention administrative (CRA). Cette réalité est occultée par le seul examen des statistiques du ministère de la justice.

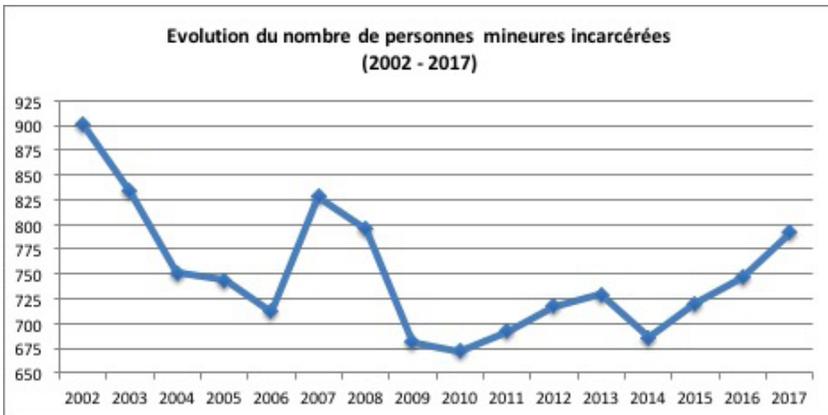
L'administration pénitentiaire prend en compte les mineurs de 13 à 18 ans incarcérés dans un quartier des mineurs (QM), ou dans un établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM). Les quartiers des mineurs, dédiés aux mineurs au sein d'une maison d'arrêt ou d'un centre pénitentiaire pour majeurs, sont au nombre de 44 en France<sup>10</sup>. Les établissements pénitentiaires pour mineurs sont des structures réservées aux mineurs dont la capacité d'accueil s'élève au maximum à 60 places. Il en existe actuellement 6 en France<sup>11</sup>. Quatre cultures se croisent avec plus ou moins de facilité dans les établissements pénitentiaires où des mineurs sont détenus: la culture de l'administration pénitentiaire, la culture de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), la culture de l'éducation nationale et la culture des personnels de santé.

10. Syndicat de la magistrature, « L'alternative à l'enfermement des enfants : un enjeu majeur », 8 février 2018, lien au 15 mars 2018 : [www.syndicat-magistrature.org/L-alternative-a-l-enfermement-des.html](http://www.syndicat-magistrature.org/L-alternative-a-l-enfermement-des.html)

11. Ministère de la justice, annuaire des établissements pénitentiaires, lien au 15 mars 2018 : [www.annuaire.justice.gouv.fr/annuaire-12162/annuaire-des-etablissements-penitentiaires-22648.html#cmq\\_path=liste&cmq\\_page=14](http://www.annuaire.justice.gouv.fr/annuaire-12162/annuaire-des-etablissements-penitentiaires-22648.html#cmq_path=liste&cmq_page=14)

## 1. Les statistiques globales relatives à l'enfermement des mineurs dans les quartiers des mineurs (QM) et les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)

La CNCDH constate une tendance générale à l'augmentation du nombre de mineurs au sein des différents lieux de privation de liberté relevant de l'administration pénitentiaire depuis le début 2004 à la suite de la mise en œuvre de la loi Perben de 2002 :



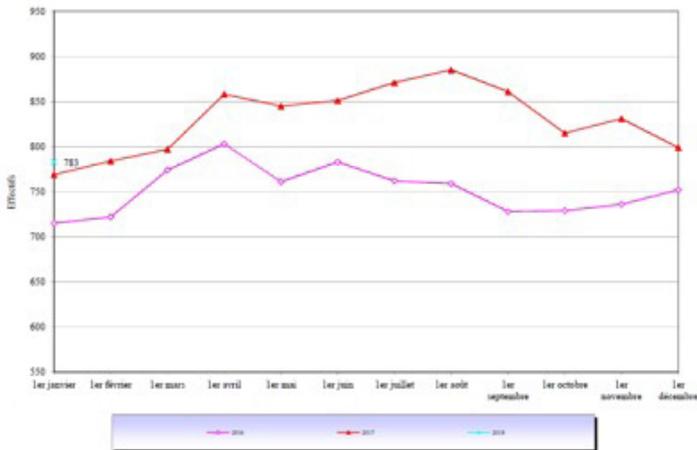
Le nombre de mineurs incarcérés représente 1% de la population carcérale totale<sup>12</sup> ; ce nombre est en hausse quasi constante depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, avec un niveau particulièrement élevé atteint au 1<sup>er</sup> août 2017 de 885 mineurs détenus. Le tableau et le graphique ci-dessous rendent compte de cette évolution. Le nombre d'entrées en détention concerne environ 3000 mineurs chaque année<sup>13</sup>.

Date	1 <sup>er</sup> janvier 2016	1 <sup>er</sup> août 2016	1 <sup>er</sup> déc. 2016	1 <sup>er</sup> janvier 2017	1 <sup>er</sup> août 2017	1 <sup>er</sup> déc. 2017	1 <sup>er</sup> janvier 2018
Nombre de mineurs écroués	715	759	752	769	885	799	783

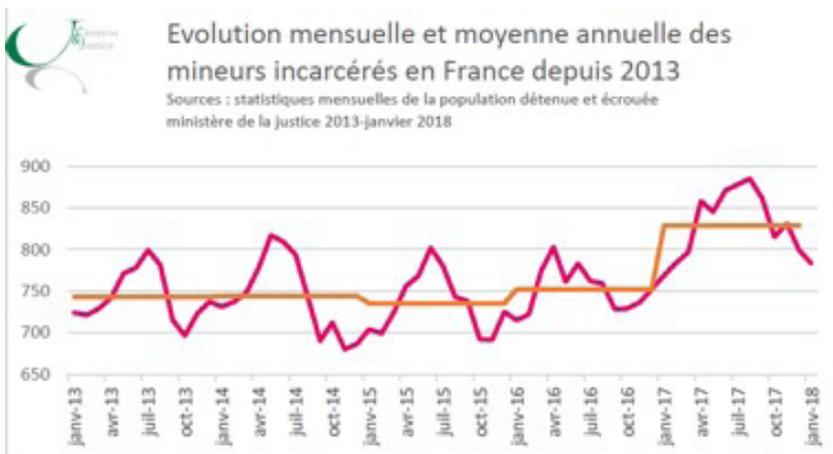
12. Ministère de la justice, La mesure mensuelle au 1<sup>er</sup> février 2018, lien au 15 mars 2018 : [www.justice.gouv.fr/art\\_pix/Mesure\\_mensuelle\\_incarceration\\_Fevrier\\_2018.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Mesure_mensuelle_incarceration_Fevrier_2018.pdf)

13. Audition d'Annie Kensey, statisticienne de l'administration pénitentiaire – 7 février 2018.

Champ :	Métropole et Outre-Mer
Effectif au :	1er janvier 2018
Source :	DAP - SDME - MeS



On constate également que le nombre de mineurs incarcérés en France a connu une rupture en avril 2016. En effet, depuis cette date, le nombre de mineurs incarcérés n'est jamais redescendu en dessous de la barre des 700. Cet effet cliquet est mis en exergue par le graphique ci-dessous.



## 2. Les statistiques régionales relatives à l'enfermement des mineurs dans les QM et les EPM

L'augmentation du taux d'incarcération des mineurs varie selon les régions et les départements<sup>14</sup>. Quatre inter-régions ont connu une forte hausse entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 1<sup>er</sup> janvier 2018 : Lyon<sup>15</sup>, Paris<sup>16</sup>, Rennes<sup>17</sup> et les Outre-mer<sup>18</sup>. A contrario, le nombre de mineurs incarcérés au sein de l'inter-région de Lille a diminué durant la même période<sup>19</sup>. Enfin, les autres inter-régions ont témoigné d'une très légère hausse, voire d'une stabilisation du nombre de mineurs détenus, telles que Bordeaux<sup>20</sup>, Dijon<sup>21</sup>, Marseille<sup>22</sup>, Strasbourg<sup>23</sup> et Toulouse<sup>24</sup>.

Cette variation de l'enfermement des mineurs d'une région à l'autre est susceptible de s'expliquer en partie par la diversité des politiques pénales, déclinées localement par les procureurs généraux et les procureurs de la République, en tenant compte, notamment, des spécificités territoriales<sup>25</sup>. Ne doit pas être sous-estimée non plus la politique de chaque juge des enfants et chaque juge des libertés et de la détention (JLD) en matière d'enfermement des mineurs.

En outre, la CNCDDH a constaté que les établissements pénitentiaires réservés aux mineurs étaient très peu touchés par la surpopulation carcérale, au contraire des prisons pour majeurs. De fait, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, les directions interrégionales dont les établissements pour mineurs détenaient le taux le plus élevé d'occupation étaient Lyon avec 72%, Paris avec 82% et Rennes avec 68%<sup>26</sup>. Sur la cinquantaine d'établissements accueillant des mineurs<sup>27</sup>, 5 témoignent d'un taux d'occupation de 100%<sup>28</sup> et un seul est en surpopulation carcérale de 120%<sup>29</sup>.

14. Audition de Madeleine MATHIEU, directrice de la PJJ et Aurore DANIEL, directrice fonctionnelle du 3ème groupe de la PJJ – 25 janvier 2018.

15. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 58 mineurs étaient détenus, contre 75 au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

16. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 184 mineurs étaient détenus, contre 192 au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

17. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 50 mineurs étaient détenus, contre 84 au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

18. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 71 mineurs étaient détenus, contre 90 au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

19. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 92 mineurs étaient détenus, contre 66 au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

20. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 26 mineurs étaient détenus, contre 30 au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

21. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 27 mineurs étaient détenus, contre 32 au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

22. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 97 mineurs étaient détenus, contre 99 au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

23. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 49 mineurs étaient détenus, contre 51 au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

24. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 54 mineurs étaient détenus, contre 53 au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

25. Audition de Marie-Noëlle COLLOBERT, procureur au Parquet des mineurs du TGI de Quimper et audition de Camille ASPEELE, vice-présidente du Tribunal pour enfants de Quimper- 6 février 2018.

26. Ministère de la justice, Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France au 1<sup>er</sup> janvier 2018, lien au 15 mars 2018 : [www.justice.gouv.fr/art\\_pix/mensuelle\\_janvier\\_2018.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/mensuelle_janvier_2018.pdf)

27. Les établissements comprennent 44 QM, 6 EPM et quelques centres pénitentiaires ayant des cellules pour les filles.

28. Il s'agit des maisons d'arrêt de Pau, de Bourges, de Tours, de Brest et de Majicavo.

29. Il s'agit de la maison d'arrêt de Caen.

### 3. Les statistiques relatives à la durée de l'enfermement des mineurs dans les QM et les EPM

La CNCDH, au travers de ses auditions, a relevé une augmentation de la durée moyenne d'enfermement ferme prononcé à l'encontre des mineurs, s'élevant à :

- 2,1 mois en 2009,
- 3 mois en 2015<sup>30</sup>, et
- 3 mois et 8 jours en 2016<sup>31</sup>.

L'administration pénitentiaire constate également une hausse de la durée moyenne sous écrou pour les mineurs.

ANNEE	TRIMESTRE	ENTRANTS Nombre d'écrous de mineurs	Pop moyenne de mineurs	Durée moyenne sous écrou en tant que mineur*
2015	1er trimestre	794	732	2,8
2015	2nd trimestre	825	770	2,8
2015	3ème trimestre	740	736	3,0
2015	4ème trimestre	761	704	2,8
2016	1er trimestre	898	759	2,5
2016	2nd trimestre	781	783	3,0
2016	3ème trimestre	787	746	2,8
2016	4ème trimestre	826	749	2,7
2017	1er trimestre	905	814	2,7
2017	2nd trimestre	881	865	2,9
2017	3ème trimestre	762	843	3,3

\* Indicateur de durée moyenne sous écrou en tant que mineur en mois : (pop moyenne de mineurs/ entrée)\*3

### 4. La discrimination envers les filles mineures privées de liberté

Les solutions éducatives concernant les filles sont en nombre restreint ; cette insuffisance peut expliquer certaines incarcérations. La prise en charge des filles mineures incarcérées est très préoccupante bien qu'elles soient peu nombreuses dans les établissements pénitentiaires. Au 1<sup>er</sup> octobre 2017, 41 filles mineures étaient incarcérées contre 774 garçons mineurs, selon les chiffres de l'administration pénitentiaire. En conséquence, le nombre restreint de places réservées dans les différents lieux d'enfermement pose de nombreuses difficultés. Ainsi, seulement trois établissements pénitentiaires pour mineurs accueillent

30. Audition d'Annie Kensey, statisticienne de l'administration pénitentiaire – 7 février 2018.

31. Audition d'Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté – 16 janvier 2018.

des filles<sup>32</sup> et quatre centres pénitentiaires pour femmes possèdent des places réservées aux mineures<sup>33</sup>.

Selon l'ordonnance du 2 février 1945<sup>34</sup> et le code de procédure pénale<sup>35</sup>, les mineures doivent être séparées des majeures au sein des lieux de privation de liberté. Or, elles sont quasi-systématiquement incarcérées dans les mêmes locaux que les majeures, dans des cellules qui leur sont dédiées. Les mineures incarcérées bénéficient de peu de temps à l'extérieur de leurs cellules, pour leur éviter de croiser des majeures. De plus, cette absence de séparation stricte peut être dangereuse pour certaines mineures par exemple pour les victimes de traite des êtres humains, qui peuvent rencontrer leur exploiteuse<sup>36</sup>. C'est également un facteur de déstabilisation, qui peut être générateur de récidive.

En outre, la mixité dans certains établissements pour mineurs complique la prise en charge des filles, qui sont toujours très minoritaires par rapport aux garçons. De fait, l'architecture des locaux expose parfois leurs cellules à la vue de l'ensemble de l'établissement, et cela peut créer des tensions voire des violences<sup>37</sup>. Au sein de l'EPM de Meyzieu, par exemple, la disposition de l'unité des filles les expose aux injures de la part des garçons<sup>38</sup>. Certains établissements pour mineurs redoutent tant la mixité qu'ils refusent la venue de filles, malgré la présence de locaux dédiés<sup>39</sup>.

Enfin, le faible nombre de filles privées de liberté<sup>40</sup>, et par conséquent de places réservées, entraîne de lourdes conséquences sur le maintien des liens familiaux<sup>41</sup> et le suivi éducatif. Les filles reçoivent souvent moins de visites que les garçons, en raison de l'éloignement de leur domicile<sup>42</sup>. En outre, au sein des centres pénitentiaires ou des maisons d'arrêt, les filles bénéficient de moins d'activités que leurs homologues garçons au sein des quartiers des mineurs. En effet, puisqu'elles sont moins nombreuses, l'effectif du personnel est réduit. Il convient d'ajouter que la formation du personnel n'est pas suffisamment adaptée aux

31. Il s'agit des établissements pénitentiaires pour mineurs de Quiévrechain, Lavaur et Meyzieu.

32. Il s'agit des centres pénitentiaires de Rennes, des Baumettes, et les maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis et d'Epinal.

34. Article 20-2 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante*.

35. Article R. 57-9-10 du code de procédure pénale.

36. Audition d'Olivier Peyroux, sociologue – 12 février 2018.

37. Intervention de Yaelle Amsellem-Mainguy, chargée d'études et de recherche et rédactrice en chef de la revue Agora Débats/jeunesses à l'INJEP, au colloque des 9 et 10 février organisé par le SM, le SNPES PJJ/FSU, l'OIP et le SAF, intitulé : « Une vraie alternative à l'enfermement des enfants: la liberté ».

38. Contrôleur général des lieux de privation de liberté, avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté, 18 février 2016, lien au 15 mars 2018 : [www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2016/02/joe\\_20160218\\_0041\\_0089.pdf](http://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2016/02/joe_20160218_0041_0089.pdf)

39. C'est le cas pour l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville.

40. En 2017, 10 mineures étaient écrouées en EPM, et 23 en QM.

41. Audition de Geneviève Avenard, Défenseure des enfants, Marie Lieberherr, Cheffe du pôle Défense des droits de l'enfant, Défenseur des enfants et Elise Fradet, chargé de mission, responsable des questions pénitentiaires, direction du réseau territorial, Défenseur des droits – 7 février 2018.

42. En moyenne, les garçons sont enfermés à 73 km de leur domicile, contre 98km pour les filles – audition d'Annie Kensey, statisticienne de l'administration pénitentiaire – 7 février 2018.

caractéristiques spécifiques des mineures.

## 5. Un recours accru à la détention provisoire

Le placement en détention provisoire des mineurs est un dispositif qui ne devrait être mis en œuvre qu'en dernier recours, après l'échec des mesures éducatives. La détention provisoire est une mesure, en principe exceptionnelle, strictement encadrée par l'ordonnance du 2 février 1945<sup>43</sup> et l'article 144 du code de procédure pénale. Or, le nombre de mineurs prévenus détenus a augmenté de manière significative depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, comme le démontre le tableau ci-dessous. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, les prévenus représentaient environ 77% des mineurs détenus, contre 59% en 2012<sup>44</sup>. Cette tendance se traduit également de façon régionale. A Dijon, par exemple, en 2017, 17 mineurs étaient condamnés à une peine d'emprisonnement et 33 étaient en détention provisoire<sup>45</sup>. L'EPM de Porcheville comprenait 92% de prévenus en 2017, contre 89% en 2016<sup>46</sup>. L'EPM de Marseille témoigne également d'un fort taux de prévenus qui s'élève à 83%<sup>47</sup>. Le quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Villeneuve-lès-Maguelone, en février 2018, comportait 9 prévenus et un condamné.

---

43. Article 11 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante

44. Audition d'Annie Kensey, statisticienne de l'administration pénitentiaire – 7 février 2018.

45. Audition d'Adeline Midez, juge pour enfants au Tribunal de grande instance de Dijon – 30 janvier 2018.

46. Visite de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville – 12 février 2018.

47. Visite de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille – 26 janvier 2018.

Champ : Métropole et Outre-Mer				
Effectif au : 1er janvier 2018				
Source : DAP - SDME - Me5				
Situation au 1er du mois	Prévenus	Condamnés	Ensemble	Variation mensuelle (%)
janvier 2016	494	221	715	-1,4%
février 2016	500	222	722	1,0%
mars 2016	540	234	774	7,2%
avril 2016	549	254	803	3,7%
mai 2016	531	230	761	-5,2%
juin 2016	551	232	783	2,9%
juillet 2016	545	217	762	-2,7%
août 2016	550	209	759	-0,4%
septembre 2016	545	183	728	-4,1%
octobre 2016	544	185	729	0,1%
novembre 2016	533	203	736	1,0%
décembre 2016	556	196	752	2,2%
janvier 2017	574	195	769	2,3%
février 2017	611	173	784	2,0%
mars 2017	609	188	797	1,7%
avril 2017	666	192	858	7,7%
mai 2017	662	183	845	-1,5%
juin 2017	647	204	851	0,7%
juillet 2017	629	242	871	2,4%
août 2017	647	238	885	1,6%
septembre 2017	636	225	861	-2,7%
octobre 2017	627	188	815	-5,3%
novembre 2017	656	175	831	2,0%
décembre 2017	611	188	799	-3,9%
janvier 2018	601	182	783	-2,0%

L'augmentation du nombre de prévenus incarcérés s'explique par la hausse du nombre de réquisitions de détention provisoire demandées par le parquet, qui sont souvent suivies par les magistrats du siège. Le taux de mineurs placés en détention provisoire est rarement inférieur à 75% du total des mineurs détenus. De janvier 2016 à janvier 2018, le nombre de mineurs prévenus a augmenté de 21% et celui des mineurs condamnés a baissé de 18%. En bref, pour faire baisser le nombre des mineurs détenus, c'est d'abord sur le placement en détention provisoire qu'il faut agir.

## B. La zone grise des mineurs non comptabilisés ou comptabilisés plusieurs fois dans les statistiques gouvernementales des personnes privées de liberté

La CNCDDH s'inquiète de l'absence de prise en compte statistique fidèle et sincère de la « zone grise », constituée des jeunes majeurs condamnés pour des infractions commises alors qu'ils étaient mineurs et les transferts de mineurs inter-établissements.

Ainsi, et d'une part, les jeunes majeurs, non comptabilisés comme mineurs, soit ont

été condamnés lors de leur minorité mais incarcérés majeurs, soit ont commis des faits pendant leur minorité mais ont été condamnés et incarcérés après être devenus majeurs. L'incarcération de ces « grands adolescents »<sup>48</sup>, dans les mêmes conditions critiques que les majeurs, est préoccupante. En effet, très peu de jeunes majeurs sont maintenus dans des établissements pour mineurs<sup>49</sup>.

D'autre part, la CNCDH rappelle que les transferts de mineurs d'un établissement à un autre ne sont pas pris en compte fidèlement dans les statistiques. Le transfert est un outil de la politique de régulation des effectifs de la surpopulation carcérale, encadré par une note conjointe de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)<sup>50</sup>, en date du 9 janvier 2017. Or, lorsqu'un mineur est transféré dans une nouvelle structure, il est à nouveau comptabilisé comme personne privée de liberté, ce qui altère la sincérité des chiffres en la matière. Ce nombre n'est pas négligeable puisque, par exemple, l'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de Porcheville a procédé à 70 transferts de mineurs en 2017 dont 24 pour désencombrement, 17 pour majorité et 15 pour motif disciplinaire<sup>51</sup>. La CGLPL a souligné, lors de son audition, que les transferts sont liés notamment au passage à la majorité, à des motifs de désencombrement, au rapprochement familial ou à des raisons disciplinaires. Ces transferts sont inquiétants car ils sont souvent peu respectueux du respect du travail éducatif déjà engagé et du maintien des liens familiaux<sup>52</sup>.

## **C. Une augmentation significative de l'enfermement des mineurs en centres éducatifs fermés (CEF) et en centres de rétention administrative (CRA)**

### **1. Les centres éducatifs fermés (CEF)**

Les CEF<sup>53</sup> sont des structures, publiques ou privées, instituées par la loi du 9 septembre

---

48. Syndicat de la magistrature, Observations devant la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, 8 février 2018, lien au 15 mars 2018 : [www.syndicat-magistrature.org/IMG/pdf/observations\\_enfermement\\_cncdh\\_fevrier\\_2018.pdf](http://www.syndicat-magistrature.org/IMG/pdf/observations_enfermement_cncdh_fevrier_2018.pdf)

49. Ministère de la justice, Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France au 1er janvier 2018, tableau 29, lien au 15 mars 2018 : [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/mensuelle\\_janvier\\_2018.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/mensuelle_janvier_2018.pdf)

50. Note interne du 9 janvier 2017 sur les transferts des mineurs aux fins de régulation des effectifs.

51. Voir le CR de visite de l'EPM de Porcheville en annexe.

52. Audition de Madame Adeline HAZAN, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL)- 16 janvier 2018.

53. Jean-Luc Rongé, « Centres éducatifs fermés : quel bilan ? », *Journal du droit des jeunes*, 2013, p. 32-40 ; Nicolas Sallée, « Si loin, si proches de la prison : les centres éducatifs fermés pour les jeunes délinquants », *Revue française de pédagogie*, 2014, p. 67-76.

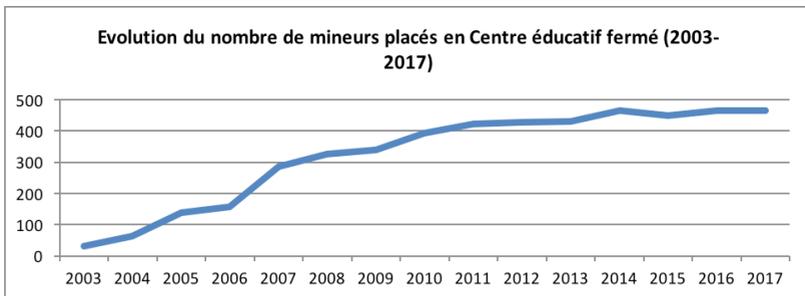
2002<sup>54</sup>. Ils accueillent pour six mois, renouvelables une fois, au maximum 12 mineurs, multirécidivistes ou multi-réitérants. Les mineurs sont placés en CEF, en alternative à la détention, en application d'un contrôle judiciaire<sup>55</sup>, d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'un placement à l'extérieur ou à la suite d'une libération conditionnelle<sup>56</sup>. Dans ce cadre, les mineurs font l'objet d'un suivi éducatif renforcé et de mesures de surveillance<sup>57</sup>.

La privation de liberté en CEF est matérielle mais aussi juridique<sup>58</sup> puisque la violation par le mineur de ses obligations judiciaires et des conditions de son placement peut entraîner son emprisonnement<sup>59</sup>.

Le nombre de mineurs placés en CEF ne cesse d'augmenter depuis leur création, comme le démontre le tableau ci-dessous, transmis par la PJJ<sup>60</sup>. Cette augmentation est en lien avec l'augmentation du nombre de CEF.

### Nombre de mineurs placés en CEF de 2003 à 2017

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
32	64	137	156	286	327	339	393	422	429	431	464	448	465	466



54. Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, dite *loi Perben I*.

55. Article 10-2 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante*.

56. Article 33 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante*.

57. Ministère de la justice, Rapport sur le dispositif des centres éducatifs fermés, lien du 15 mars 2018 : [www.justice.gouv.fr/publications-10047/rapports-thematiques-10049/rapport-sur-le-dispositif-des-centres-educatifs-fermes-cef-28525.html](http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/rapports-thematiques-10049/rapport-sur-le-dispositif-des-centres-educatifs-fermes-cef-28525.html) ; Projet de loi de finances pour 2018 : protection judiciaire de la jeunesse, lien au 15 mars 2018 : [www.senat.fr/rap/a17-114-9/a17-114-91.html](http://www.senat.fr/rap/a17-114-9/a17-114-91.html) ; circulaire du 10 mars 2016 *d'application de l'arrêté n° JUSF1509326A du 31 mars 2015 relatif aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des centres éducatifs fermés du secteur public de la PJJ* (BO min. Justice n° 2016-03, 31 mars 2016).

58. Intervention de Nicolas Sallée, sociologue, professeur à l'Université de Montréal, au colloque des 9 et 10 février organisé par le SM, le SNPES PJJ/FSU, l'OIP et le SAF, intitulé : « Une vraie alternative à l'enfermement des enfants : la liberté ».

59. Article 33 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante*, modifié par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007.

60. 35 CEF sont gérés par une association et 17 par la PJJ.

## 2. Les lieux de privation de liberté dédiés aux étrangers : centres de rétention administrative (CRA), locaux de rétention administrative (LRA) et zones d'attentes (ZA)

Les CRA sont des lieux de privation de liberté, ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, spécifiques aux étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et ne pouvant quitter immédiatement le territoire français<sup>61</sup>. Il existe aujourd'hui en France 24 CRA et 26 locaux de rétention administrative (LRA)<sup>62</sup>.

Il est nécessaire de rappeler que les mineurs ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement<sup>63</sup> ou d'expulsion<sup>64</sup>. Or, des mineurs sont enfermés dans certains CRA, en particulier massivement à Mayotte<sup>65</sup>. La CNCDH a rappelé à plusieurs reprises le nombre très préoccupant de mineurs non accompagnés enfermés au CRA de Mayotte qui s'est élevé en flux à 4 285 pour l'année 2016<sup>66</sup>. La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 *relative au droit des étrangers* en France a élargi le recours à la rétention pour les familles accompagnées d'enfants 48 heures avant leur départ pour « *préserver l'intéressé et le mineur qui l'accompagne des contraintes liées aux nécessités de transfert* »<sup>67</sup>, en utilisant désormais, outre les CRA, les LRA. Il est difficile d'obtenir des chiffres officiels sur le nombre de mineurs placés en CRA accompagnant leurs parents ou rattachés fictivement à un adulte, en particulier dans les Outre-mer<sup>68</sup>.

Selon La Cimade, le nombre de mineurs accompagnant leurs parents placés en CRA augmente depuis 2010, comme le montre le tableau ci-dessous, qui ne concerne que la métropole<sup>69</sup>. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le Défenseur des droits faisait état de 40 enfants en rétention, sans compter les enfants retenus à Mayotte<sup>70</sup>.

---

61. Infomie, Le placement en centre de rétention administrative et l'assignation à résidence, 24 avril 2014, lien au 15 mars 2018 : [www.infomie.net/spip.php?article1725](http://www.infomie.net/spip.php?article1725).

62. La Cimade, rétention et expulsion, lien au 15 mars 2018 : [www.lacimade.org/nos-actions/retention-et-expulsion/](http://www.lacimade.org/nos-actions/retention-et-expulsion/)

63. Article L. 511-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda).

64. Article L. 521-4 du Ceseda.

65. CNCDH, Avis « *Droit des étrangers et droit d'asile dans les Outre-mer. Cas particulier de la Guyane et Mayotte* », adopté le 26 septembre 2017, JORF n°0276 du 26 novembre 2017, texte n° 41 ; CNCDH, Avis « *La question pénitentiaire dans les Outre-mer* », adopté le 18 mai 2017, JORF n°0138 du 14 juin 2017, texte n°77.

66. Voir le rapport interassociatif des associations intervenant en rétention : [www.lacimade.org/wp-content/uploads/2017/06/Cimade\\_Rapport\\_Retention\\_2016.pdf](http://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2017/06/Cimade_Rapport_Retention_2016.pdf)

67. Article 35 de la loi n°2016-274 du 7 mars 2016 *relative au droit des étrangers en France*.

68. CNCDH, Avis « *Droit des étrangers et droit d'asile dans les Outre-mer. Cas particulier de la Guyane et Mayotte* », adopté le 26 septembre 2017, JORF n°0276 du 26 novembre 2017, texte n° 41.

69. [www.lacimade.org/wp-content/uploads/2017/06/Cimade\\_Rapport\\_Retention\\_2016.pdf](http://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2017/06/Cimade_Rapport_Retention_2016.pdf)

70. Communiqué de presse du Défenseur des droits, lien au 15 mars 2018: [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/cp-defenseur\\_des\\_droits\\_enfants\\_places\\_en\\_cra\\_final.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/cp-defenseur_des_droits_enfants_places_en_cra_final.pdf)

### Nombre de familles et d'enfants placés en CRA depuis 2010

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nombre de familles	178	160	52	19	22	51	87	134
nombre d'enfants	356	312	99	40	45	105	182	275

En métropole, en 2016, 277 mineurs non accompagnés, ou mineurs isolés étrangers, ont été recensés par les six associations intervenant en CRA. Le nombre de mineurs non accompagnés placés en CRA s'ajoute à celui des mineurs accompagnant leurs parents. Ce nombre connaît une forte augmentation.

Enfin, il ne faut pas oublier les mineurs enfermés en zone d'attente, isolés ou avec leur famille. La CNCDH déplore à cet égard l'absence de transparence des chiffres. Les associations<sup>71</sup> expliquent que les statistiques sont partielles et incomplètes et ne reflètent pas la réalité de l'enfermement des mineurs en zone d'attente. Ainsi, en 2016, les chiffres fournis par l'administration indiquent que le nombre de mineurs isolés maintenus en zone d'attente s'est élevé à plus de 200 pour l'année 2016. De plus, il convient d'ajouter les mineurs accompagnant leurs parents, qui ne sont pas recensés par l'administration.

Cet état des lieux sur le nombre de mineurs privés de liberté conduit à s'interroger sur les causes structurelles et conjoncturelles pouvant expliquer le recours plus fréquent à la privation de liberté des mineurs.

71. Anafé, « Aux frontières des vulnérabilités – Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017 », février 2018.

## Partie II

# Analyse des causes de l'augmentation du nombre de mineurs privés de liberté

Les causes de l'augmentation du nombre de mineurs privés de liberté sont évidemment multiples. A l'issue des auditions et analyses menées par la CNCDH, il est apparu qu'elles peuvent être classées en causes structurelles (A) et conjoncturelles (B).

### A. Les causes structurelles

Ces causes structurelles peuvent s'expliquer par une tendance à la « surpénalisation » (a) de certains comportements des mineurs et de leur traitement judiciaire, à laquelle s'ajoute un changement profond de l'esprit animant l'ordonnance du 2 février 1945 qui tend à rapprocher le statut judiciaire des mineurs de celui des majeurs. Ce rapprochement se traduit par une célérité accrue des procédures (b) et une banalisation de l'enfermement (c).

#### 1. Une tendance à la « surpénalisation » du comportement des mineurs

La pénalisation de certains comportements spécifiques aux mineurs atteste d'une tendance à la « surpénalisation ». A titre d'exemple, les violences commises aux abords d'un établissement scolaire sont devenues une circonstance aggravante, créée par la loi n°98-468 du 17 juin 1998<sup>72</sup>. De même, la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 *pour la sécurité intérieure* a inséré la circonstance aggravante de violences commises dans les gares et moyens de transport collectif<sup>73</sup> et la loi n°2010-201 du 2 mars 2010 a créé une circonstance aggravante lorsque la violence est commise par une personne dont le visage est masqué<sup>74</sup>. C'est aussi la loi n°2010-201 du 2 mars 2010 *renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public* qui a pénalisé le stationnement dans les halls d'immeubles<sup>75</sup>. Ou encore, le décret n°2009-724 du 19 juin 2009 *relatif à l'incrimination de dissimulation illicite du visage à l'occasion de manifestations sur la voie publique* qui a créé une contravention pour réprimer le port de masque lors de manifestations<sup>76</sup>.

Cette forme de « surpénalisation »<sup>77</sup> se retrouve dans les analyses du nombre d'affaires traitées par le parquet entre 2014 et 2016.

---

72. 11° des articles 222-12 et 222-13 du code pénal.

73. 13° des articles 222-12 et 222-13 du code pénal.

74. 15° des articles 222-12 et 222-13 du code pénal.

75. Article L126-3 code de la construction et de l'habitation.

76. Article R.645-14 du code pénal.

77. Auditions d'Anaïs Vrain, et Vincent Charmoillaux, magistrats, secrétaires nationaux du Syndicat de la magistrature – 25 janvier 2018.



Evolution de la réponse pénale envers l'enfance délinquante

		2014	2015	2016	chiffres clés publiés évolution 2015d/2016p	2014p/2015p	2015p/2016p	2014p/2016p
						calcul C&J	calcul C&J	calcul C&J
Activité Parquet	Affaires traitées	182 968	165 138	182 315	8,60%	-9,74%	10,40%	-0,36%
	Affaires non poursuivables	45 563	35 701	39 227	8,30%	-21,64%	9,88%	-13,91%
	Affaires Poursuivables	137 405	129 437	143 088	8,70%	-5,80%	10,55%	4,14%
	Poursuites	47 606	47 374	48 972	1,60%	-0,49%	3,37%	2,87%
	MAP (mesures alternatives aux poursuites)	78 488	71 028	80 775	11,60%	-9,50%	13,72%	2,91%
	dont rappel à la loi	48 694	43 029	49 866	13,60%	-11,63%	15,89%	2,41%
	dont classements sans suite*	8 896	8 814	10 728	19,90%	-0,92%	21,72%	20,59%
Activité Siège	Mineurs délinquants dont les juridictions pour mineurs ont été saisies	61 644	61 069	63 281	1,50%	-0,93%	3,62%	2,66%
	Contrôle judiciaire	4 811	6 740	7 345	3%	40,10%	8,98%	52,67%
	Détention provisoire	1 498	2 057	2 339	6,10%	37,32%	13,71%	56,14%
	Emprisonnement avec sursis simple	7 582	7 657	8 527	9,40%	0,99%	11,36%	12,46%
	Emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve	3 500	3 434	3 695	5,90%	-1,89%	7,60%	5,57%
	Emprisonnement ferme	4 759	4 703	4 972	2,20%	-1,18%	5,72%	4,48%

\* Motifs : recherches infructueuses, désistement ou carence du plaignant, état mental déficient, responsabilité de la victime, victime désintéressée d'office, régularisation d'office, préjudice ou trouble peu important.

Si le nombre d'affaires traitées est relativement stable, autour de 182 000 affaires, avec tout de même une augmentation de 4% des affaires considérées comme poursuivables, il convient de mettre ce chiffre en relation avec l'augmentation du nombre de classements sans suite, de l'ordre de 21%. Ces chiffres suggèrent une augmentation des infractions de faible ou de très faible gravité voire l'apparition d'infractions qui n'auraient pas donné lieu à des poursuites auparavant et confirme cette tendance à l'inflation des législations pénales<sup>78</sup>.

Les affaires soumises au juge des enfants n'augmentent que de 2,66% entre 2014 et 2016 alors que les placements sous contrôle judiciaire augmentent de 52,67 % et en détention provisoire de 56,14% sur cette même période. L'emprisonnement ferme, quant à lui, augmente également mais de manière beaucoup moins forte (+4,48%). Cette nette augmentation des contrôles judiciaires et des détentions provisoires pose question alors que l'activité globale reste stable. Elle peut confirmer la thèse du changement de paradigme de la justice des mineurs : auparavant, la justice commençait par proposer une mesure éducative avant de donner une réponse pénale, aujourd'hui elle donne une réponse pénale immédiate, entraînant une sévérité accrue et augmentant les cas d'enfermement possibles. Un chiffre frappe les esprits : en 2017, la réponse pénale pour les mineurs est de 94% alors qu'elle est de 70% pour les majeurs<sup>79</sup>.

78. Audition de Sophie Diehl, Conseillère technique Justice des Enfants et des Adolescents, Citoyens & Justice – 16 février 2018.

79. Audition de Pierre Joxe, ancien ministre, avocat au barreau de Bobigny - 1er février 2018.

## 2. La modification de la temporalité de la justice des mineurs

Dans un contexte d'inflation législative (plus d'une dizaine de réformes de l'ordonnance de 1945 depuis 2002), l'institution judiciaire a recours à des procédures de plus en plus rapides voire urgentes afin de sanctionner plus vite et de gérer plus économiquement le nombre de mineurs.

Longtemps, le seul mode de poursuites prévu pour les mineurs était l'ouverture d'une information devant le juge d'instruction ou le juge des enfants, afin que puissent être mises en œuvre des investigations approfondies avant le jugement sur la personnalité et des mesures provisoires éducatives<sup>80</sup>.

Le mode de saisine traditionnel était la requête pénale conformément à l'article 5 alinéa 2 de l'ordonnance du 2 février 1945<sup>81</sup>. Cette requête était transmise au juge des enfants par courrier dans le cadre de la pratique du rendez-vous judiciaire ou à la suite du défèrement d'un mineur à l'issue de sa garde à vue. La convocation par officier de police judiciaire (COPJ) devant le juge des enfants aux fins de mise en examen, créée par la loi n° 95-125 du 8 février 1995, est venue ajouter un mode de saisine à l'article 5<sup>82</sup>. Elle permet au procureur de la République de faire convoquer le mineur par un officier de police judiciaire en vue de sa mise en examen. Cependant, face à l'augmentation du volume d'affaires à traiter liée à une volonté de réponse pénale accrue, de nouveaux modes de comparution plus rapides, notamment avec la possibilité de saisir directement la juridiction de jugement, sont apparus<sup>83</sup>, entamant progressivement les principes de l'instruction obligatoire et de la primauté de l'éducatif sur le répressif.

Ainsi, la loi n°96-585 du 1<sup>er</sup> juillet 1996 a créé la procédure de comparution, dite à bref délai, prévue à l'article 8-2 de l'ordonnance du 2 février 1945<sup>84</sup>, qui permet au parquet, à tout moment de la procédure, s'il estime que les investigations ne sont plus nécessaires et que des investigations suffisantes sur la personnalité du mineur ont été effectuées, de requérir du juge des enfants qu'il ordonne la comparution du mineur devant la juridiction

---

80. *Traité de procédure pénale*, Frédérique Desportes- Laurence Lazerges-Cousquer, 4ème édition, 2016.

81. L'article 5 deuxième alinéa de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante* dispose que : « *En cas de délit ou de contravention de la cinquième classe, le procureur de la République en saisira, soit le juge d'instruction, soit par voie de requête le juge des enfants et, à Paris, le président du tribunal pour enfants* ».

82. L'article 5 dernier alinéa de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante* dispose que « *La convocation mentionnée aux troisième à sixième alinéas peut également être délivrée en vue de la mise en examen du mineur* ».

83. De même que la possibilité de saisine directe du juge des libertés et de la détention ouverte au parquet par l'article 137-4 du code de procédure pénale depuis la loi n°2007-291 du 5 mars 2007.

84. Article 8-2 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante* « *En matière correctionnelle, le procureur de la République pourra, à tout moment de la procédure, s'il estime que des investigations suffisantes sur la personnalité du mineur ont été effectuées, le cas échéant à l'occasion d'une précédente procédure, et que des investigations sur les faits ne sont pas ou ne sont plus nécessaires, requérir du juge des enfants qu'il ordonne la comparution de mineurs soit devant le tribunal pour enfants, soit devant la chambre du conseil, dans un délai compris entre un et trois mois* ».

de jugement, dans un délai compris entre un et trois mois. Cette procédure a fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité contestant la faculté, en matière de délits, de renvoyer un mineur devant la juridiction de jugement sans recourir à une instruction. Le Conseil constitutionnel a déclaré cette procédure conforme à la Constitution dans une décision du 21 septembre 2012<sup>85</sup>.

De même, la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 a institué à l'article 8-3 de l'ordonnance du 2 février 1945<sup>86</sup> la COPJ aux fins de jugement devant le tribunal pour enfants qui permet au procureur de la République de faire convoquer un mineur par un officier de police judiciaire devant le tribunal pour enfants directement, sans information préparatoire. Cette convocation dans les formes de l'article 390-1 du code de procédure pénale, c'est-à-dire, dans des formes proches de celles de la citation directe, est certes encadrée mais révèle encore une accélération des procédures<sup>87</sup> et un rapprochement de la justice des mineurs avec la justice des majeurs.

Mais c'est surtout la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 qui a créé la procédure de jugement à délai rapproché<sup>88</sup>, dénommée ensuite procédure de présentation immédiate par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, dont le fonctionnement évoque fortement celui de la comparution immédiate applicable aux majeurs<sup>89</sup>, marquant ainsi très nettement la célérité croissante de la justice des mineurs. La présentation immédiate permet au procureur de la République de saisir directement le tribunal pour enfants, sans information préalable. Cette procédure est applicable aux mineurs de 16 à 18 ans qui encourent une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à un an en cas de flagrance ou supérieure ou égale à trois ans dans les autres cas. Elle ne peut être engagée que si le mineur fait l'objet ou a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs procédures en application de l'ordonnance de 1945, que si des investigations sur les faits ne sont pas nécessaires et si des investigations sur la personnalité du mineur ont été faites au cours des douze derniers mois. La présentation immédiate débute par le défèrement du mineur devant le procureur de la République qui peut requérir le placement en détention provisoire. C'est en revanche le juge des enfants qui statue sur le placement du mineur (détention provisoire, contrôle judiciaire, assignation à résidence etc.) en audience de cabinet.

Dans cette dynamique procédurale, si la procédure de délivrance de convocation par officier de police judiciaire aux fins de mise en examen devant le juge des enfants reste

85. Décision n° 2012-272 QPC du 21 septembre 2012.

86. L'article 8-3 alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante* dispose que « Le procureur de la République peut poursuivre devant le tribunal pour enfants dans les formes de l'article 390-1 du code de procédure pénale soit un mineur âgé d'au moins treize ans lorsqu'il lui est reproché d'avoir commis un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement, soit un mineur d'au moins seize ans lorsqu'il lui est reproché d'avoir commis un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement ».

87. *L'autonomie du droit pénal des mineurs, entre consécration et affaiblissement*, Philippe Bonfils, AJ pénal 2012 p.312.

88. Article 14-2 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

89. *L'autonomie du droit pénal des mineurs, entre consécration et affaiblissement*, Philippe Bonfils, AJ Pénal 2012 p. 312.

encore la plus utilisée<sup>90</sup>, l'augmentation du nombre de défèrements, qui consistent à présenter le mineur à un juge en fin de garde à vue est éloquent. Ainsi, depuis le début des années 2000, on constate une bascule dans l'utilisation du défèrement devant le juge des enfants<sup>91</sup>. L'apparition du logiciel CASSIOPEE<sup>92</sup> en 2008, a créé un effet « boule de neige » dès lors que certaines incivilités reçoivent une qualification judiciaire, ce qui n'aurait pas été le cas auparavant. Même s'il fait l'objet de mesures éducatives, qui nécessitent du temps pour donner des résultats, un mineur apparaissant plusieurs fois dans CASSIOPEE risque fort d'être déféré<sup>93</sup>.

Or, le défèrement, censé être utilisé comme un outil pédagogique et de dissuasion, a eu pour effet le « *démantèlement du principe de continuité personnelle* »<sup>94</sup> dans le suivi du mineur. En effet, traditionnellement, tous les tribunaux sont sectorisés et les mineurs poursuivis dans plusieurs affaires sont suivis personnellement par le juge qui les connaît, en qualité de référent. Depuis cette augmentation massive des défèrements, toutes les grandes juridictions sont passées à la permanence de sorte que les mineurs sont déférés devant n'importe quel juge de permanence, à savoir un juge qui ne les connaît pas. Le juge tend alors à se concentrer sur la gravité des faits et non sur le parcours ou la personnalité du mineur. Il doit en outre s'interroger très rapidement sur la qualification des faits et ne peut pas toujours les requalifier, alors que cela serait possible s'il en avait le temps. Ainsi la réponse apportée est-elle moins soucieuse d'individualisation qu'elle ne poursuit l'objectif de politique pénale du ministère public.

Ceci est particulièrement visible à Paris dans le cas des mineurs non accompagnés (MNA) que le parquet défère en grand nombre, ce qui conduit à un taux très élevé d'incarcération pour des délits dits « mineurs »<sup>95</sup>. Le parquet requiert des débats à bref délai afin de pouvoir les garder sous-main de justice et les juger le plus vite possible et en leur présence.

Le changement de temporalité de la justice des mineurs produit aussi des conséquences sur la communication entre les services, dès lors que plusieurs jours peuvent s'écouler après un défèrement avant que le juge référent ne prenne connaissance des éléments nouveaux du dossier de « son » mineur. Malgré le suivi assuré par le service éducatif auprès des tribunaux (SEAT), il semble que la communication entre les services ne soit pas toujours aussi

---

90. 61% des affaires poursuivies en 2016, audition du syndicat de la magistrature – 25 janvier 2018, *Bulletin INFOSTAT JUSTICE* n° 133, février 2015 : une justice pénale des mineurs adaptée à une délinquance particulière.

91. Dans les années 2000, à Lyon et à Lille, 5% des mineurs étaient déférés, contre 25% à Lille et 40-50% à Marseille sur l'ensemble des entrées devant le Juge des enfants - audition de Laurence Bellon- Présidente du tribunal pour enfants de Marseille – 26 janvier 2018.

92. Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Oriente Procédure pénale Et Enfants. Le traitement CASSIOPEE, mis en œuvre dans les tribunaux de grande instance, permet l'enregistrement d'informations relatives aux plaintes et dénonciations reçues par les magistrats, dans le cadre de procédures judiciaires, afin d'améliorer le délai de traitement des procédures, et d'assurer l'information des victimes (source CNIL).

93. Intervention de Lucille Rouet, juge des enfants, au colloque des 9 et 10 février organisé par le SM, le SNPES PJJ/FSU, l'OIP et le SAF, intitulé : « Une vraie alternative à l'enferment des enfants: la liberté ».

94. Audition de Laurence Bellon, Présidente du Tribunal pour enfant de Marseille – 26 janvier 2018.

95. cf. II.B.2 du présent avis.

performante<sup>96</sup> qu'elle devrait l'être.

C'est un autre constat négatif que la CNCDDH a pu dresser à l'issue des auditions qu'elle a menées : l'accélération de la justice des mineurs influe sur le recours à l'enfermement, qui, avant comme après jugement, tend à devenir une pratique banalisée.

### 3. La banalisation de l'enfermement

#### L'enfermement : conséquence par ricochet du contrôle judiciaire

La tendance générale à l'accélération des procédures et la volonté de donner une réponse pénale rapide aux comportements délictueux des mineurs ont des conséquences sur le nombre de contrôles judiciaires prononcés, qui s'est accru. De 2005 à 2016, il a doublé, passant de 6% à 12%<sup>97</sup>.

En application de l'article 10-2 de l'ordonnance du 2 février 1945, les mineurs âgés de treize à dix-huit ans peuvent être placés sous contrôle judiciaire dans les conditions prévues par le code de procédure pénale, sous réserve des dispositions de ce même article. Ainsi, en matière correctionnelle, les mineurs âgés de moins de seize ans ne peuvent être placés sous contrôle judiciaire que « *si la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à cinq ans et si le mineur a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs mesures éducatives prononcées en application des articles 8,10,15,16 et 16 bis ou d'une condamnation à une sanction éducative ou à une peine, si la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à sept ans, si la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à cinq ans pour un délit de violences volontaires, d'agression sexuelle ou un délit commis avec la circonstance aggravante de violences* »<sup>98</sup>. Pour les mineurs de 16 à 18 ans, le placement sous contrôle judiciaire est possible selon le même régime que celui des majeurs.

Le contrôle judiciaire peut être prononcé par le juge des enfants, le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention (JLD). Le magistrat énonce un certain nombre d'obligations que le mineur doit respecter comme, entre autres, se soumettre aux obligations de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation confiées à la PJJ, répondre aux convocations des services éducatifs, suivre une formation ou une scolarité, ne pas paraître dans certains lieux ou ne pas rencontrer certaines personnes. Le contrôle peut également comporter l'obligation de respecter les conditions d'un placement dans un centre éducatif fermé prévu à l'article 33 de l'ordonnance<sup>99</sup>. Le non-respect de cette obligation peut entraîner le placement du mineur en détention provisoire en application de l'article 11-2 de l'ordonnance du 2 février 1945.

96. Intervention de Lucille Rouet, juge des enfants, au colloque des 9 et 10 février organisé par le SM, le SNPES PJJ/FSU, l'OIP et le SAF, intitulé : « Une vraie alternative à l'enfermement des enfants : la liberté ».

97. Audition de Nicolas Sallée, sociologue, professeur à l'Université de Montréal – 2 février 2018.

98. Article 10-2 III de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante*.

99. cf. partie II. A. c.3° L'enfermement par le biais du placement en CEF du présent avis.

Or, il est manifeste que le contrôle judiciaire nourrit la détention provisoire. D'une part, les obligations qui en découlent et l'absence de leurs limites dans le temps sont souvent difficiles à appréhender par des mineurs en manque eux-mêmes de limites, dont le cadre imposé n'est pas forcément adapté à leur personnalité en devenir. D'autre part, certaines obligations de formation ou de travail sont trop vagues pour être respectées de même que certaines interdictions de sortie trop strictes pour être comprises. De plus, le contrôle judiciaire, utilisé en lien avec un placement, notamment avec le placement en CEF, ne fonctionne pas. Enfin, il arrive que certains mineurs doivent respecter plusieurs contrôles judiciaires en même temps. Au total, le non-respect, fréquent, d'une obligation du contrôle judiciaire entraîne sa révocation ipso facto et conduit au placement du mineur en détention provisoire. La CNCDH recommande que le contrôle judiciaire ne puisse pas, comme ce fut le cas jusqu'à la loi du 9 septembre 2002, être appliqué à des mineurs de moins de seize ans.

### L'enfermement par le placement en détention provisoire

Le recours à la détention provisoire est prévu à l'article 11 de l'ordonnance du 2 février 1945. Les mineurs âgés de treize ans révolus et de moins de seize ans ne peuvent être placés en détention provisoire que s'ils encourent une peine criminelle ou s'ils se sont volontairement soustraits aux obligations d'un contrôle judiciaire prononcé conformément aux dispositions du III de l'article 10-2 ou à celles d'une assignation à résidence avec surveillance électronique. Pour les mineurs de 16 à 18 ans, le placement en détention provisoire est possible s'ils encourent une peine criminelle, ou une peine correctionnelle d'une durée égale ou supérieure à trois ans ou encore s'ils se sont volontairement soustraits aux obligations d'un contrôle judiciaire prononcé conformément aux dispositions de l'article 10-2 ou à celles d'une assignation à résidence avec surveillance électronique.

Si l'ordonnance du 2 février 1945 précise qu'il ne doit être recouru à la détention provisoire que « *si elle est indispensable ou qu'il est impossible de prendre toute autre disposition et à la condition que les obligations du contrôle judiciaire prévues par l'article 10-2 et les obligations de l'assignation à résidence avec surveillance électronique soient insuffisantes* »<sup>100</sup>, non seulement son recours est massif à l'égard des mineurs et mais encore il ne cesse de croître.

Ainsi, le nombre de mineurs prévenus a augmenté en deux ans, passant de 69% en janvier 2016 à 77% en décembre 2017<sup>101</sup>. Cette augmentation du placement en détention provisoire à partir de l'année 2015 peut être rapprochée de la tension née des attentats terroristes, phénomène qui a renforcé la sévérité des juges dans tous les domaines et pas seulement envers les mineurs poursuivis dans des affaires en lien avec le terrorisme<sup>102</sup>.

---

100. Article 11 alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante*.

101. Ministère de la justice, La mesure mensuelle au 1er décembre 2017, lien au 15 mars 2018 : [www.justice.gouv.fr/art\\_pix/mensuelle\\_decembre\\_2017.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/mensuelle_decembre_2017.pdf)

102. On comptait 20 mineurs en détention provisoire pour atteinte à l'autorité de l'Etat au 1<sup>er</sup> octobre 2017, Audition d'Annie Kensey, statisticienne de l'administration pénitentiaire, 7 février 2018.

Ce recours accru à la détention provisoire ne permet pas de tenir suffisamment compte des éléments de personnalité et du parcours du jeune. Le placement en détention provisoire devient un quasi pré-jugement dont l'utilité en termes éducatifs n'est pas démontrée. Ce sont d'ailleurs des juges non spécialisés, les juges des libertés et de la détention (JLD), qui décident, dans la plupart des cas, du placement en détention provisoire sur le fondement de l'article 144 du code de procédure pénale<sup>103</sup>. Ces magistrats apparaissent plus sévères avec les mineurs qu'avec les majeurs et paradoxalement, dans certaines affaires, pour les mêmes faits, certains mineurs sont déférés alors que les majeurs sont renvoyés en COPJ six mois plus tard. A titre d'exemple, en février 2018, les chiffres du ministère de la justice font apparaître 20 541 prévenus pour 49 055 condamnés, soit 29,5% de prévenus<sup>104</sup>. En comparaison avec le pourcentage des mineurs prévenus, il apparaît que plus de 2/3 des mineurs sont placés en détention provisoire et 1/3 chez les majeurs. Alors qu'un juge des enfants aura tendance à placer un mineur en détention provisoire en attendant que des places en CER ou CEF se libèrent, dans la mesure où le jeune détenu a ensuite plus de chance de pouvoir intégrer un tel centre, un JLD sera plus enclin à ordonner un placement en détention provisoire hors de tout souci éducatif.

### L'enfermement par le biais du placement en CEF

Si certains considèrent que les placements en quartier des mineurs ou en établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) ne constituent que des « privations » de liberté alors que les CEF constituent des « restrictions » de liberté<sup>105</sup>, il n'en demeure pas moins que les CEF ont créé une nouvelle forme d'enfermement.

#### *Une prétendue alternative à la détention*

En 2002, la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs constatait qu'« aujourd'hui, l'incarcération demeure trop souvent le dernier recours, la fin de toute tentative éducative. L'enfermement des mineurs doit être repensé afin de revêtir une véritable

103. L'article 144 du CPP dispose que : « La détention provisoire ne peut être ordonnée ou prolongée que s'il est démontré, au regard des éléments précis et circonstanciés résultant de la procédure, qu'elle constitue l'unique moyen de parvenir à l'un ou plusieurs des objectifs suivants et que ceux-ci ne sauraient être atteints en cas de placement sous contrôle judiciaire ou d'assignation à résidence avec surveillance électronique :

1° Conserver les preuves ou les indices matériels qui sont nécessaires à la manifestation de la vérité ;

2° Empêcher une pression sur les témoins ou les victimes ainsi que sur leur famille ;

3° Empêcher une concertation frauduleuse entre la personne mise en examen et ses coauteurs ou complices ;

4° Protéger la personne mise en examen ;

5° Garantir le maintien de la personne mise en examen à la disposition de la justice ;

6° Mettre fin à l'infraction ou prévenir son renouvellement ;

7° Mettre fin au trouble exceptionnel et persistant à l'ordre public provoqué par la gravité de l'infraction, les circonstances de sa commission ou l'importance du préjudice qu'elle a causé. Ce trouble ne peut résulter du seul retentissement médiatique de l'affaire. Toutefois, le présent alinéa n'est pas applicable en matière correctionnelle ».

104. Ministère de la justice, La mesure mensuelle au 1<sup>er</sup> février 2018, lien au 15 mars 2018 : [www.justice.gouv.fr/art\\_pix/mensuelle\\_fevrier%202018\\_2.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/mensuelle_fevrier%202018_2.pdf)

105. ean-Luc Rongé, « Les CEF : entre le pénal et l'éducatif », Journal du droit des jeunes 2010/9 (n° 299), p. 32-36.

*dimension éducative et de s'inscrire dans un parcours dynamique vers la réinsertion* »<sup>106</sup>. Dans ce contexte, la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002, *d'orientation et de programmation pour la justice*, dite loi Perben I, a créé les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), présentés comme des prisons pour mineurs à « vocation éducative », et les centres éducatifs fermés (CEF). Cette loi a replacé la notion de responsabilité au cœur de la justice pénale des mineurs et a eu pour conséquence de modifier la place attribuée à l'incarcération dans la pensée éducative, créant un modèle « d'éducation sous contrainte », caractérisé par « une valorisation de la contrainte comme le cœur de l'action éducative »<sup>107</sup>. Les CEF, définis comme des établissements publics ou privés dans lesquels les mineurs sont placés en application d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'un aménagement de peine ou d'une libération conditionnelle, et où ils font l'objet de mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité<sup>108</sup>, correspondent à cette nouvelle approche. La circulaire de mise en œuvre du programme des CEF de la PJJ définit d'ailleurs le régime juridique des placements en CEF comme une contrainte judiciaire<sup>109</sup>.

Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 août 2002<sup>110</sup> a précisé au sujet des CEF que « *le caractère fermé des centres était de nature juridique et résidait uniquement dans la sanction du non-respect des obligations auxquelles le mineur est astreint* », leur dénomination n'impliquant pas forcément de fermeture matérielle. Pourtant il s'agit bien de structures fermées, dont les mineurs ne peuvent pas sortir librement, relevant d'ailleurs du mandat du contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) comme nous l'avons déjà souligné.

Les CEF accueillent exclusivement des mineurs en alternative à l'incarcération (contrôle judiciaire, sursis avec mise à l'épreuve, aménagements de peine tels que la libération conditionnelle ou le placement extérieur...). Pensé au départ pour un public « multirécidiviste », le placement en CEF s'applique aux mineurs de 13 à 18, sans condition d'antécédent judiciaire ou de gravité des faits. Présentés comme un nouveau moyen de lutte contre la délinquance des mineurs, et comme une alternative à l'incarcération, ils ont surtout apporté un degré supplémentaire à l'échelle des mesures éducatives qui peuvent être ordonnées, offrant au jeune une sorte de dernière chance avant la prison. En réalité, les CEF sont plutôt devenus des alternatives au milieu ouvert dès lors que de nombreux foyers ont été transformés en CEF et que leur création s'est accompagnée de la diminution des lieux d'hébergement<sup>111</sup>. Les CEF se sont ainsi multipliés au détriment d'établissements

---

106. « Délinquance des mineurs : la République en quête de respect », Rapport de commission d'enquête n° 340 (2001-2002) de MM. Jean-Claude CARLE et Jean-Pierre SCHOSTECK, fait au nom de la commission d'enquête, déposé le 27 juin 2002.

107. Nicolas Sallée, « Eduquer sous contrainte », *Les Cahiers Dynamiques 2015/2 (N°64)*, p.55-65.

108. Article 33 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

109. Circulaire de la PJJ 2003 du 28 mars 2003 *relative à la mise en œuvre du programme des CEF : cadre juridique, prise en charge éducative et politique pénale* (JUSF0350042).

110. Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002.

111. Audition de François Lavernhe, secrétaire général de la CGT PJJ et Sophie Benhaim, secrétaire générale adjointe de la CGT PJJ – 26 janvier 2018: Le CEF de Marseille était auparavant un UEHC avec 12 places

ouverts pour certains, purement et simplement fermés pour d'autres, privés de moyens leur permettant un fonctionnement adapté.

### *Structures et fonctionnement*

En 2017, il existait 52 CEF en France. Chacun peut recevoir 12 mineurs au maximum pour une durée de 6 mois, renouvelable une fois. Les CEF sont le dispositif le plus cher de la PJJ avec un budget de 101,1 millions d'euros pour 2018<sup>112</sup>. Le prix d'une journée pour un mineur est de 690 euros en moyenne<sup>113</sup>. Le placement, dont l'objet est d'assurer au jeune un suivi personnalisé afin de le préparer à sa réinsertion dans la société, s'opère selon trois modules : dans le premier module, qui a lieu au cours des deux premiers mois, le mineur doit rester au centre, afin de mettre en place les bases du projet éducatif et de réaliser un bilan de sa situation. La présence éducative est forte et le jeune très encadré. Le deuxième module offre au mineur la possibilité de sortir avec la mise en place du projet individuel. Enfin, le troisième module prépare à la sortie, avec la mise en place de formations, de programmes de scolarisation etc. en vue d'accorder au jeune de plus en plus d'autonomie<sup>114</sup>. Néanmoins, malgré un cadre d'accompagnement bien défini, les CEF rencontrent de nombreuses difficultés de fonctionnement qui ont été unanimement soulignées au cours des auditions menées par la CNCDDH.

### *Tendance à la « carcéralisation »*

L'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945 dispose qu'« au sein de ces centres, les mineurs font l'objet des mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité. ». Le cadre des CEF est ainsi particulièrement strict. Au fil des années, les CEF ont vu leur cadre se rigidifier et cette tendance à la « carcéralisation »<sup>115</sup> (fermeture des portes, ajout de grilles, de vidéo-surveillance etc.) apparaît difficilement compatible avec l'objectif d'autonomisation théoriquement poursuivi. Les règles comportementalistes issues du cadre pénitentiaire, conduisant à ce que le jeune qui se plie à toutes les demandes se voie octroyer davantage de droits<sup>116</sup> s'intègrent mal dans ce type de structures qui ne sont pas censées fonctionner comme des prisons. Ce cadre contenant, qui réside dans la menace pesant sur chaque mineur non respectueux des règles, en fait des lieux incompris, auquel beaucoup de jeunes ne parviennent pas à adhérer<sup>117</sup>. Certains jeunes expliquent que la détention est préférable

---

d'hébergement classique.

112. Edito de *Solidaires Justice*, « Centres éducatifs fermés : professionnels et jeunes, la souffrance en miroir », n° 10- février 2018.

113. Audition de Madeleine Mathieu, directrice de la PJJ et Aurore Daniel, directrice fonctionnelle du 3ème groupe de la PJJ - 25 janvier 2018.

114. Audition de Nicolas Sallée, sociologue, professeur à l'Université de Montréal - 2 février 2018 et voir le compte-rendu de visite du CEF de Saint-Denis-le-Thiboult du 13 février 2018 en annexe.

115. Audition de Nicolas Sallée, sociologue, professeur à l'Université de Montréal - 2 février 2018.

116. Comme la cigarette, le téléphone, et inversement - audition de Béatrice Briout, secrétaire générale de l'UNSA PJJ et Marc Charmain, membre de l'UNSA PJJ - 26 janvier 2018.

117. D'autres mineurs disent préférer aller en détention car ils supportent mieux l'enfermement plutôt que de

car la période de privation de liberté s'impute sur la peine<sup>118</sup>. En conséquence, face aux difficultés éprouvées par de nombreux jeunes pour s'y adapter, les CEF sont devenus des lieux de fortes tensions relationnelles, au sein desquels les situations peuvent dégénérer très rapidement.

### *Difficultés rencontrées dans les CEF*

Dans ce contexte, les CEF rencontrent de grandes difficultés avec leur personnel qui comprend 80% de contractuels. Les auditions conduites par la CNCDH ont, une fois encore de manière unanime, fait ressortir un « turnover » du personnel très important, malgré l'obligation de rester dans le même CEF pendant deux ans. Le recrutement est difficile car les situations de violence et les rapports de force quotidiens, bien connus, n'attirent pas le personnel éducatif, dont les attributions en CEF se rapprochent finalement de celles de surveillants d'établissements pénitentiaires sans que les intéressés en aient la formation. Certains intervenants possèdent même des diplômes de coach sportif, notamment dans les sports de combat, ce qui ne les empêche pas de démissionner rapidement<sup>119</sup>. Ces situations peuvent parfois générer une véritable violence institutionnelle<sup>120</sup> et lorsqu'un CEF connaît une crise, les équipes ne sont pas suffisamment formées et préparées pour y faire face<sup>121</sup>.

Le positionnement géographique du CEF est également un facteur déterminant de son bon fonctionnement. Les CEF trop éloignés de secteurs d'activité attirent moins les éducateurs en raison des problèmes de transport, mais encore ont des difficultés à mettre en place des projets éducatifs en l'absence, à proximité, de lieux de formation ou d'établissements scolaires avec lesquels développer des partenariats.

En outre, dans ces établissements au cadre très contenant, les attributions des éducateurs changent. En effet, dans la mesure où la violation des obligations pesant sur le mineur en vertu des mesures qui ont entraîné son placement dans le centre peut entraîner, selon le cas, son placement en détention provisoire ou son emprisonnement au moment du jugement<sup>122</sup>, il appartient au personnel du CEF de prévenir le juge de tout incident, en particulier une fugue, susceptible d'entraîner une privation de liberté stricto sensu. Les éducateurs endossent ainsi, malgré eux un rôle de contrôleur judiciaire, qui transforme inévitablement leur relation avec le mineur.

---

se soumettre à des règles strictes telles que définies dans les CER ou CEF - Aspects de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante vue par 331 mineurs » ministère de la justice (PJJ), avril 2008, p.23.

118. Auditions de Béatrice Briout, secrétaire générale de l'UNSA PJJ et Marc Charmain, membre de l'UNSA PJJ - 26 janvier 2018 et Christophe CARON, secrétaire national du SNPES-PJJ/FSU et Sonia OLLIVIER, secrétaire nationale du SNPES-PJJ/FSU - 26 janvier 2018.

119. Audition de Nicolas Sallée, sociologue, professeur à l'Université de Montréal - 2 février 2018.

120. Audition de François Lavernhe, secrétaire général de la CGT PJJ et Sophie Benhaim, secrétaire générale adjointe de la CGT PJJ - 26 janvier 2018.

121. Cependant, il existe des exemples de bonnes pratiques et certains CEF fonctionnent bien, comme par exemple celui de Mulhouse ou celui de Saint Denis Le Thiboult (voir le compte rendu de visite du CEF de Saint Denis Le Thiboult - 13 février 2018 en annexe), qui est composé d'une équipe stabilisée et surtout très bien formée.

122. Article 33 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante*.

Malgré cette menace judiciaire, le taux de fugue des CEF est élevé et la durée des placements est de quatre mois en moyenne alors qu'elle devrait être de six mois selon les textes<sup>123</sup>. De facto les CEF sont des antichambres de la prison comme l'ont été les établissements fermés qui ont existé jusqu'en 1979. Ils avaient eux aussi prouvé leur échec. Malgré cela, avec les CEF, le législateur a réintroduit des établissements non pénitentiaires dans lesquels les mineurs sont privés de liberté.

Par ailleurs, les sorties de CEF n'apparaissent pas suffisamment préparées bien que l'alinéa 2 de l'article 33 de l'ordonnance de 1945 dispose qu'« à l'issue du placement en centre éducatif fermé ou, en cas de révocation du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve, à la fin de la mise en détention, le juge des enfants prend toute mesure permettant d'assurer la continuité de la prise en charge éducative du mineur en vue de sa réinsertion durable dans la société. » En effet, de nombreux responsables de CEF et personnels de la PJJ déplorent l'insuffisance de liens avec le milieu ouvert et les trop nombreuses sorties « sèches », créatrices de récidive et donc d'un risque d'enfermement encore accru.

Aux causes structurelles de l'accroissement du nombre de mineurs privés de liberté s'ajoutent des causes conjoncturelles.

## B. Les causes conjoncturelles

L'augmentation du nombre de mineurs incarcérés peut s'expliquer par des causes conjoncturelles que sont la fermeture provisoire ou non de certains CEF (a), l'augmentation des poursuites dans les affaires liées au terrorisme (b) et l'arrivée massive de mineurs non accompagnés sur le territoire français (c). Cependant on déplore que ces causes conjoncturelles semblent avoir vocation à devenir structurelles.

### 1. Les fermetures de CEF

-Les nombreuses difficultés de fonctionnement des CEF conduisent à des fermetures provisoires ou plus longues de certains centres et peuvent expliquer une part de l'augmentation du nombre de mineurs incarcérés<sup>124</sup>. En effet, si l'augmentation du nombre de mineurs détenus en 2017 peut s'expliquer majoritairement par l'arrivée massive des mineurs non accompagnés sur le territoire français<sup>125</sup> il apparaît en revanche prématuré de parler de cette cause en 2016<sup>126</sup>. En 2016, les indicateurs de la PJJ montrent que 20% des

123. Auditions de Madeleine MATHIEU, directrice de la PJJ et Aurore DANIEL, directrice fonctionnelle du 3ème groupe de la PJJ – 25 janvier 2018, de Béatrice Briout, secrétaire générale de l'UNSA PJJ et Marc Charmain, membre de l'UNSA PJJ - 26 janvier 2018 et Christophe CARON, secrétaire national du SNPES-PJJ/FSU et Sonia OLLIVIER, secrétaire nationale du SNPES-PJJ/FSU – 26 janvier 2018.

124. Audition d'Adeline Midez, juge pour enfants au Tribunal de grande instance de Dijon – 30 janvier 2018: Entre 2006 et 2007, 2-3 CEF ont fermé contre une quinzaine au minimum en 2016, sur un total de 52 CEF.

125. Voir partie II. B. c) Les mineurs non accompagnés du présent avis.

126. Voir tableau §16 Partie I.A. a) du présent avis.

CEF associatifs ont connu des dysfonctionnements (fermeture administrative, réduction de la capacité autorisée...), et cela sans tenir compte des CEF du secteur public. En 2017, les cas recensés uniquement dans la presse permettent de souligner la fermeture d'au moins 6 CEF<sup>127</sup>. L'impact de ces fermetures sur la prise en charge du mineur est, de fait, le placement des jeunes en détention, alors qu'auparavant ils auraient été placés dans des établissements de milieu ouvert. Cette conséquence, pourtant non obligatoirement attachée à la fermeture d'un CEF, est encore une fois la preuve de ce que le CEF est compris par les magistrats eux-mêmes comme un lieu de privation de liberté auquel ne peut faire suite qu'un autre lieu privatif de liberté.

## 2. Les mineurs poursuivis dans des affaires en lien avec le terrorisme

Les attentats terroristes qu'a connus la France ont eu une influence sur l'arsenal législatif français et la répression. La mise en place de l'état d'urgence et les lois anti terroristes qui ont précédé et suivi, ainsi que l'intégration des prérogatives du droit d'exception dans le droit commun sont venues renforcer entre autres, les possibilités de contrôle d'identité, de palpation, de fouille de bagage<sup>128</sup> et ont eu pour conséquence d'alourdir les peines encourues ou prononcées pour rébellion et outrage. Dans ce contexte, la sécurité publique et la prévention des attentats terroristes sont devenus la priorité et ont renforcé la pression sur le travail des magistrats dans les dossiers concernés.

### Une spécificité procédurale qui ignore les enjeux de la minorité

La justice liée à la lutte contre le terrorisme relève de la compétence du TGI de Paris depuis la loi du 9 septembre 1986. Depuis 2015, le nombre de mineurs jugés pour des affaires liées au terrorisme a augmenté passant d'un dossier avec un mineur en 2015 à 18 mineurs à juger avant le mois de mai 2018<sup>129</sup>. Au cours de l'été 2016, on a assisté à un changement brutal avec l'enfermement de filles mineures. Au début du mois de mars 2017, 56 mineurs étaient poursuivis essentiellement pour associations de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT)<sup>130</sup> et dans une moindre proportion pour apologie du terrorisme. Après une forte croissance à la fin de l'année 2016 et au premier semestre de l'année 2017, le nombre de nouvelles affaires incriminant des mineurs décroît fortement. Les mineurs sont souvent poursuivis soit pour avoir voulu partir en Syrie, soit pour s'être exprimés sur les réseaux sociaux. L'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste permet de constater et poursuivre une simple intention, et la CNCDH s'en est inquiétée dans plusieurs avis. Cette spécialisation à Paris présente des inconvénients dès lors que les juges parisiens

---

127. Audition de Sophie Diehl, Conseillère technique Justice des Enfants et des Adolescents, Citoyens&Justice – 16 février 2018.

128. Voir notamment CNCDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence*, adopté le 18 février 2016, JORF n°0048 du 26 février 2016, texte n° 102 CNCDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures antiterroristes de la loi du 21 juillet 2016, adopté le 26 janvier 2017*, JORF n°0054 du 4 mars 2017, texte n° 83.

129. Audition de Pascale Bruston, Présidente du tribunal pour enfants de Paris – 25 janvier 2018.

130. *La justice des mineurs et les affaires de terrorisme*, Thierry Baranger, Laurent Bonelli et Frédéric Pichaud, JDJ, n° 364 et 365, avril et mai 2017.

méconnaissent la situation du jeune qui ne dépend pas habituellement de leur ressort. Les jeunes sont présentés à l'unité éducative de Paris et incarcérés à Paris, peu importe leur domiciliation en France<sup>131</sup>.

En outre, c'est une procédure particulière qui s'applique à ces affaires car les mineurs relèvent des juges d'instructions « classiques »<sup>132</sup> pour l'instruction de l'affaire puis des juridictions pour mineurs (tribunal pour enfants ou cour d'assises des mineurs) au moment du jugement. Cette dichotomie est rarement favorable aux mineurs, car les juges d'instruction, non spécialisés dans la justice des enfants, ont tendance à opter moins souvent pour des mesures éducatives qui sont pourtant essentielles dans ces affaires. Les mineurs sont systématiquement mis en examen. Les juges, qui le plus souvent appartiennent au pôle terroriste et n'ont pas de formation spécifique, tiennent des audiences sans par exemple convoquer les parents. Les décisions prises sont davantage orientées selon les politiques pénales menées et instructions reçues que l'âge et la personnalité du mis en cause. Le travail éducatif qui est normalement mis en place de la mise en examen à l'exécution de la peine, en tenant compte du contexte familial et social, est rompu<sup>133</sup>.

En conséquence, la caractéristique des affaires liées au terrorisme impliquant des mineurs est le recours massif à l'enfermement, notamment sous le régime de la détention provisoire. Le parquet de Paris<sup>134</sup> explique que dans un premier temps les mineurs poursuivis dans les affaires de terrorisme étaient automatiquement incarcérés, alors qu'aujourd'hui, l'incarcération concerne un mineur sur deux. Les durées de détention provisoire sont souvent longues, c'est-à-dire au minimum un an à deux ans. Le poids de l'état d'urgence et ses suites pèsent également sur les magistrats, qui craignent de libérer un mineur qui pourrait récidiver. Ils craignent également les incompréhensions et les retombées médiatiques.

Peu d'affaires sont jugées par la cour d'assises des mineurs car le parquet correctionnalise beaucoup. Cependant, les peines prononcées sont généralement plus longues que pour des délits plus banals. De plus, les mineurs condamnés à des peines d'emprisonnement ferme bénéficient de peu d'aménagements de peine, en raison d'une certaine réticence des magistrats, imprégnés par un principe de précaution exacerbé<sup>135</sup>. Par ailleurs, ces jeunes seront souvent jugés quand ils seront majeurs, entrant dans la zone grise des statistiques<sup>136</sup>.

131. La juridiction parisienne ne juge en revanche pas les mineurs de retour de Syrie car ils passent généralement par Roissy et c'est le tribunal de grande instance de Bobigny qui est compétent.

132. Article 706-17 alinéa 2 du code de procédure pénale : « *En ce qui concerne les mineurs, le procureur de la République, le juge d'instruction, le juge des enfants, le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs de Paris exercent une compétence concurrente à celle qui résulte de l'application des dispositions de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante* ».

133. *La justice des mineurs et les affaires de terrorisme*, Thierry Baranger, Laurent Bonelli et Frédéric Pichaud, JDJ, n° 364 et 365, avril et mai 2017.

134. Audition de Laetitia Dhervilly, Cheffe du Parquet des mineurs du Tribunal de grande instance de Paris et Jean Moineville, substitut auprès du Parquet des mineurs du Tribunal de grande instance de Paris – 17 janvier 2018.

135. Audition d'Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté – 16 janvier 2018.

136. cf partie I. B. du présent avis

## Une prise en charge éducative peu adaptée

Les établissements qui accueillent ces mineurs ont du mal à se positionner et à les prendre en charge comme des détenus ordinaires. Bien qu'ils ne puissent pas être placés à l'isolement<sup>137</sup> des instructions sont données pour qu'ils soient changés de cellule toutes les semaines, afin d'éviter une « contamination » des autres détenus. Par exemple, à l'EPM de Porcheville, ils changent d'unité régulièrement. A la maison d'arrêt de Fleury Mérogis, certains mineurs radicalisés sont soumis aux mesures de sécurité des « DPS », les détenus particulièrement surveillés<sup>138</sup>. D'autres se voient privés de certaines activités<sup>139</sup>.

A la suite des attentats de l'été 2016, les services de la PJJ ont pu prendre en charge les mineurs mis en examen pour associations de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste (AMT) ou apologie du terrorisme en détention. Ils ont négocié la mise en place d'une mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) en détention. Une équipe spécialisée composée d'acteurs multiples (éducateurs, psychologues, assistants sociaux, référents laïcité ...) suit le jeune afin d'avoir un regard diversifié sur son parcours. Cependant, les professionnels expliquent qu'il est difficile d'investir une relation éducative avec le mineur dans ce cadre et ce d'autant plus que la mesure est d'une durée de six mois non renouvelable<sup>140</sup>.

En réalité, ces dispositifs spécialisés répondent davantage à des objectifs de sécurité publique qu'à des préoccupations éducatives. Ces jeunes radicalisés ne représentent pourtant qu'1% du public accompagné par la PJJ alors qu'ils sont considérés comme la priorité<sup>141</sup>, sans doute en raison du contexte politique<sup>142</sup>. La question du secret professionnel est très prégnante et empêche un bon échange d'informations entre les différents services. La culture du secret qui entoure les affaires de terrorisme rend la prise en charge des mineurs d'autant plus difficile<sup>143</sup>. Les éducateurs ont du mal à communiquer avec les familles, qui jouent pourtant un rôle essentiel dans le projet éducatif de ces jeunes. Même la communication entre les juges est parfois difficile.

Ce contexte tendu fait peser une forme de pression sur les éducateurs et les oblige à

---

137. Article 726-1 alinéa 1er du code de procédure pénale : « Toute personne détenue, sauf si elle est mineure, peut être placée par l'autorité administrative, pour une durée maximale de trois mois, à l'isolement par mesure de protection ou de sécurité soit à sa demande, soit d'office ».

138. Audition de Pascale Bruston, présidente du Tribunal pour enfants de Paris - 25 janvier 2018

139. Voir le compte-rendu de visite de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville en annexe.

140. Intervention de Nathalie Caron, éducatrice à la PJJ, au colloque des 9 et 10 février 2018, organisé par le SM, le SNPES PJJ/FSU, l'OIP et le SAF, intitulé : « Une vraie alternative à l'enfermement des enfants: la liberté ».

141. Certaines demandes des jeunes, comme l'obtention de tapis de prière ou le Coran sont prises comme des provocations, selon l'intervention de Nathalie Caron, éducatrice à la PJJ, au colloque des 9 et 10 février 2018, organisé par le SM, le SNPES PJJ/FSU, l'OIP et le SAF, intitulé : « Une vraie alternative à l'enfermement des enfants: la liberté ».

142. Geneviève Giudicelli-Delage et Christine Lazerges, (dir) La dangerosité saisie par le droit pénal, Les voies du droit, PUF 2011

143. Audition de Dominique Attias, vice-bâtonnière, avocate membre de l'Antenne des mineurs du barreau de Paris et Laurence Tartour, avocate, référente du pôle pénal de l'Antenne des mineurs du barreau de Paris - 17 janvier 2018.

considérer le jeune sous l'angle des faits commis et non selon sa personnalité et son parcours. Le travail des équipes pluridisciplinaires revient à enquêter et chercher des preuves de la radicalisation, ce qui est contraire à tout projet éducatif<sup>144</sup>.

## La sortie

Outre le suivi peu efficace de ces mineurs en détention, leur sortie est également problématique. Dans la mesure où il n'existe généralement pas de suivi de milieu ouvert en parallèle car la plupart de ces jeunes ne sont pas connus de la justice, lorsqu'ils sortent, ils se retrouvent enfermés « dehors ». La plupart sont placés en CEF ou assignés à résidence, d'autres sont sous surveillance électronique, conformément à une vision plus répressive qu'éducative de cette jeunesse<sup>145</sup>.

Or, les mineurs poursuivis dans les affaires de terrorisme, comme les autres mineurs, sont encore des êtres en construction qui ont le droit de bénéficier d'une justice appropriée<sup>146</sup>. Les problématiques rencontrées dans les dossiers de terrorisme sont les mêmes que dans les affaires plus classiques (rupture familiale, échec scolaire, volonté de restaurer une image paternelle défaillante, questionnement par rapport à la vie, etc.)<sup>147</sup>. Le fait de les traiter différemment des autres mineurs ayant commis des actes de délinquance mérite sérieusement d'être questionné. Là encore, la dimension éducative doit être respectée : prendre le temps de l'éducatif, avec sa part d'échec et de réussite est nécessaire mais requiert aussi que la justice, les médias et la société ainsi que les personnels qui prennent en charge les mineurs acceptent cet aléa.

## 3. Les mineurs non accompagnés (MNA)

La CNCDDH s'alarme régulièrement, dans ses avis et déclarations, de la situation des mineurs non accompagnés<sup>148</sup>. Ces mineurs sont particulièrement vulnérables et trop souvent victimes de traite des êtres humains et/ou de travail forcé avant que d'être quelquefois auteurs d'actes délictueux. La CNCDDH rappelle que chaque mineur isolé est un enfant en danger et qu'une protection particulière doit lui être accordée, conformément

144. CNCDDH, *Avis sur la prévention de la radicalisation*, adopté le 18 mai 2017.

145. Audition de Christophe CARON, secrétaire national du SNPES-PJJ/FSU et Sonia OLLIVIER, secrétaire nationale du SNPES-PJJ/FSU – 26 janvier 2018.

146. Audition de Patrick Alecian, pédopsychiatre - 7 février 2018.

147. *La justice des mineurs et les affaires de terrorisme*, Thierry Baranger, Laurent Bonelli et Frédéric Pichaud, JDJ, n° 364 et 365, avril et mai 2017.

148. CNCDDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. État des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)*, 26 juin 2014, JORF n°0156 du 8 juillet 2014, texte n°92, *Déclaration relative au démantèlement du bidonville de Calais et ses suites : le cas des mineurs, 8 novembre 2016*, JORF n°0060 du 11 mars 2017, texte n°91 ; *Déclaration : Alerte sur le traitement des personnes migrantes*, 17 octobre 2017, JORF n°0270 du 19 novembre 2017 texte n°27.

à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>149</sup>. La CNCDH a plusieurs fois souligné que « *le droit fondamental [des mineurs] est celui d'obtenir une protection de la part des autorités* » et ce conformément aux obligations internationales de la France, notamment l'article 20 de la CIDE<sup>150</sup>. Ce droit doit être concret et effectif et ne pas rester lettre morte<sup>151</sup>. L'enfermement n'apparaît pas comme une réponse adaptée.

Or, l'analyse des données statistiques relatives à l'augmentation du nombre de mineurs privés de liberté et des auditions montrent qu'une part non négligeable de cette augmentation est liée à l'arrivée massive de mineurs non accompagnés en liaison avec les flux migratoires. Cette problématique concerne notamment l'Île de France et le Sud-Est de la France, notamment la juridiction de Marseille.

### Une augmentation considérable du nombre de mineurs non accompagnés et leur prise en charge défailante

La CNCDH<sup>152</sup> rappelle qu'une prise en charge insuffisante des mineurs non accompagnés tend à multiplier le risque de mise en danger, les jeunes étant des victimes potentielles de la prostitution, de l'esclavage domestique, du travail forcé, de l'obligation à mendier, de la traite et de l'exploitation<sup>153</sup> sous toutes ses formes, dont la contrainte à commettre des délits.

L'année 2017 a vu le nombre de mineurs non accompagnés croître dans des proportions phénoménales. Ainsi, en 2017, 14 908 mineurs non accompagnés ont été confiés aux départements sur décision judiciaire contre 8 054 en 2016, soit une hausse de 85% en 2017, selon les chiffres de la mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés dont le rapport a été rendu le 8 janvier 2018<sup>154</sup>. La note de la mission expose que cette hausse a eu des conséquences importantes sur les départements, mettant souvent en difficulté leurs organisations et leurs équipes, ainsi que sur la prise en charge des mineurs. La mission souligne que certains jeunes se trouvent fréquemment à l'hôtel ou dans la rue et que ceux

---

149. CourEDH, 12 octobre 2006, *Mubilanzila Mayeke et Kaniki Litunga c. Belgique*, req. n°13178/03.

150. CIDE, article 20 alinéa 1<sup>er</sup> : « *Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'Etat.* »

151. CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national (...)*, 26 juin 2014, JORF n°0156 du 8 juillet 2014, texte n°92 ; *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, 2 juillet 2015, JORF n°0157 du 9 juillet 2015, texte n°102.

152. CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. État des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)*, 26 juin 2014, JORF n°0156 du 8 juillet 2014, texte n°92.

153. Voir notamment O. Peyroux, *La traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, Editions Non-Lieu, Paris 2013 ; B. Lavaud-Legendre, *La minorité des filles nigérianes sexuellement exploitées ; une réalité ignorée*, in : ONED, op. cit., p. 69 et s.

154. Mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés rendue par l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de la justice et l'assemblée des départements de France le 8 janvier 2018.

qui contestent l'évaluation de leur majorité peuvent y passer plusieurs mois dans l'attente d'une décision définitive. Peu nombreux sont les mineurs non accompagnés pour qui un administrateur ad hoc est désigné, ce qui les prive de la possibilité de demander l'asile dans des conditions normales, et de toute action en justice.

Par ailleurs, en raison de l'arrivée massive de ces mineurs, les associations soulignent que dans certains centres de jour, la cohabitation entre les mineurs non accompagnés et les autres mineurs peut être difficile sur le plan éducatif. Loin du processus éducatif, ils n'ont plus aucun repère, ce qui rend le placement en foyer et le travail des éducateurs compliqué<sup>155</sup>, et augmente de facto le risque de les conduire en prison<sup>156</sup>.

Il n'est pas aisé de connaître précisément les statistiques sur les mineurs incarcérés par nationalité mais on peut distinguer deux groupes géographiques de mineurs non accompagnés. Jusqu'en 2015, en Ile-de-France, la majorité des mineurs non accompagnés incarcérés était d'origine roumaine ou bosniaque, souvent victimes de traite des êtres humains même si beaucoup d'entre eux n'étaient pas en réalité « non-accompagnés » dès lors que le réseau ou leur propre famille dont ils étaient victimes était présent en France. Selon le parquet de Paris<sup>157</sup>, le nombre de placements en détention des mineurs non accompagnés originaires de l'Est de l'Europe a baissé grâce à une politique de lutte contre la traite des êtres humains et au démantèlement de plusieurs réseaux. Il convient cependant de noter que de nombreux mineurs Roms ont moins de 13 ans, ce qui empêche un défèrement et qu'ils n'entrent pas dans les statistiques judiciaires. Les mineurs non accompagnés venant des pays de l'Est comprennent quelques filles, dont une grande part est victime de réseaux de traite des êtres humains. Celles-ci refusent généralement la prise d'empreintes à des fins judiciaires.

Depuis 2015, on constate une augmentation du nombre des mineurs originaires d'Afrique qui arrivent devant la justice suspectés d'avoir commis des actes de délinquance. Ils représentent actuellement 60% à 70% de l'activité de traitement en temps réel du parquet des mineurs du TGI de Paris<sup>158</sup>. Très jeunes pour certains, parfois sous l'emprise de drogue, ils sont souvent victimes de réseaux.

La particularité de l'Ile-de-France est le passage à l'acte délinquant comme moyen de subsistance. Les victimes ciblées sont souvent des touristes. A titre d'exemple, de nombreux mineurs non accompagnés maghrébins, généralement déscolarisés, présents dans le square Bashung du 18ème arrondissement, commettent des infractions de survie telles que des vols ou des vols avec violence dont la gravité ne cesse d'augmenter, allant jusqu'à des vols

155. Audition de Guillaume Lardanchet et Paul Chevalier, éducateurs au sein de l'association Hors la rue - 25 janvier 2018.

156. A cet égard, la CNCDH salue la création du centre d'accueil de jour pour mineurs isolés par l'association MSF en décembre 2017.

157. Audition de Laetitia Dhervilly, cheffe du Parquet des mineurs du Tribunal de grande instance de Paris et Jean Moineville, substitut auprès du Parquet des mineurs du Tribunal de grande instance de Paris – 17 janvier 2018.

158. *Ibid*

par effraction de nuit. Certains groupes, de 120 à 150 jeunes errent et font des allers retours entre la France, la Suède et l'Allemagne. Ce sont des jeunes en grande souffrance physique et psychologique qui sont dépourvus de tout cadre familial. Ce type de délinquance atteint l'ensemble des parquets limitrophes de Paris. Depuis la fin de l'année 2015, dans le département du Val-de-Marne qui prenait traditionnellement en charge de nombreux mineurs non accompagnés au titre de l'assistance éducative, une forte population de mineurs non accompagnés est déférée devant le tribunal de grande instance de Créteil<sup>159</sup>.

### L'impact de cette défaillance sur la réponse pénale

Face à cette défaillance et dans la mesure où ces mineurs n'ont pas de garantie de représentation, les parquets mettent en place des politiques pénales spécifiques.

Par exemple, à Paris, le parquet a mis en place une politique pénale de défèrement quasi automatique<sup>160</sup> et de comparution à délai rapproché<sup>161</sup> qui lui permet, à tout moment de la procédure, quand il estime que les investigations ne sont plus nécessaires, de requérir du juge des enfants qu'il ordonne la comparution du mineur devant le tribunal pour enfants dans un délai compris entre un et trois mois. Le défèrement permet également de convoquer les mineurs en leur présence. Si un mineur est mis en examen, il est renvoyé devant le tribunal pour enfants et il lui est remis une convocation par greffier à l'audience. Cela permet de contourner le circuit classique de la citation par huissier qui pose problème lorsqu'un mineur n'a pas d'adresse<sup>162</sup>.

A Marseille, le parquet propose deux réponses : soit un rappel à la loi soit un défèrement avec réquisition de mandat de dépôt pour les plus de 16 ans<sup>163</sup>. Pour leur part, les juges des enfants puis les juges des libertés et de la détention tendent à suivre les réquisitions d'enfermement des mineurs non accompagnés lorsqu'aucun hébergement n'est disponible. On constate alors que les mineurs vont en prison à défaut d'autre structure d'accueil appropriée<sup>164</sup>.

L'emprisonnement devient alors paradoxalement une forme de réponse car il permet d'une part de garder ces mineurs sous-main de justice et d'autre part de les écarter des

---

159. Audition de Marie-Josée MARAND-MICHON, vice-présidente du Tribunal de grande instance de Créteil et Sandrine CHABANEIX, vice-présidente du Tribunal de grande instance de Nanterre, représentantes de l'association française des magistrats, de la jeunesse et de la famille – 16 janvier 2018.

160. Procédure qui consiste à présenter le mineur à un magistrat à l'issue de la garde à vue (voir § II.A.2 du présent avis)

161. Article 8-2 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante*.

162. Audition de Pascale Bruston, présidente du tribunal pour enfants de Paris – 25 janvier 2018.

163. Audition de David Dufour, vice-procureur à la section famille jeunesse du Parquet du Tribunal de grande instance de Marseille - 26 janvier 2018 : à Marseille, à l'automne 2017, les mineurs non accompagnés représentaient plus de la moitié des gardes-à-voir.

164. Laurent Mucchielli, *Les mineurs incarcérés à Marseille : pas plus violents, mais plus fragiles socialement ?* RSC 2016 p. 157.

réseaux pendant le temps de l'incarcération ainsi que de commencer un travail de sevrage en cas d'addiction.

### Les difficultés rencontrées en détention

Mais même placés entre les mains de la justice, ces mineurs sont difficiles à prendre en charge. Isolés dans la rue, ils se retrouvent de nouveau isolés en détention, du fait, d'abord, de la barrière linguistique. A cet égard, certains établissements comme l'EPM de Marseille traduisent des documents et proposent des vidéos sur l'accueil dans différentes langues<sup>165</sup>. D'autres dispensent des formations linguistiques comme le centre pour jeunes détenus de Fleury Mérogis<sup>166</sup>. En outre, dans la « hiérarchie » de la détention, ils sont en bas de l'échelle et ne sont pas acceptés par les détenus locaux. Les questionnements par rapport à leur âge les conduisent à être placés avec des jeunes de plus de 16 ans alors qu'ils sont souvent plus jeunes ou l'inverse, ce qui rend les rapports avec les co-détenus difficiles.

Peu de mesures sont mises en œuvre pour s'adapter à la spécificité de leur situation. Etant isolés sur le territoire, ils n'ont par définition pas de famille qui pourrait leur rendre visite et avec laquelle un travail éducatif pourrait être entrepris. A titre d'exemple, pour pouvoir appeler leurs proches, il est demandé qu'un membre de la famille envoie une attestation sur l'honneur témoignant de la filiation avec le mineur<sup>167</sup>. Or, la famille se trouvant à l'étranger, dans des zones parfois peu accessibles, ne peut que difficilement le faire. Les filles roumaines, qui se retrouvent dans les quartiers des femmes, sont régulièrement mises à l'écart, seules dans leurs cellules. S'agissant de l'accès aux soins, dès lors que les établissements peuvent rarement prendre contact avec un titulaire de l'autorité parentale, les soins non urgents sont différés.

Il est donc indispensable d'avoir des professionnels formés pour s'adapter à leurs problématiques et qui aient les compétences linguistiques requises. Ces jeunes nécessitent un accompagnement approfondi, avec du personnel qui connaisse leur parcours de vie et les incidences de la traite des êtres humains.

Par ailleurs, les mineurs non accompagnés sont souvent les premiers à faire l'objet de transferts d'un établissement à l'autre en cas de surpopulation carcérale. En effet, comme ils n'ont pas de famille en France, ils sont utilisés comme « variable d'ajustement », ce qui met à mal tout le travail éducatif déjà entrepris avec eux, et ce d'autant plus que ces jeunes fragiles psychologiquement vivent très mal une nouvelle rupture caractérisée par le changement d'établissement. Cette problématique n'est pas ignorée puisqu'une note relative aux transferts de mineurs aux fins de régulation des effectifs<sup>168</sup> rappelle

165. CR de visite de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille – 26 janvier 2018.

166. Audition d'Olivier Peyroux, sociologue – 12 février 2018.

167. Audition d'Olivier Peyroux, sociologue – 12 février 2018.

168. Note du directeur de la DACG, du directeur de l'AP et de la PJJ du 9 janvier 2017 aux procureurs généraux, aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et aux directeurs interrégionaux de la PJJ relative aux

qu'« une attention particulière doit être portée à la situation des mineurs dont le transfert renforcerait la vulnérabilité, notamment les mineurs non accompagnés ». La PJJ travaille à la mise en place de partenariats avec les services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) des départements afin d'éviter les ruptures d'accompagnement des mineurs non accompagnés<sup>169</sup>. Ces partenariats sont mis en difficulté par le refus d'un trop grand nombre de départements. Une telle situation est notamment liée aux problèmes de partage de la prise en charge financière des mineurs non accompagnés entre l'Etat et les départements.

Cette prise en charge lacunaire en détention produit des conséquences sur la sortie de ces mineurs qui n'est pas bien préparée. Or, les sorties « sèches », c'est-à-dire sans accompagnement, sont courantes pour les mineurs non accompagnés et entraînent presque systématiquement une récidive. Ces mineurs sont placés en détention à cause de l'absence de structures adaptées mais le problème d'absence de structure se pose de nouveau à leur sortie, car on ne sait pas où les orienter à défaut de famille. Le parquet de Paris, conscient de ces trop nombreuses sorties « sèches » sur le territoire parisien<sup>170</sup>, a mis en place des partenariats avec des associations ou organismes afin d'accueillir le mineur à sa sortie et d'éviter ainsi qu'il ne retourne dans le réseau. A Marseille, l'établissement pénitentiaire pour mineurs travaille avec le Barreau et l'ASE pour faciliter la sortie et l'accompagnement des mineurs non accompagnés<sup>171</sup>. Il apparaît en conséquence indispensable de préparer leur projet de sortie et de les faire bénéficier de structures plus diversifiées et adaptées. Le dispositif des familles d'accueil est le mieux adapté et donne de bons résultats. Les mineurs non accompagnés faisant l'objet de transferts, sont souvent « inconnus » des services là où ils sont libérés. L'ASE du lieu de mise en liberté accepte rarement leur prise en charge, et les personnels de la PJJ ont besoin d'être particulièrement persuasifs dans la recherche de solutions adaptées.

L'enfermement des mineurs non accompagnés, conséquence de l'absence de toute volonté politique de mettre en place des structures conçues pour eux, s'avère une réponse inadaptée. La problématique principale de ces mineurs n'est pas la délinquance<sup>172</sup>.

---

transferts de mineurs aux fins de régulation des effectifs.

169. Audition de Madeleine MATHIEU, directrice de la PJJ et Aurore DANIEL, directrice fonctionnelle du 3ème groupe de la PJJ – 25 janvier 2018.

170. Audition de Laetitia Dhervilly, cheffe du Parquet des mineurs du Tribunal de grande instance de Paris et Jean Moineville, substitut auprès du Parquet des mineurs du Tribunal de grande instance de Paris – 17 janvier 2018.

171. Audition de Me Elisabeth AUDOUARD, avocate au barreau de Marseille et responsable de l'Antenne pour mineurs – 26 janvier 2018.

172. Audition d'Olivier Peyroux, sociologue – 12 février 2018.



## Recommandations

Faire primer l'éducatif sur le répressif et redonner toute sa place au milieu ouvert

**Recommandation n° 1 :** La CNCDH recommande le retour au modèle dit protectionniste de justice des mineurs qui privilégie l'éducatif sur le répressif.

**Recommandation n° 2 :** Pour restaurer la primauté de l'éducatif sur le répressif, la CNCDH recommande de redonner au milieu ouvert les moyens humains et matériels d'exercer ses missions d'éducation. Elle constate la réduction et l'uniformisation des modes de placements mis en place par la PJJ et le secteur associatif. L'ouverture de CEF publics ou associatifs, a conduit à une prise en charge des jeunes moins adaptée et moins diversifiée générant cependant un coût plus élevé. Or, ce secteur, habilité conjointement par l'État et les conseils départementaux, qui recouvre environ 850 établissements et services gérés par plus de 500 associations et intervenant pour la justice à la fois souvent au titre des mineurs délinquants et/ou en danger, pour la protection administrative de l'enfance offre une palette éducative qui peut répondre à la problématique de chaque mineur et s'adapter à chaque situation.

La CNCDH rappelle que le travail effectué en amont de l'entrée dans la délinquance est un moyen de la prévenir. La CNCDH recommande que davantage de moyens soient déployés afin de repérer les mineurs vulnérables susceptibles d'entrer dans la délinquance, et d'adopter une démarche proactive à leur égard pour leur apporter des solutions individualisées.

**Recommandation n° 3 :** La CNCDH recommande de jouer sur plusieurs leviers pour que le recours à la privation de liberté soit réduit :

- Rompre avec un mouvement d'inflation législative qui conduit à une « surpénalisation » de comportements spécifiques de l'adolescence ;
- Rompre avec le recours trop systématique aux nouvelles procédures rapides qui ont dénaturé le modèle de justice pénale de l'ordonnance de 1945 ;
- Rompre avec le recours trop fréquent au contrôle judiciaire et à la détention provisoire. Le contrôle judiciaire doit à nouveau ne pouvoir être mis en place légalement que pour les mineurs de plus de 16 ans.
- Supprimer les peines d'emprisonnement ferme de moins de 3 mois dont le bénéfice n'a jamais pu être démontré. En outre, les peines d'emprisonnement de moins de trois mois sont trop courtes pour permettre de mettre en place un aménagement de peine ;
- Renforcer considérablement les alternatives à l'emprisonnement et en particulier le travail d'intérêt général. A ce titre l'annonce par le Président de la République de l'institution d'une agence du travail d'intérêt général doit être vigoureusement soutenue, à la condition qu'elle soit dotée de moyens effectifs. Chaque collectivité territoriale devrait être légalement

contrainte par la loi d'offrir des postes de travail d'intérêt général dont le nombre serait fonction de leur taille et de leur capacité d'encadrement. La CNCDH recommande en outre un usage raisonné et limité dans le temps du bracelet électronique, peu adapté pour les mineurs.

**Recommandation n°4 :** La CNCDH recommande de ne pas ouvrir 20 CEF si le fonctionnement prévu est le même que celui des CEF déjà existant mais de leur préférer au moins 20 nouveaux établissements ouverts à pédagogie diversifiée.

La CNCDH recommande que les CEF soient transformés en centres éducatifs où les mineurs seraient strictement encadrés mais sans lien avec un éventuel emprisonnement.

La CNCDH a en effet constaté, à l'issue de nombreuses auditions, l'échec du dispositif CEF, sauf exception, en raison, notamment :

- des difficultés de recrutement des personnels composés, dans le secteur public, à 80% de contractuels très insuffisamment formés et dans le secteur privé d'un nombre important de personnels non formés ou d'un niveau de diplômes très insuffisant ;
- de la rotation très importante et trop rapide des personnels n'assurant pas la continuité du projet éducatif que les équipes s'efforcent de mettre en place ;
- du paradoxe d'un centre éducatif fermé sans pour autant être une prison, situation incomprise des mineurs qui ne parviennent pas à adhérer au projet ;
- d'un taux de fugue trop élevé ;
- d'un cahier des charges trop strict ne permettant pas un projet pédagogique innovant ; d'un cadre trop rigide sans lien opérationnel avec le milieu ouvert ;
- des difficultés à développer des placements séquentiels en milieu ouvert malgré l'engagement des personnels ;
- des effets pervers d'un dispositif fermé contraignant se révélant trop souvent l'antichambre de la prison ;
- d'une insuffisance voire d'une absence de préparation à la sortie.

**Recommandation n° 5 :** La CNCDH recommande qu'en établissements pénitentiaires pour mineurs les emplois du temps soient adaptés à la personnalité des mineurs et leur permettent de réfléchir aux causes et aux conséquences de leur passage à l'acte.

**Recommandation n° 6 :** La CNCDH recommande de limiter au maximum le placement en quartier des mineurs et d'en modifier considérablement le fonctionnement, selon les modalités suivantes :

- offrir impérativement des activités aux mineurs pendant les week-ends et les vacances scolaires ;
- isoler parfaitement les quartiers des mineurs des quartiers des majeurs ;
- assurer aux mineurs un meilleur suivi ;
- développer sensiblement pour chaque mineur le temps effectif de scolarisation, de formation professionnelle et d'activités culturelles et sportives.

**Recommandation n°7 :** La CNCDH recommande que les mineurs présentant de lourds troubles du comportement ou des troubles psychiatriques ne soient en aucun cas détenus dans des

établissements pénitentiaires quels qu'ils soient mais bénéficient d'un suivi adapté.

**Recommandation n°8 :** Afin d'éviter les trop nombreuses sorties « sèches », la CNCDH recommande de mettre en œuvre davantage de moyens pour préparer la sortie des mineurs privés de liberté. Elle recommande de développer des partenariats avec le milieu ouvert, l'éducation nationale, les réseaux professionnels mais également les familles afin de favoriser leur insertion et de prévenir les risques de récidive.

**Recommandation n°9 :** La CNCDH conteste vigoureusement la situation discriminante des filles incarcérées qui ne répond en rien aux obligations du code de procédure pénale. Elle recommande d'adapter les structures à leurs besoins et de garantir au maximum la préservation de leurs liens familiaux.

**Recommandation n°10 :** La CNCDH rappelle que les mineurs non accompagnés sont avant tout des enfants en danger dont la problématique principale n'est pas la délinquance. Elle souligne que la privation de liberté est rarement adaptée à ces mineurs. Elle recommande que davantage de moyens soient développés pour les aider en amont et les intégrer pleinement dans le processus de la protection de l'enfance. Elle appelle à une responsabilisation accrue des conseils départementaux et en leur sein de l'aide sociale à l'enfance dans la prise en charge des mineurs non accompagnés. Elle préconise une participation financière accrue de l'État dans la prise en charge de ces mineurs. Elle recommande aussi un volontarisme plus affirmé dans la lutte contre la traite des êtres humains et le travail forcé.

**Recommandation n° 11 :** Lorsque les mineurs non accompagnés se trouvent privés de liberté, la CNCDH recommande d'insister sur la formation du personnel afin qu'il ait des compétences linguistiques lui permettant de dialoguer avec les mineurs. Ces personnels doivent être spécifiquement formés aux problématiques spécifiques des mineurs non accompagnés. Par ailleurs, une attention toute particulière doit être apportée à la prise en charge éducative immédiate à l'issue de leur incarcération.

**Recommandation n° 12 :** La CNCDH déplore le mouvement d'enfermement quasi-systématique des mineurs poursuivis dans des affaires en lien avec le terrorisme. Elle rappelle que la justice des mineurs possède tous les outils pour les prendre en charge différemment, en relation notamment avec leur famille, dès la mise en examen (comme par exemple les mesures judiciaires d'investigation éducative ou les mesures éducatives présentencielles), mais aussi après la condamnation. La sortie peut être assortie d'une mesure de protection judiciaire. La CNCDH recommande de soutenir les modes d'accueil diversifiés proposés par le secteur associatif habilité.

**Recommandation n° 13 :** La CNCDH déplore la « zone grise » statistique relative aux jeunes majeurs. Elle regrette que les mineurs qui deviennent majeurs en détention soient trop souvent abandonnés par les services éducatifs, mettant ainsi un frein au travail entrepris précédemment. Elle rappelle que l'ordonnance de 1945 permet de suivre ces mineurs jusqu'à

l'âge de 21 ans. Elle recommande que les dispositions relatives au suivi des jeunes majeurs soient plus souvent appliquées et que les mesures éducatives se poursuivent.

**Conclusion** : La CNCDH a pu observer la nécessité d'une palette aussi variée que possible de solutions pour éviter au maximum la privation de liberté des mineurs sous toutes ses formes. Elle recommande en conséquence que le ministère de la justice réinvestisse des moyens humains et financiers dans une pluralité de prises en charge et d'approches pédagogiques diversifiées et individualisées qui soit adaptée à la situation de chaque enfant.

---

# ANNEXES

---

## Liste des personnes auditionnées ou ayant contribué à l'avis

Lahoucine AIT BEN IDIR, directeur adjoint du CEF de Saint Denis le Thiboult – 13 février 2018  
Patrick ALECIAN, pédopsychiatre – 7 février 2018  
Camille ASPEELE, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants du Tribunal de grande instance de Quimper – 6 février 2018  
Dominique ATTIAS, vice-bâtonnière, avocate membre de l'Antenne des mineurs du barreau de Paris – 17 janvier 2018  
Elisabeth AUDOUARD, avocate au barreau de Marseille et responsable de l'Antenne des mineurs – 26 janvier 2018  
Geneviève AVENARD, Défenseuse des enfants – 7 février 2018  
Cécile BAESSA, directrice adjointe du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, chargée du quartier des mineurs et du quartier de semi-liberté - 2 février 2018  
Laurence BELLON, présidente du Tribunal pour enfants de Marseille – 26 janvier 2018  
Sophie BENHAIM, secrétaire générale adjointe de la CGT PJJ – 26 janvier 2018  
Florent BOITARD, magistrat, chargé de mission auprès de l'Union syndicale des magistrats – 25 janvier 2018  
Sophie BONDIL, directrice de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille – 26 janvier 2018  
Aimé BOUWE, responsable d'unités éducatives de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille – 26 janvier 2018  
Béatrice BRIOUT, secrétaire générale de l'UNSA PJJ – 26 janvier 2018  
Pascale BRUSTON, présidente du Tribunal pour enfants de Paris - 25 janvier 2018  
Christophe CARON, secrétaire national du SNPES-PJJ/FSU – 26 janvier 2018  
Catherine CERVERA, directrice du service éducatif de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville – 12 février 2018  
Sandrine CHABANEIX, vice-présidente du Tribunal de grande instance de Nanterre, représentante de l'association française des magistrats, de la jeunesse et de la famille – 16 janvier 2018  
Marc CHARMAIN, membre de l'UNSA PJJ – 26 janvier 2018  
Vincent CHARMOILLAUX, magistrat, secrétaire national du Syndicat de la magistrature – 25 janvier 2018  
Paul CHEVALIER, éducateur au sein de l'association Hors la rue – 25 janvier 2018  
Marie-Noëlle COLLOBERT, procureure au Parquet des mineurs du Tribunal de grande instance de Quimper – 6 février 2018  
Aurore DANIEL, directrice fonctionnelle du 3<sup>ème</sup> groupe de la PJJ - 25 janvier 2018  
Marine DENARNAUD, élève directrice du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone – 2 février 2018  
Stéphane DESCHAMPS, directeur du CEF de Saint Denis le Thiboult – 13 février 2018  
Laetitia DHERVILLY, cheffe du Parquet des mineurs du Tribunal de grande instance de Paris – 17 janvier 2018

**Sophie DIEHL**, conseillère technique Justice des Enfants et des Adolescents, Citoyens&Justice – 16 février 2018

**Guillaume DIRUIT**, responsable de l'Unité éducative de milieu ouvert (UEMO) 'Garrigues' du Service territorial éducatif de milieu ouvert (STEMO) de Montpellier, PJJ de l'Hérault, centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone – 2 février 2018

**David DUFOUR**, vice-procureur à la section famille jeunesse du Parquet du Tribunal de grande instance de Marseille – 26 janvier 2018

**Elise FRADET**, chargé de mission, responsable des questions pénitentiaires, direction du réseau territorial, Défenseur des droits – 7 février 2018

**Karine GENESTE**, responsable d'unités éducatives de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille – 26 janvier 2018

**Gilles GRANCHER**, directeur territorial adjoint de la PJJ, au CEF de Saint Denis le Thibout – 13 février 2018

**Adeline HAZAN**, contrôleur générale des lieux de privation de liberté – 16 janvier 2018

**Nathalie JAFFRE**, directrice de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville – 12 février 2018

**Marielle JOUDRAIN**, directrice de l'enseignement de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville – 12 février 2018

**Pierre JOXE**, ancien ministre, avocat au barreau de Bobigny – 1<sup>er</sup> février 2018

**Annie KENSEY**, statisticienne de l'administration pénitentiaire – 7 février 2018

**Guillaume LARDANCHET**, éducateur au sein de l'association Hors la rue - 25 janvier 2018

**François LAVERNHE**, secrétaire général de la CGT PJJ – 26 janvier 2018

**Nathalie LECLERC GARRET**, trésorière nationale de l'Union syndicale des magistrats – 25 janvier 2018

**Marie LIEBERHERR**, cheffe du pôle Défense des droits de l'enfant, Défenseur des enfants – 7 février 2018

**Marie-Josée MARAND-MICHON**, vice-présidente du Tribunal de grande instance de Créteil, représentante de l'association française des magistrats, de la jeunesse et de la famille – 16 janvier 2018

**Aurélien MARTINIERE**, directrice adjointe de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille – 26 janvier 2018

**Stéphanie MARTINON**, directrice du CEF « Les cèdres » de Marseille – 26 janvier 2018

**Madeleine MATHIEU**, directrice de la PJJ - 25 janvier 2018

**Stéphane MATHON**, chef de détention de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille – 26 janvier 2018

**Adeline MIDEZ**, juge des enfants au Tribunal de grande instance de Dijon – 30 janvier 2018

**Jean MOINEVILLE**, substitut auprès du Parquet des mineurs du Tribunal de grande instance de Paris – 17 janvier 2018

**Bénédicte MORFIN**, directrice adjointe de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville – 12 février 2018

**Laurent MUCCHIELLI**, sociologue, directeur de recherches au CNRS au laboratoire méditerranéen de sociologie – 22 janvier 2018

**Sonia OLLIVIER**, secrétaire nationale du SNPES-PJJ/FSU – 26 janvier 2018

**Michèle PAQUENTIN**, directrice territoriale adjointe PJJ de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille – 26 janvier 2018

Jacques PARIS, chef d'établissement du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone – 2 février 2018

Olivier PEYROUX, sociologue – 12 février 2018

Erwan QUENTRIC, psychologue au sein du CEF « Les cèdres » de Marseille – 26 janvier 2018

Marie-Hélène ROUX-DARPHIN, directrice territoriale de la PJJ de l'Hérault – 2 février 2018

Mohamed SAHLI, responsable d'unités éducatives de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille – 26 janvier 2018

Nicolas SALLEE, sociologue, professeur à l'Université de Montréal – 2 février 2018

Laurence TARTOUR, avocate, référente du pôle pénal de l'Antenne des mineurs du barreau de Paris – 17 janvier 2018

Aurélié THIBAUD, directrice des enseignements de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille – 26 janvier 2018

Anaïs VRAIN, magistrate, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature - 25 janvier 2018

## Sigles et abbréviations

AFMJF : Association française des magistrats, de la jeunesse et de la famille  
AMT : Association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste  
AP : Administration pénitentiaire  
ASE : Aide sociale à l'enfance  
CASSIOPEE : Chaîne applicative supportant le système d'information oriente procédure pénale et enfants  
CEF : Centre éducatif fermé  
CER : Centre éducatif renforcé  
CGLPL : Contrôleur général des lieux de privation de liberté  
CGT PJJ : Confédération générale du travail de la protection judiciaire de la jeunesse  
CIDE : Convention internationale des droits de l'enfant  
CJ : Contrôle judiciaire  
CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'Homme  
COPJ : Convocation par officier de police judiciaire  
CPP : Code de procédure pénale  
CRA : Centre de rétention administrative  
CTS : Comité technique de sécurité  
DACG : Direction des affaires criminelles et des grâces  
DAP : Direction de l'administration pénitentiaire  
DDD : Défenseur des droits  
DP : Détention provisoire  
DPJJ : Direction de la protection judiciaire de la jeunesse  
DPS : Détenus particulièrement signalés  
EN : Education nationale  
ENAP : Ecole nationale de l'administration pénitentiaire  
EPE : Etablissement de placement éducatif  
EPM : Etablissement pénitentiaire pour mineurs  
ESAT : Etablissements ou services d'aide par le travail  
ISP : Inspection des services pénitentiaires  
JLD : Juge des libertés et de la détention  
LRA : Local de rétention administrative  
MBO : Mesures de bon ordre  
MDPH : Maison départementale des personnes handicapées  
MJIE : Mesure judiciaire d'investigation éducative  
MNA : Mineurs non accompagnés  
OPJ : Officier de police judiciaire  
PFRLR : Principe fondamental reconnu par les lois de la République  
PJJ : Protection judiciaire de la jeunesse  
QM : Quartier des mineurs  
REP : Réunions des équipes pluridisciplinaires  
SEAT : Service éducatif auprès du tribunal

SM : Syndicat de la magistrature

SME : Sursis avec mise à l'épreuve

SNPES PJJ/FSU : Syndicat national des personnels de l'éducation et du social de la projection judiciaire de la jeunesse / Fédération syndicale unitaire

SPIP : Service pénitentiaire d'insertion et de probation

STEMO : Service territorial éducatif de milieu ouvert

TIG : Travail d'intérêt général

TGI : Tribunal de grande instance

TPE : Tribunal pour enfants

UEHC : Unité éducative d'hébergement collectif

UEMO : Unité éducative de milieu ouvert

UNSA PJJ : Union nationale des syndicats autonomes de la protection judiciaire de la jeunesse

ZA : Zone d'attente

## **VISITE DE L'ETABLISSEMENT PENITENTIAIRE POUR MINEURS DE MARSEILLE (BOUCHES-DU-RHÔNE) VENDREDI 26 JANVIER 2018**

Lors de sa visite, la CNCDH a rencontré :

- **Sophie BONDIL**, directrice de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille
- **Aimé BOUWE**, responsable d'unités éducatives l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille
- **Karine GENESTE**, responsable d'unités éducatives de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille
- **Aurélien MARTINIERE**, directrice adjointe de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille
- **Stéphane MATHON**, chef de détention de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille
- **Michèle PAQUENTIN**, directrice territoriale adjointe PJJ de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille
- **Mohamed SAHLI**, responsable d'unités éducatives de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille
- **Aurélien THIBAUD**, directrice des enseignements de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille

A la suite d'un rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)<sup>1</sup>, la CNCDH a constaté certains changements positifs, mais également de nouvelles difficultés rencontrées.

### **Le nombre de mineurs incarcérés**

L'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de Marseille, inauguré en 2007, a choisi de ne pas accueillir de filles en raison d'une situation de surencombrement dès l'ouverture. Le CGLPL dénonçait la surpopulation chronique de l'établissement en 2015<sup>2</sup>. Or, le nombre de mineurs incarcérés a diminué puisqu'il s'élevait à 56 en 2014, 51 en 2015, 49 en 2016 et 46 en 2017, pour 59 places. Cette baisse est notamment due à l'ouverture du quartier pour mineurs (QM) de Toulon avec 20 places, en 2014 et de celle temporaire du QM d'Aix-Luynes, en 2016. L'effectif est toutefois fluctuant avec des pics pouvant monter jusqu'à 56 mineurs sur les trois dernières années.

La baisse du taux d'occupation de l'EPM de Marseille a plusieurs avantages : l'absence de transferts des mineurs vers d'autres EPM ou QM éloignés, la garantie de l'encellulement

1. CGLPL, rapport de visite de l'EPM de Marseille du 2 au 5 mars 2015.

2. CGLPL, rapport de visite de l'EPM de Marseille du 2 au 5 mars 2015, page 2.

individuel et une meilleure qualité dans la prise en charge des mineurs.

## L'encadrement pluridisciplinaire des mineurs

L'équipe pluridisciplinaire était composée, fin 2016, de 2 directeurs, 3 officiers, 9 premiers surveillants, 53 surveillant.es, 3 moniteurs de sport et 4 personnels administratifs<sup>3</sup>. Le turnover de cette équipe est limité, cette stabilité résultant du maintien des personnels spécialisés 2 ans minimum dans la structure. Cette priorité vise à favoriser l'intégration d'une réelle spécialisation dans la prise en charge des mineurs<sup>4</sup>. De plus, l'EPM a développé des formations des personnels, afin de s'assurer de l'harmonisation des pratiques professionnelles.

Il convient de souligner également la baisse du taux d'absentéisme du personnel, de 23,7% en 2015 à 11,7% en 2016<sup>5</sup>. Ainsi, l'absentéisme récurrent dénoncé par le CGLPL en 2015<sup>6</sup> n'a plus lieu d'être évoqué aussi vivement aujourd'hui.

L'EPM de Marseille propose aux mineurs une prise en charge spécifique grâce à une collaboration tripartite entre l'administration pénitentiaire (AP), la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et l'Education nationale (EN). Ce partenariat concerne notamment l'accueil du mineur arrivant, la prévention des risques suicidaires des mineurs, l'accès au centre scolaire et l'accès aux soins, les mesures de responsabilisation et de réparation et la préparation de la sortie des mineurs. Des actions éducatives sont également menées sur divers sujets comme les valeurs de la République, l'éducation à la santé ou encore l'environnement<sup>7</sup>.

L'équipe éducative de l'EPM de Marseille est très impliquée dans les activités destinées aux mineurs et les projets d'amélioration de leur prise en charge<sup>8</sup>. Elle est également investie au sein du quartier arrivants aux côtés de l'administration pénitentiaire.

## Les activités des mineurs

L'administration pénitentiaire a construit des projets d'activités associés à la prise en charge éducative du mineur. Ainsi, l'établissement travaille sur le respect et l'empathie, avec des activités sur le sport et le handicap ou les médiations animales, la responsabilisation du mineur ou encore l'identité et le rapport au corps. De plus, une expérimentation, appelée RE-PA-RE (respect-participation-responsabilisation) est actuellement menée depuis avril 2017

3. Rapport d'activités de l'EPM de Marseille 2016, page 26.

4. Rapport d'activités de l'EPM de Marseille 2016, page 27.

5. Rapport d'activités de l'EPM de Marseille 2016, page 28.

6. CGLPL, rapport de visite de l'EPM de Marseille du 2 au 5 mars 2015, page 2.

7. Rapport d'activités établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille 2016, page 2-3.

8. Par exemple la prévention des violences et suicides, le développement d'activités socio-culturelles etc - Rapport d'activités de l'EPM de Marseille 2016, page 28.

avec 6 mineurs<sup>9</sup>.

À l'instar du CGLPL en 2015<sup>10</sup>, la CNCDH a constaté un enseignement de qualité, la scolarité étant une priorité puisque de nombreux mineurs font face à de réelles défaillances. L'emploi du temps du mineur tournant autour de la scolarité et des activités sportives, s'élevant à 18 ou 19 heures hebdomadaires. De plus, l'EPM a développé un partenariat avec l'agence régionale du livre, et une médiathèque, en cours d'ouverture. Un service civique a été recruté afin de prendre en charge les animations.

L'EPM a également souhaité développer les activités socioculturelles ayant une visée éducative. Celles-ci sont dispensées tout au long de l'année, durant les vacances scolaires également.

### La procédure disciplinaire

La CNCDH est préoccupée par les violences au sein de l'EPM de Marseille, malgré une politique de tolérance zéro et des mesures préventives. Depuis 2011, les violences entre détenus ont augmenté de 69%, et les violences à l'encontre des membres du personnel de 43,8% pour celles physiques et 125,6% pour celles verbales<sup>11</sup>. Afin de lutter contre ces violences, un panel plus large de sanctions a été instauré, intégrant la spécificité du public accueilli. Ces sanctions sont traduites notamment par des mesures de bon ordre (MBO), apportant une réponse immédiate à des actes transgressifs de faible gravité<sup>12</sup>. Les MBO pouvant être prononcées sont notamment la lettre d'excuse, la médiation, le repas en cellule, le nettoyage ou encore la privation d'une activité de loisir<sup>13</sup>. Afin d'être efficaces, les MBO sont accompagnées d'entretiens solennels organisés par les binômes surveillant-éducateur.

Le rapport d'établissements de l'EPM de Marseille de 2016 énonce également que les transferts par mesure d'ordre et de sécurité ont augmenté, mettant en exergue une hausse des violences<sup>14</sup>. De plus, les comparutions en commission de discipline ont augmenté afin de lutter contre le sentiment d'impunité<sup>15</sup>.

Enfin, il convient de noter qu'en 2016, l'EPM a constaté une baisse des découvertes d'objets prohibés<sup>16</sup>.

---

9. RE-PA-RE est inspiré des modules respect pour les adultes.

10. CGLPL, rapport de visite de l'EPM de Marseille du 2 au 5 mars 2015, page 2.

11. Rapport d'activités de l'EPM de Marseille 2016, page 15.

12. Par exemple les lettres d'excuse, la médiation, le rangement, le nettoyage, le repas en cellule etc.

13. Rapport d'activités de l'EPM de Marseille 2016, page 19.

14. Rapport d'activités de l'EPM de Marseille 2016, page 11.

15. Rapport d'activités de l'EPM de Marseille 2016, page 16.

16. Rapport d'activités de l'EPM de Marseille 2016, page 14.

## Les difficultés rencontrées

L'EPM de Marseille a connu une forte augmentation de mineurs non accompagnés, représentant 16% de l'ensemble des mineurs en 2016, nombre ayant presque doublé en 2017, entraînant des difficultés dans la prise en charge de cette nouvelle population pénale. Certains mois, l'EPM connaît une arrivée de 50 à 58% de mineurs non accompagnés. Se pose d'abord la question de la préparation à la sortie, les mineurs non accompagnés faisant souvent l'objet de sorties sèches. De fait, en raison de leur isolement et de l'absence récurrente de prise en charge par l'Etat, et par les départements, ces mineurs se retrouvent souvent à la rue à la sortie de l'EPM. Le personnel travaille en partenariat avec l'association addap13, qui propose un accompagnement à la sortie, mais n'offre pas d'hébergement. Il travaille également avec le barreau et l'aide sociale à l'enfance pour faciliter la sortie et l'accompagnement des mineurs non accompagnés. La CNCDH s'inquiète des sorties sèches dont sont victimes les mineurs non accompagnés puisqu'elles peuvent entraîner une réintégration dans un réseau de traite des êtres humains. En outre, l'absence de titulaires de l'autorité parentale des MNA pose de nombreuses difficultés pratiques au quotidien dès lors qu'il n'y a pas d'administrateur ad hoc pour le mineur. A titre d'exemple, le personnel est confronté à la question de l'autorisation des soins non urgents pour ces mineurs.

En outre, les comportements auto-agressifs ont augmenté de manière significative depuis 2014. L'EPM de Marseille a dénombré 17 comportements auto-agressifs, contre 5 en 2015<sup>17</sup>. Ils résultent d'une hausse de l'incarcération de mineurs vulnérables ou présentant des troubles comportementaux ou des addictions<sup>18</sup>. Un dispositif de prise en charge de ces mineurs a été mis en place, avec l'aide de l'association de la Halte Saint-Vincent. Une aide médicale, composée d'un médecin généraliste, d'un psychiatre et d'un psychologue, est apportée aux mineurs en souffrance.

Le passage à la majorité figure parmi les difficultés rencontrées par l'EPM de Marseille. Lors de la visite de la CNCDH le 26 janvier 2018, un protocole était en cours de signature pour améliorer la communication entre les directions d'établissements, la PJJ et le SPIP. L'objectif est que l'aménagement de peine ou l'alternative à l'incarcération puisse se mettre en place chez les majeurs. Par exemple, quand un jeune est transféré en quartier majeurs et qu'il passe des examens, l'EPM transmet les informations au responsable de l'enseignement à l'établissement pour assurer le suivi scolaire. L'Education nationale travaille sur des dispositifs jeunes majeurs pour garantir une prise en charge globale renforcée, le suivi étant réalisé jusqu'à 21 ans. Or, ce maintien de jeunes de plus de 18 ans au sein de l'EPM pose le problème de la séparation entre les mineurs et les majeurs.

En outre, l'EPM est confronté à l'arrivée tardive des mineurs en son sein. En effet, les défèrements des mineurs au tribunal ont lieu souvent vers 16h, les mineurs étant entendu en dernier. Ainsi 80% des mineurs arrivent après 20h à l'EPM, posant des difficultés logistiques.

17. Rapport d'activités de l'EPM de Marseille 2016, page 21.

18. Rapport d'activités de l'EPM de Marseille 2016, page 25.

## **VISITE DU CENTRE EDUCATIF FERME « LES CEDRES » DE MARSEILLE (BOUCHES-DU-RHÔNE) VENDREDI 26 JANVIER 2018**

Lors de sa visite, la CNCDH a rencontré :

- Stéphanie MARTINON, directrice du centre éducatif fermé « Les cèdres » de Marseille
- Erwan QUENTRIC, psychologue au centre éducatif fermé « Les cèdres » de Marseille

A la suite d'un rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)<sup>1</sup>, la CNCDH a constaté un nombre de changements positifs, tandis que certaines difficultés persistent.

### **Le nombre de mineurs privés de liberté**

Lors de sa visite du 26 janvier 2018, la CNCDH a constaté que la tendance était à la baisse du nombre de mineurs privés de liberté. La capacité d'accueil du CEF « Les cèdres » est de 12 mineurs. Actuellement, 11 mineurs sont placés au CEF dont 8 présents au sein de l'établissement, 2 en fugue et un incarcéré. La directrice du CEF admet qu'un « plafond de verre » est atteint au-delà de 8 mineurs présents quotidiennement.

### **L'encadrement pluridisciplinaire des mineurs**

L'équipe pluridisciplinaire de 27 personnes, hors stagiaires, est répartie en trois pôles. Le pôle éducatif est composé de 17 éducateurs. Celui d'insertion comprend un éducateur technique, un éducateur d'insertion et une enseignante détachée de l'Education nationale depuis 2015. La présence d'une enseignante au sein du CEF est un progrès puisque le CGLPL, lors de sa visite en 2015, avait vivement dénoncé l'absence d'enseignant<sup>2</sup>. Enfin, le pôle santé est composé de deux psychologues, une infirmière et un médecin psychiatrique.

Cette équipe pluridisciplinaire permet d'avoir une approche transversale sur la situation des mineurs placés. Il s'agit d'un dispositif étoffé dans lequel sont clairement intégrés le scolaire et une prise en charge santé avec la mise à disposition de moyens dont ne disposent pas forcément les unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) classiques.

L'équipe pluridisciplinaire effectue des synthèses au 1er, 3ème et 5ème mois de placement du mineur, en présence de l'éducateur de milieu ouvert ou de la protection de

---

1. CGLPL, rapport de visite du CEF « Les cèdres » du 8 au 11 juin 2015.

2. CGLPL, rapport de visite du CEF « Les cèdres » du 8 au 11 juin 2015, page 18.

l'enfance, et des parents, afin de fixer les objectifs communs de la prise en charge du mineur.

Cependant, l'équipe éducative manque de stabilité puisqu'elle est victime d'un fort turnover. En effet, l'équipe éducative de 18 personnes est composée de 6 titulaires et 12 contractuels. Le plus ancien agent PJJ est arrivé en 2016. De plus, le CEF témoigne d'un taux d'absentéisme important, causé notamment par les nombreux arrêts maladie, appauvrissant la qualité de la prise en charge des mineurs.

En outre, tel que l'avait souligné en 2015 le CGLPL<sup>3</sup>, les équipes ne sont pas suffisamment qualifiées puisque les éducateurs les plus jeunes et les moins expérimentés sont affectés au CEF « Les cèdres » de Marseille. La direction déplore également la difficulté à recruter des chefs de service.

### Les activités des mineurs

L'accueil au sein du CEF se découpe en trois phases. La première est celle d'accueil, d'observation et d'évaluation. L'équipe pluridisciplinaire recueille des informations sur la prise en charge passée, la santé et la scolarité afin de mettre en place des ateliers tels que la boxe, l'équithérapie, le slam ou encore le dessin. A partir de ces activités, des compétences psychosociales et un relevé d'appétences sont recensés. Cette phase comprend un nombre réduit de sorties extérieures. La deuxième phase qualifiée d'acquisition consiste à co-construire un projet individualisé avec le mineur. Enfin, la troisième et dernière phase relative à la finalisation du projet d'orientation permet au mineur de disposer d'une autonomie relative pour préparer sa sortie et faire un bilan.

Les mineurs bénéficient de 4 à 5 heures de cours de scolarité par semaine. La CNCDH déplore le peu de temps de scolarité, indispensable pour des jeunes qui sont souvent en décrochage scolaire ou ayant de sérieux troubles de l'apprentissage. Il conviendrait également d'adapter l'enseignement aux troubles des mineurs.

Enfin, le CEF ne présente pas de difficultés à trouver des activités pour les mineurs et à les inscrire dans des dispositifs d'insertion et de stage. En revanche, une plus grande flexibilité devrait être accordée aux contrats d'apprentissage, comme pour la date de signature par exemple. Au 26 janvier 2018, 5 à 6 mineurs étaient inscrits dans un projet professionnel dont un contrat d'apprentissage.

### La procédure disciplinaire

Une échelle de sanctions en fonction des incidents commis au sein de l'établissement permet de graduer la réponse apportée aux actes transgressifs. L'article 13 du règlement

3. CGLPL, rapport de visite du CEF « Les cèdres » du 8 au 11 juin 2015, page 4.

de fonctionnement de l'établissement rappelle que « l'adulte doit avoir un positionnement ferme » et que « l'équipe doit rester cohérente et solidaire quant aux réponses à apporter ». Les éducateurs essaient de privilégier l'éducatif et de systématiser des sanctions à l'interne, telles qu'une lettre d'excuse, des travaux dans le CEF etc. Or, en cas de constat d'une infraction, le mineur fait l'objet d'un rappel à la loi et d'une plainte<sup>4</sup>.

Le seuil de tolérance est limité lorsqu'un mineur exerce des violences sur un autre mineur placé, tel que le phénomène du bouc-émissaire, ou sur l'équipe pluridisciplinaire. Une des réponses apportées peut être l'incarcération du mineur, avec révocation de contrôle judiciaire (CJ) ou de sursis avec mise à l'épreuve (SME). Dans le cadre de la gestion des situations de violence, le CEF entretient de bonnes relations avec le procureur de la république et les forces de l'ordre.

### Les difficultés rencontrées

La plupart des mineurs accueillis au sein du CEF « Les cèdres » présente des conduites addictives avec la consommation d'un paquet de cigarettes et une douzaine de joints par jour. Le manque, causé par le sevrage, crée des tensions et exacerbe les violences au sein d'un établissement non-fumeur. A cet égard, l'équipe pluridisciplinaire a instauré une politique de tolérance de quelques cigarettes, dans le cadre des activités extérieures, afin de travailler sur l'autorégulation de la consommation. La localisation du CEF, dans le centre de Marseille, favorise l'entrée de tout type de substance interdite, d'autant que les fouilles à corps des mineurs sont strictement interdites. En cas de doute, l'équipe en réfère aux forces de l'ordre. En 2015, le CGLPL avait recommandé, afin de prévenir l'addiction des mineurs, l'organisation de séances d'éducation à la santé et de propositions de prise en charge par un addictologue<sup>5</sup>. Depuis, le CEF a instauré un partenariat avec Addiction Méditerranée avec deux psychologues se déplaçant au CEF une fois par mois pour traiter de cette thématique. Le meilleur levier contre l'addiction étant encore le travail.

En outre, les conditions d'accueil du CEF ne sont pas adaptées aux mineurs au profil psychiatrique. Le CEF « Les cèdres » en a reçu deux depuis septembre 2017, et les envoient aux urgences psychiatriques de Timone, hôpital psychiatrique pour adultes en cas de crise. La CNCDH déplore le placement de ce type de mineurs en CEF, n'ayant pas les outils nécessaires pour une prise en charge adaptée.

Enfin, l'équipe pluridisciplinaire est confrontée aux difficultés de l'après-CEF pour les mineurs. De fait, malgré la préparation des projets de sortie, ces derniers sont mis en échec dès le retour du mineur au domicile, en raison d'un cadre moins contenant. Ainsi, l'insertion des mineurs doit être placée au cœur de leur prise en charge, afin de prévenir la récurrence à la sortie. Le placement en CEF de certains mineurs est prolongé de 1 à 3 mois afin d'étayer le projet de sortie. Des séjours séquentiels sont instaurés pour sécuriser la fin de la prise

4. CGLPL, rapport de visite du CEF « Les cèdres » du 8 au 11 juin 2015, page 32.

5. CGLPL, rapport de visite du CEF « Les cèdres » du 8 au 11 juin 2015, page 5.

en charge, avec un retour progressif des mineurs au domicile. La directrice a constaté que l'insertion professionnelle des mineurs dans des microstructures produisait de meilleurs résultats, et appelle à être créatif vis-à-vis des projets de sortie. Par exemple, peuvent être proposées des mini collocations, des dispositifs de familles d'accueil ou des séjours en montagne. Le CEF rencontre également des difficultés avec des mineurs ayant des dossiers maison départementale des personnes handicapées (MDPH) qui ont du mal à intégrer certaines structures comme les établissements ou services d'aide par le travail (ESAT).

## **VISITE DU QUARTIER MINEURS DU CENTRE PÉNITENTIAIRE DE VILLENEUVE-LÈS-MAGUELONE (HÉRAULT) VENDREDI 2 FÉVRIER 2018**

Lors de sa visite, la CNCDH a rencontré :

- Jacques PARIS, chef d'établissement du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone.
- Cécile BAESSA, directrice adjointe du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, chargée du quartier mineurs et du quartier de semi-liberté.
- Marine DENARNAUD, élève directrice.
- Marie-Hélène ROUX-DARPHIN, directrice territoriale de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) de l'Hérault.
- Guillaume DIRUIT, responsable de l'Unité éducative de milieu ouvert (UEMO) 'Garrigues' du Service territorial éducatif de milieu ouvert (STEMO) de Montpellier, PJJ de l'Hérault.

A la suite d'un rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)<sup>1</sup>, le projet d'établissement a été modifié. La population pénale a baissé. Une partie du personnel a changé. Le regard porté sur le quartier pour mineurs (QM) de Villeneuve-lès-Maguelone n'est plus celui du CGLPL en 2015. Le QM est un lieu de travail pluridisciplinaire, dont l'articulation est complexe et exigeante.

### **Le nombre de mineurs incarcérés**

Le centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, inauguré en 1990, s'est doté d'un QM en 2000. Le 2 février 2018, le QM, disposant de 20 cellules, abritait 10 détenus de sexe masculin<sup>2</sup>, dont 9 prévenus et un condamné. Ce nombre est en baisse par rapport aux années précédentes où le QM comptait jusqu'à 15 ou 16 mineurs. On notera que 90% des mineurs sont en détention provisoire.

Le QM n'est pas touché par la surpopulation carcérale, contrairement au quartier pour majeurs qui compte 928 détenus pour 623 places, plus de trente détenus étaient, le jour de notre visite, sur des matelas au sol. Selon le chef d'établissement, le taux d'occupation anormal de détenus au sein du centre pénitentiaire entraîne de lourdes conséquences pour les personnes incarcérées mais aussi pour le personnel. En raison du faible taux d'occupation, le QM ne connaît pas de dysfonctionnements liés à la surpopulation.

---

1. CGLPL, rapport de visite du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 31 août au 10 septembre 2015.

2. Toutes les filles sont envoyées à l'EPM de Lavaur.

## L'encadrement pluridisciplinaire des mineurs

Les mineurs sont encadrés par une équipe pluridisciplinaire solide composée de la directrice adjointe du centre pénitentiaire, chargée du QM, de 5 surveillants spécialisés, de 4 éducateurs PJJ, des professeurs des écoles, des professeurs en lycée professionnel et d'un conseiller d'orientation psychologue. Plusieurs d'entre eux interviennent à temps partiel au QM. L'équipe médicale (psychologue et psychiatre) et le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) peuvent être invités.

La CNCDH souligne la stabilité et l'expérience de l'équipe encadrante actuelle, gage d'une meilleure prise en charge des mineurs. Contrairement au fort turnover en 2015, dénoncé par le CGLPL<sup>3</sup>, l'équipe actuelle est stable depuis trois ans, le responsable de l'unité éducative ayant souhaité accroître la technicité et la durabilité du personnel éducatif. De plus, la directrice adjointe et l'équipe pluridisciplinaire sont très engagées auprès du QM, pour offrir aux détenus la meilleure prise en charge possible. En outre, un comité de pilotage pluridisciplinaire, rassemblant l'AP, la PJJ, l'Education nationale et l'unité sanitaire, se réunit régulièrement, afin d'évoquer les différents points attendant au QM.

L'équipe éducative, qui n'était pas assez nombreuse en 2015<sup>4</sup>, suffit aujourd'hui pour les 10 mineurs incarcérés. Quel que soit le temps de détention, tous les mineurs détenus se voient offrir la possibilité d'un bilan pédagogique personnel (article D. CPP) permettant de proposer au mineur un projet individuel de formation<sup>5</sup>. Différents outils sont mis en place pour assurer la continuité des parcours et des informations recueillies<sup>6</sup>. Par exemple, l'équipe éducative tient une réunion hebdomadaire pour faire le point sur le fonctionnement quotidien et l'ambiance générale de la structure et, si nécessaire, sur les cas individuels qui appellent une réponse immédiate.

Enfin, la brigade de 5 surveillants, affectée au QM de 7h à 19h, est choisie à l'ancienneté au sein de l'administration pénitentiaire et dans l'établissement, suivant un accord avec le Comité technique de sécurité (CTS). Les mineurs font l'objet d'une surveillance spécifique la nuit. Tout agent pénitentiaire doit suivre, antérieurement ou postérieurement à son affectation au QM, une formation de 15 jours à l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP).

## Les activités des mineurs

Au terme d'une phase d'accueil du nouvel arrivant, d'une durée minimale de sept jours, et après recueil des avis de l'équipe pluridisciplinaire, chaque mineur est affecté, sur décision de la directrice adjointe, dans un groupe qui détermine son emploi du temps et

3. CGLPL, rapport de visite du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 31 août au 10 septembre 2015.

4. Il y avait 4 éducateurs pour une moyenne de 14,70 mineurs.

5. Projet d'établissement du quartier mineurs du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 2015, page 15.

6. Projet d'établissement du quartier mineurs du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 2015, page 8.

le déroulement de ses activités avec d'autres mineurs. Un emploi du temps individualisé détaillé est remis à chaque jeune.

La scolarité est l'axe prioritaire de la détention, la plupart de ces mineurs étant déscolarisés avant leur incarcération. L'objectif du QM est d'adapter les activités d'enseignement et de formation aux contraintes de l'incarcération et au profil du mineur<sup>7</sup> et de respecter le droit à l'instruction et à la formation<sup>8</sup>. Selon le projet d'établissement, « l'enseignement et la formation doivent impérativement constituer la part la plus importante de l'emploi du temps sans que les autres activités entrent en concurrence (article D. 517 du CPP) »<sup>9</sup>. Toujours selon le projet, la scolarité obligatoire des mineurs se déroule le matin, sous la forme d'un programme personnalisé, adapté au niveau et au parcours de chacun<sup>10</sup>. Un dossier de suivi est systématiquement ouvert pour chaque mineur par le référent scolaire, et doit être communiqué au mineur, à sa famille, à l'équipe pluridisciplinaire et aux magistrats<sup>11</sup>. Ils bénéficient d'heures de découverte professionnelle aux métiers du bâtiment et de bouche<sup>12</sup>, grâce à des cours dispensés par des enseignants en lycée professionnel. Les jeunes ont également la possibilité de se préparer à des examens<sup>13</sup>.

Malgré ce programme théorique et en raison des difficultés personnelles que les détenus mineurs posent, certains d'entre eux et en particulier ceux qui souffrent de lourds problèmes psychologique voire psychiatriques, ne bénéficient que de très peu d'heures d'enseignement.

L'après-midi est consacrée aux activités extrascolaires, telles que la promenade<sup>14</sup>, les entretiens avec les éducateurs, le sport et des activités animées par des intervenants extérieurs issus du monde associatif<sup>15</sup>. Le temps d'activités s'est amélioré depuis la création du QM, qui proposait, à l'origine, seulement quatre heures hebdomadaires. La CNCDH s'étonne et s'inquiète de ce qu'aucune activité ne soit proposée pendant les week-ends.

## La procédure disciplinaire

La procédure disciplinaire, différée dans le temps, permet de répondre aux actes les plus graves, en fonction de l'âge, la personnalité et le degré de discernement du mineur. Les

7. Projet d'établissement du quartier mineurs du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 2015, page 8.

8. Articles R. 57-6-18, D. 435 ; D. 436, D. 436-3, D. 437, D. 438 et D. 438-2 du code de procédure pénale et articles L111-1, L.121-2, L. 122-2, L. 122-5 et L. 131-1 du code de l'éducation.

9. Projet d'établissement du quartier mineurs du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 2015, page 13.

10. Par exemple des cours de français langue étrangère (FLE).

11. Projet d'établissement du quartier mineurs du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 2015, page 9.

12. Projet d'établissement du quartier mineurs du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 2015, page 9.

13. Par exemple le Certificat de formation générale (CFG), le Certificat d'aptitude professionnelle (CAP), le Diplôme national du brevet (DNB), le Diplôme initial de langue française (DILF), le Diplôme d'études de langue française (DELF).

14. Article D. 359 CPP

15. Il y a par exemple de la création musicale, des émissions de radio, du dessin, de la photo, de l'informatique, de la promotion de la santé etc

sanctions applicables aux mineurs peuvent être de deux ordres, soit celles alternatives, telles qu'un avertissement, une réparation ou un confinement en cellule ordinaire, soit le recours au quartier disciplinaire<sup>16</sup>. S'agissant des incivilités quotidiennes, le QM a mis en place des mesures de bon ordre (MBO), apportant des réponses immédiates à des actes transgressifs de faible intensité. Ces mesures sont décidées conjointement par le personnel de surveillance et le personnel de la PJJ le jour même<sup>17</sup>. Sont proposées comme MBO, par exemple, une lettre d'excuse, une mesure de rangement ou de nettoyage ou encore la privation d'activités.

## Les difficultés rencontrées

La CNCDH a observé une étanchéité imparfaite entre les mineurs et les majeurs dans le centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone. Malgré les précautions prises, l'architecture de l'établissement permet une communication entre les mineurs et les majeurs par les fenêtres, d'un étage à l'autre. Ce dysfonctionnement avait été dénoncé par le CGLPL lors de sa visite en 2015 qui constatait que « les fenêtres des adultes hébergés aux étages inférieures à celui du quartier des mineurs donnent sur leur cour ce qui fait obstacle à l'isolement entre majeurs et mineurs »<sup>18</sup>. Cette disposition des cellules permettait aux mineurs de s'approvisionner auprès des majeurs en produits qui leur sont interdits, comme le tabac<sup>19</sup>. De plus, les mineurs de plus de 16 ans, dont le niveau scolaire est supérieur à celui du brevet technique, sont scolarisés avec les majeurs, dans les mêmes locaux<sup>20</sup>.

En outre, le QM de Villeneuve-lès-Maguelone a fait l'objet d'un rapport de l'Inspection des services pénitentiaires (ISP) en 2014, mettant en exergue le nombre important de violences commises au cours des promenades. Afin d'y remédier, le QM a essayé de se soumettre à la plupart des recommandations formulées, telles que des travaux dans la cour de promenade, la réorganisation des promenades, une meilleure maîtrise de l'effectif des mineurs etc<sup>21</sup>.

La PJJ indique avoir très peu de visibilité sur les heures d'enseignement dont les mineurs bénéficient. De plus, l'obligation de scolarisation des mineurs ne peut s'appliquer que si ces derniers acceptent d'être extraits de leur cellule par les surveillants, ce qui peut limiter leur assiduité. Pour certains jeunes, leur présence dans une classe en collectif n'est pas possible à gérer pour les enseignants car les surveillants ne sont pas présents en classe. Des modules d'enseignement avec 2 ou 3 jeunes, et pas plus, sont donc le plus souvent mis en place. Selon la PJJ, seuls les jeunes volontaires bénéficient de 3 x 1h30 d'enseignement scolaire par semaine, en plus des heures d'atelier par des professeurs techniques<sup>22</sup>.

16. Projet d'établissement du quartier mineurs du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 2015, page 22 ; Livret d'accueil des mineurs arrivants du QM de Villeneuve-lès-Maguelone.

17. Projet d'établissement du quartier mineurs du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 2015, page 20.

18. CGLPL, rapport de visite du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 31 août au 10 septembre 2015.

19. CGLPL, rapport de visite du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 31 août au 10 septembre 2015.

20. Projet d'établissement du quartier mineurs du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 2015, page 10.

21. Projet d'établissement du quartier mineurs du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, 2015, page 31.

22. Echange avec Madame Marie-Hélène Roux, 9 mars 2018.

Il convient de noter à nouveau que l'emploi du temps des mineurs les week-ends et les jours fériés est exempt d'activités<sup>23</sup>, ce qui soulève d'énormes problèmes. L'oisiveté entraîne inévitablement des tensions lourdes entre les mineurs. Il n'est pas acceptable que dans les QM il n'y ait pas d'activité le week-end et les jours fériés.

Enfin, l'articulation entre l'Education nationale et la PJJ au sein de la détention doivent être améliorées<sup>24</sup>.

---

23. Livret d'accueil des mineurs arrivants du QM de Villeneuve-lès-Maguelone.

24. Echange avec Madame Marie-Hélène Roux, 9 mars 2018.

## VISITE DE L'ETABLISSEMENT PENITENTIAIRE POUR MINEURS DE PORCHEVILLE (YVELINES) LUNDI 12 FEVRIER 2018

Lors de sa visite, la CNCDH a rencontré :

- **Nathalie JAFFRE**, directrice de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville.
- **Catherine CERVERA**, directrice du service éducatif de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville.
- **Marielle JOUDRAIN**, directrice de l'enseignement de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville.
- **Bénédicte MORFIN**, directrice adjointe de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville.

À la suite d'un rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)<sup>1</sup>, la CNCDH a remarqué certains changements positifs tels que le renforcement du personnel de la PJJ. En revanche, d'autres aspects sont encore problématiques.

### Le nombre de mineurs incarcérés

L'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de Porcheville, inauguré en 2008, accueillait en 2017 en moyenne 55 mineurs de sexe masculin, pour 60 places. L'EPM constate qu'il atteint régulièrement sa capacité maximale<sup>2</sup>. La saturation de l'établissement, seul EPM d'Île-de-France, à l'instar des autres structures de la région, est particulièrement préjudiciable au fonctionnement du régime différencié des mineurs. Cela affecte également la prise en charge des mineurs, conduisant par exemple le personnel à laisser plus longtemps ou moins longtemps un mineur au quartier arrivants ; et réduit la marge de manœuvre du personnel concernant les problèmes techniques<sup>3</sup>.

L'EPM de Porcheville manque de visibilité quant à sa saturation en raison de la multiplicité de ses interlocuteurs judiciaires puisqu'il reçoit des mineurs en provenance de tous les tribunaux de grande instance d'Île-de-France et parfois de plus loin. De plus, le fort taux d'occupation entraîne des désencombrements réguliers, en Île-de-France ou en dehors, dégradant le maintien des liens familiaux. En outre, l'EPM connaît de nombreux transferts

1. CGLPL, rapport de visite de l'EPM de Porcheville du 29 septembre au 3 octobre 2014.

2. Rapport d'activités 2016 EPM Porcheville, page 8.

3. Par exemple, pour refaire la peinture, il faut libérer pendant un certain temps plusieurs cellules, ce qui n'est pas forcément possible puisque peu de cellules sont vides.

de mineurs vers d'autres structures, en raison de leur majorité, du désencombrement, du rapprochement familial ou pour motif disciplinaire<sup>4</sup>.

## L'encadrement pluridisciplinaire des mineurs

L'équipe pluridisciplinaire, comprenant les cadres AP et PJJ, la directrice d'enseignement, les enseignants, et les personnels de l'unité sanitaire, prend une part importante dans l'élaboration du projet de prise en charge de chaque mineur, notamment grâce aux réunions des équipes pluridisciplinaires (REP)<sup>5</sup>.

L'équipe de l'administration pénitentiaire de l'EPM de Porcheville est composée de 55 surveillants, 10 premiers surveillants, 3 officiers, 2 directrices et 6 administratifs, permettant un encadrement solide des mineurs. Cette équipe, dont l'effectif est en baisse, est victime d'un fort turnover (voir infra).

La CNCDH tient à souligner l'augmentation des effectifs de l'équipe éducative depuis 2014, comptant 31 éducateurs au 12 février 2018<sup>6</sup>, ainsi que sa technicité, comprenant de moins en moins de contractuels<sup>7</sup>. Ce renforcement a permis une présence éducative au sein de l'EPM du lundi au dimanche et lors des audiences devant les juridictions<sup>8</sup>. De plus, plusieurs formations ont été mises en place au cours de l'année 2016, notamment pour améliorer le binôme AP/PJJ ainsi que la prise en charge des mineurs<sup>9</sup>. En revanche, l'EPM est toujours touché par un fort turnover du personnel éducatif, renouvelé d'un tiers chaque année (voir infra).

Enfin, l'équipe sanitaire est composée d'un cadre de santé à temps partiel, de deux psychologues à mi-temps, d'un pédopsychiatre à mi-temps, d'un médecin généraliste à mi-temps, de 4 infirmières et d'un dentiste tous les samedis matins. L'unité sanitaire est rattachée au centre hospitalier de Mantes la Jolie. Ainsi, l'effectif de l'unité sanitaire permet une prise en charge adaptée et sur le long terme et répond à l'ensemble des besoins des mineurs, qui ne doivent pas ou très peu attendre pour consulter.

## Les activités des mineurs

A son arrivée, le mineur est vu en audience par un personnel de direction ou un officier, l'unité sanitaire et un cadre du service éducatif, et reste, sous réserve de l'absence de saturation, entre 4 et 7 jours au quartier arrivants. Il est également reçu par les cadres de l'AP

4. L'EPM a effectué 70 transferts en 2017.

5. Rapport d'activités 2016 EPM Porcheville, page 27.

6. Les éducateurs étaient au nombre de 21 en 2014 (rapport du CGLPL) et 22,3 en 2016 (Rapport d'activités 2016 EPM Porcheville).

7. Ils étaient au nombre de 7 sur 31 au 12 février 2018.

8. Rapport d'activités 2016 EPM Porcheville, page 65.

9. Rapport d'activités 2016 EPM Porcheville, page 69-70.

et de la PJJ pour lui notifier les objectifs de sa prise en charge<sup>10</sup>.

La scolarité obligatoire, même pour les mineurs de plus de 16 ans, prise en charge par une équipe de l'Education nationale de 14 personnes, prend une place prépondérante dans le planning individualisé des mineurs. Après un examen de son niveau en quartier arrivants, le mineur est affecté à un groupe. Le travail majeur de l'équipe pédagogique est l'individualisation de la scolarisation de chaque jeune. Pour ce faire, une réunion de synthèse est organisée de façon hebdomadaire afin de faire le point sur les différents mineurs et le fonctionnement de chaque groupe<sup>11</sup>. En plus des 20 heures de scolarité hebdomadaire, il existe les enseignements professionnels dans le domaine de l'horticulture et de la vente. Enfin, les jeunes peuvent également passer des examens<sup>12</sup>.

En outre, la PJJ propose aux mineurs des activités dans trois domaines principaux : la culture, le sport et la santé, la citoyenneté et l'insertion. Ce travail est effectué en partenariat avec des organisations extérieures comme des associations. Des séances de sport diverses sont programmées tous les jours, sauf le week-end. De plus, l'EPM met à disposition des mineurs une salle cardio, créée en 2016, une salle de musculation et un gymnase.

### La procédure disciplinaire

L'EPM a mis en place, en 2013, un groupe de travail d'éducateurs et de surveillants afin d'améliorer la gestion des incidents, en rappelant les différentes réponses pouvant être apportées mais aussi le rôle du binôme AP/PJJ dans le règlement des conflits<sup>13</sup>. Ainsi, l'EPM utilise deux méthodes :

- les mesures de bon ordre (MBO), comme la privation de télévision ou d'activités, et
- les procédures disciplinaires, tels que l'avertissement, le placement en quartier disciplinaire, la lettre d'excuse ou encore le nettoyage.

### Les difficultés rencontrées

Depuis 2014, les effectifs pénitentiaires ont légèrement baissé<sup>14</sup>, ce que déplorait l'EPM en 2016, indiquant qu'il y avait en moyenne 48 surveillants au lieu des 57 théoriques. Or, lors de sa visite du 12 février 2018, la CNCDH a constaté une augmentation du nombre de surveillants<sup>15</sup>. Cependant, la Commission a observé un phénomène d'érosion du personnel, commun à l'Île-de-France, avec 12 départs et 12 arrivées au cours de l'année 2017. L'instabilité de l'équipe éducative pèse sur la prise en charge et le suivi des mineurs.

10. Rapport d'activités 2016 EPM Porcheville, page 24.

11. Il y a plusieurs groupes : non francophones, lycée, collègue etc

12. Rapport d'activités 2016 EPM Porcheville, page 50-53.

13. Rapport d'activités 2016 EPM Porcheville, page 27-28.

14. Baisse de 72 à 68 personnels - Rapport d'activités 2016 EPM Porcheville.

15. Augmentation de 48 surveillants en 2016 à 55 surveillants au 12 février 2018.

En outre, le CGLPL déplorait en 2014 le fort taux d'absentéisme et l'insuffisance de formation du personnel pénitentiaire<sup>16</sup>. Le rapport d'activités 2016 de l'EPM de Porcheville montre une augmentation de 59,3% du nombre de jours d'absence pour congé maladie ordinaire<sup>17</sup>. Malgré un taux d'absence inférieur à la moyenne régionale et nationale, la CNCDH reste préoccupée par les conséquences de cette hausse sur la prise en charge des mineurs. A contrario, le taux d'absentéisme pour accident du travail a diminué, notamment grâce à la baisse de la violence au sein de l'EPM<sup>18</sup>. De plus, il est très inquiétant de constater qu'en 2016, près de 75% des agents pénitentiaires n'avaient pas reçu de formation initiale spécifique à la prise en charge des mineurs<sup>19</sup>.

Par ailleurs, l'architecture et la localisation de l'EPM sont problématiques. La desserte de l'EPM en transports en commun est une des faiblesses constatées par la CNCDH. En effet, situé en périphérie de zone industrielle, les gares sont à 3 km et les horaires des bus, à 400 m, ne correspondent pas aux heures de visite. Ainsi, les familles ont des difficultés pour se rendre au parloir<sup>20</sup>. De plus, à l'instar d'autres EPM<sup>21</sup>, l'architecture « Agora » de l'EPM de Porcheville crée des difficultés. De fait, l'ensemble des fenêtres du bâtiment des unités de vie est tourné vers la cour centrale. Le moindre déplacement d'un mineur ou la moindre visite extérieure, peut être observé par les autres mineurs depuis leur cellule. Lors de sa visite, la CNCDH a constaté par exemple que le terrain sportif extérieur de la cour centrale n'était plus utilisé en raison de sa localisation et des tensions qu'il créait entre les mineurs. Pour donner un autre exemple, un mineur, sous traitement médical, n'osait plus se rendre à l'unité sanitaire en raison de la surveillance de ses allers-venus par les autres mineurs.

Enfin, il convient de souligner la particularité de la prise en charge des mineurs incarcérés pour affaires en lien avec le terrorisme, qui sont particulièrement surveillés au sein de l'établissement, et qui font l'objet d'une rotation de sécurité mensuelle au sein des unités de vie. L'EPM indique que leur capacité de prise en charge est rapidement limitée vis-à-vis de ces mineurs.

---

16. Visite CGLPL EPM Porcheville du 29 septembre au 3 octobre 2014.

17. Rapport d'activités 2016 EPM Porcheville, page 34.

18. Rapport d'activités 2016 EPM Porcheville, page 35.

19. Rapport d'activités 2016 EPM Porcheville, page 35.

20. Rapport d'activités 2016 EPM Porcheville, page 30.

21. Laurent SOLINI à propos de l'EPM de Lavaur, colloque « Une vraie alternative à l'enfermement des enfants : la liberté », le Syndicat de la magistrature, le SNPES-PJJ/FSU, l'OIP et le SAF, 9 et 10 février 2018.

## **VISITE DU CENTRE EDUCATIF FERME DE SAINT DENIS LE THIBOULT (SEINE MARITIME) MARDI 13 FEVRIER 2018**

Lors de sa visite, la CNCDH a rencontré :

- Stéphane DESCHAMPS, directeur du centre éducatif fermé de Saint Denis le Thiboult.
- Lahoucine AIT BEN IDIR, directeur adjoint du centre éducatif fermé de Saint Denis le Thiboult.
- Gilles GRANCHER, directeur territorial à la PJJ.

A la suite d'un rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)<sup>1</sup> mettant en exergue le succès du fonctionnement du centre éducatif fermé (CEF) de Saint Denis le Thiboult, la CNCDH a constaté une prise en charge exigeante et de qualité des mineurs. La Commission tient à souligner le meilleur fonctionnement des CEF associatifs, par rapport à ceux gérés par la PJJ, à l'instar de celui de Saint Denis le Thiboult, pris en charge par l'association Les nids. En effet, ce CEF est l'un des rares à fonctionner grâce à une équipe soudée et à une mutualisation des compétences.

### **Le nombre de mineurs privés de liberté**

Le CEF de Saint Denis le Thiboult, inauguré en 2003, accueille 10 mineurs de sexe masculin, pour une capacité de 12 mineurs, depuis les travaux de réhabilitation en 2015. C'est un lieu de recueil de la saturation des structures parisiennes. Le prix d'une journée par jeune au CEF est de 560 euros, ce qui correspond à 75% de la rémunération du personnel. Ce CEF coûte moins cher que d'autres, en raison du taux de remplissage moindre et de la volonté de la PJJ de maîtrise des coûts.

Le faible nombre de mineurs permet une prise en charge très encadrée et personnalisée, grâce à une équipe pluridisciplinaire stable et expérimentée. Le CEF accueille, depuis deux ans, un mineur non-accompagné (MNA). La moyenne d'âge des enfants accueillis est de 15 ans.

### **L'encadrement pluridisciplinaire des mineurs**

Lors de sa visite du 13 février 2018, la CNCDH a constaté la qualité de la prise en

1. CGLPL, rapport de visite CEF St Denis le Thiboult, 6 au 8 août 2014, p18.

charge des mineurs accueillis grâce à une équipe solide de professionnels expérimentés. L'association gestionnaire de ce CEF, Les nids, accorde une grande importance à la formation et la stabilité du personnel. L'équipe pluridisciplinaire, dont chaque membre a un rôle précis, encadre de façon exigeante et personnalisée les mineurs de leur admission à leur sortie. Dans la mesure du possible, deux éducateurs assistent à l'audience de placement du mineur et l'accompagnent pour la phase d'engagement qui dure 24 heures, au cours de laquelle ils passent une nuit à l'hôtel afin de préparer le mineur à intégrer le CEF.

Le CGLPL, lors de sa visite en 2014, avait déjà constaté un « projet cohérent conduit par une communauté éducative »<sup>2</sup>. De plus, l'effectif important du personnel, 26 agents, dont 12 éducateurs, 2 infirmières, 2 psychologues, 4 enseignants, 2,5 secrétaires de direction, un homme d'entretien, 2 maîtresses de maison et 3 surveillants de nuit, pour seulement 10 mineurs, permet une prise en charge adaptée aux besoins de chaque enfant. Plus de 7 éducateurs sont spécialisés.

Le CEF de Saint Denis le Thiboult est un lieu de cadrage éducatif, au sein duquel une bonne relation s'est construite entre l'association et la PJJ et une logistique importante s'est mise en place. Le fonctionnement sur-mesure de ce CEF garantit une meilleure effectivité de la prise en charge des mineurs.

En outre, les mineurs sont accueillis tout au long de l'année, ce qui est bénéfique pour les nouveaux arrivants qui constatent les progrès faits par les plus anciens.

### Les activités des mineurs

A son arrivée, le mineur entre dans une phase d'observation de deux mois, durant laquelle il ne peut sortir du CEF, sauf pour ses rendez-vous médicaux ou judiciaires. Cela permet de « mettre un coup d'arrêt massif à la spirale infernale de délits du mineur »<sup>3</sup>. Cette première phase a pour objectif de donner au jeune les premiers rudiments de savoir-vivre ensemble. Après deux mois, le mineur gagne davantage d'indépendance et d'autonomie.

Le CEF propose un apprentissage scolaire personnalisé du mineur non accompagné non lecteur au jeune collégien. Chaque mineur a un emploi du temps différent selon les activités scolaires et professionnelles effectuées, calqué le plus fidèlement possible sur l'emploi du temps d'élèves en scolarité classique. Ainsi, les mineurs travaillent de 8h45 à 16h et bénéficient des mêmes vacances scolaires que les autres enfants, afin de leur redonner un cadre habituel. De plus, les mineurs sont encouragés à suivre des formations scolaires et professionnelles à l'extérieur du CEF. A titre d'exemple, un jeune suit une scolarité classique au sein d'un collège environnant, grâce à un partenariat avec l'Éducation nationale et un encadrement strict du personnel. D'autres mineurs sont en stage toute la journée à

---

2. CGLPL, rapport de visite CEF St Denis le Thiboult, 2014, p18.

3. Stéphane DESCHAMPS, directeur du CEF de Saint Denis le Thiboult, 13 février 2018.

l'extérieur. Ce lien avec le monde extérieur permet de préparer l'enfant à l'après-CEF.

De plus, des séances de sport et une diversité d'activités socioculturelles sont organisées pour les mineurs, telles que des ateliers cinéma ou lecture.

En outre, une grande place est laissée à la responsabilisation du mineur, notamment à travers le conseil des jeunes<sup>4</sup> et le conseil de vie sociale<sup>5</sup>. Le CEF a souhaité également investir les familles dans les projets éducatifs de leur enfant, afin de faciliter leur adhésion au placement et favoriser le processus de changement. Pour cela, l'éducateur fil rouge est implanté sur le lieu de résidence des familles, afin de mieux accompagner le jeune. De plus, les familles sont invitées à rendre visite à leurs enfants et à participer à des réunions à leur sujet, telles que le conseil de vie sociale.

### La procédure disciplinaire

À l'instar du CGLPL<sup>6</sup>, il convient de souligner que la discipline est bien respectée et que les sanctions sont variées et adaptées aux transgressions. Les incivilités des mineurs sont sanctionnées en fonction de la gravité de l'acte. Une réponse interne est choisie si l'acte est de faible intensité, telle qu'un rappel des règles ou des tâches ménagères.

En revanche, tout incident significatif, tels que des dégradations, des agressions physiques ou des menaces, fait l'objet d'un signalement immédiat au magistrat ayant ordonné le placement ainsi qu'au procureur de la République<sup>7</sup>. De plus, en cas de sortie non autorisée, une déclaration d'absence irrégulière est envoyée au service de police, au magistrat ayant ordonné le placement et au procureur de la République. Des sanctions sont prises envers le mineur, au retour de sa fugue.

### Les difficultés rencontrées

L'après-CEF peut être problématique pour les mineurs qui retournent dans leur quartier ou dans leur famille et n'ont plus d'encadrement. Afin de faciliter ce passage et habituer de nouveau l'enfant à son environnement d'origine, l'équipe pluridisciplinaire met en place des temps séquentiels en famille. Le CEF veille également à une continuité de la prise en charge, à l'aide de structures de la PJJ.

4. Réunion organisée chaque lundi avec les jeunes afin de faire un bilan de la semaine, au cours de laquelle l'avis du mineur est sollicité.

5. Réunion des jeunes, de leurs familles et de l'équipe pluridisciplinaire afin de discuter du CEF et des mineurs.

6. CGLPL, rapport de visite CEF St Denis le Thiboult, 2014, p22.

7. Livret d'accueil du CEF de Saint Denis le Thiboult.



Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** est l'**Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.**

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, et sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014. Elle est l'évaluateur de nombreux plans nationaux d'action, dont depuis avril 2017 le plan national « Entreprises et droits de l'homme ».

20 Avenue Ségur - TSA 70334 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77 .09

Mail : [cncdh@cncdh.fr](mailto:cncdh@cncdh.fr)

[www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)



@CNCDH

@cncdh.france