

Paris, le 8 février 2018

12-14 rue Charles Fourier
75013 PARIS
tel 01 48 05 47 88
fax 01 47 00 16 05
mail : contact@syndicat-magistrature.org
site : www.syndicat-magistrature.org

*Observations devant la
Commission nationale consultative des droits de l'homme*

**L'alternative à l'enfermement des enfants et des
adolescents, un enjeu majeur**

Au 1er août 2017, le nombre d'adolescents emprisonnés atteignait le record de 885 dont 647 sous le régime de la détention provisoire. Au 1er janvier 2018, 772 adolescents étaient toujours incarcérés, représentant ainsi 1,1% de l'ensemble des personnes incarcérées en France, répartis dans 44 quartiers mineurs d'établissements pénitentiaires pour majeurs et 6 établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)¹.

Si le recours important à l'incarcération des mineurs reste peu visible, dans une situation d'augmentation massive de l'emprisonnement et de surpopulation carcérale pour les majeurs, un certain nombre de quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt et d'EPM sont saturés.

La situation est d'autant plus préoccupante, qu'au nombre de mineurs incarcérés dans ces établissements, il faut ajouter le chiffre « gris » des jeunes majeurs incarcérés pour des faits commis pendant leur minorité. Sur ce point, l'absence de donnée statistique masque une réalité inquiétante : celle de l'incarcération de grands adolescents, dans des conditions de détention que l'on connaît pour les majeurs.

Cette inflation réelle est encore amplifiée dès lors qu'on y adjoint, dans une

¹ Chiffres clefs de l'administration pénitentiaire : <http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/les-chiffres-clefs-10041/statistiques-mensuelles-de-la-population-detenu-e-et-ecrouee-29632.html>

notion non strictement carcérale de l'enfermement, le nombre de placements dans les 52 centres éducatifs fermés et l'augmentation des mesures de probation, qui selon d'autres modalités, produisent également des situations d'enfermement.

La situation est inquiétante à plusieurs titres. Si les effets de la prison et des situations d'enfermement sur le développement et l'épanouissement des individus sont depuis longtemps documentés, notamment en termes d'atteintes quotidiennes au droits à la santé, à la formation, à la vie privée, et que sont désormais reconnus les effets délétères d'une socialisation dans un milieu criminogène, les effets en sont encore majorés chez les enfants et les adolescents. En effet, comme toutes personnes particulièrement vulnérables, ils présentent des besoins supplémentaires. Or ces derniers ne sont pas satisfaits en prison, situation de nature à entraver durablement leur développement physique et psychosocial. Les obstacles aux soins, à une nourriture adaptée et en quantité suffisante, à la scolarisation, aux relations familiales, à l'éducation sont autant d'entraves à leur bon développement. Il serait faux de penser que la création des établissements pénitentiaires pour mineurs en 2002 a amélioré la réponse à ces besoins essentiels et a modifié la nature de cette mesure privative de liberté.

Cependant l'enjeu du débat dépasse les murs, les barreaux et les miradors de la prison et se situe également à l'extérieur des établissements pénitentiaires.

Les définitions du Larousse donnent déjà à réfléchir. Enfermer : « mettre quelqu'un dans un lieu dont il ne peut sortir à son gré » mais aussi « placer, maintenir quelqu'un ou quelque chose dans d'étroites limites, en l'empêchant de se développer ou de se manifester, de s'exprimer librement ; le maintenir dans une situation contraignante ».

Il serait trompeur de limiter l'analyse de l'enfermement au stricte cadre carcéral. En effet, la remise en question des conditions de détention, sans approfondissement suffisant du débat, passe trop souvent par un déplacement vers des modes de prises en charge certes déconnectées administrativement de l'administration pénitentiaire, mais fortement marqués par une inspiration carcérale et disciplinaire, malgré l'utilisation trompeuse du terme « éducatif ».

Si la prison pour les mineurs n'a jamais véritablement été remise en question en France et présente une force symbolique importante, les évolutions législatives de ces dernières décennies ont accru la pénalisation de nombreux comportements sans pour autant en distinguer les conséquences sur les mineurs.

Les conditions peu exigeantes permettant de prononcer des mesures de sûreté comme le contrôle judiciaire ou la détention provisoire à l'égard des mineurs sont également en grande partie responsables de l'inflation des situations d'enfermement des mineurs. La création de procédures rapides de jugement et l'absence de spécialisation du juge des libertés et de la détention, qui prononce l'essentiel des mandats de dépôt, n'y sont probablement pas étrangères. Enfin, la porosité des pratiques judiciaires à l'ambiance sécuritaire, les dynamiques sociales et politiques amenant à stigmatiser une partie de la jeunesse, la saturation et les dysfonctionnements du milieu ouvert et des lieux de placement éducatifs créent un contexte propice à l'enfermement des mineurs.

Pour réduire celui-ci, il est donc nécessaire d'analyser ce qui produit de l'enfermement, en dégagant des perspectives susceptibles de le marginaliser pour répondre à l'enjeu d'éducation de la jeunesse et promouvoir des outils éducativement efficaces.

Le gouvernement a débuté des consultations sur une réforme à la marge de l'ordonnance du 2 février 1945, renonçant une fois de plus à une réforme ambitieuse de la justice des enfants et des adolescents qui redonnerait véritablement sa primauté à l'éducatif et à une procédure de consultation digne de ce nom. Ce contexte pourrait néanmoins créer un espace pour des recommandations concrètes destinées à réduire l'enfermement des mineurs.

La prison, un (gros) arbre, qui cache la forêt ?

Quartiers mineurs et établissements pénitentiaires pour mineurs, même constat : la prison, non-lieu à éducation.

Tous les grands textes régissant la justice des mineurs ont depuis longtemps acté les effets destructeurs de l'emprisonnement sur des êtres en cours de construction et, en tirant les conséquences, affirment son caractère exceptionnel. Ainsi, la Convention internationale des droits de l'enfant prévoit que l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant ne doit être qu'une mesure de dernier ressort et d'une durée aussi brève que possible (article 37). De même, l'ordonnance du 2 février 1945 consacre la primauté de l'éducation et prévoit que les juges « *ne pourront avoir recours au placement préventif en maison d'arrêt que dans des cas exceptionnels d'absolue nécessité ou d'impossibilité de prescrire toute autre mesure* ».

Au vu de la mission confiée par la ministre de la justice à la CNCDH, et donc

de la prise de conscience des pouvoirs publics sur les effets délétères de la prison sur des jeunes en construction, nous ne développerons pas ici cette question et renvoyons à une littérature riche sur ce sujet².

Il est cependant important de revenir sur la question des établissements pénitentiaires pour mineurs, créés par la loi du 9 septembre 2002 pour répondre à la nécessité de séparer les enfants et des adultes en détention, et marquant un retour historique des éducateurs et éducatrices de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) en milieu carcéral.

Les pratiques quotidiennes documentées tant par les professionnels que par les sociologues et historiens montrent que malgré la présence d'un personnel éducatif en détention, c'est toujours la logique pénitentiaire qui prévaut. Il n'est pas inutile de rappeler que la création de la PJJ - anciennement Education surveillée - est fondée sur une critique de l'enfermement et du carcéral. Se confrontent donc dans ces espaces deux logiques professionnelles distinctes, voire antinomiques : éduquer et faire régner l'ordre³.

Pour les sociologues Gilles Chantraine et Nicolas Sallée, « tentative de remariage du projet de punir et celui d'éduquer », l'EPM se caractérise par « l'asymétrie des rapports de force institutionnelle qui s'immiscent dans les relations entre éducateurs et surveillants » et imposent « la domination structurelle des logiques sécuritaires sur tout autre logique d'action en détention ». Il entretient « le contrôle minutieux des opérations du corps » décrit par Michel Foucault.

Le sociologue Laurent Solini, dans son ouvrage *Faire sa peine à l'Etablissement pénitentiaire pour mineurs de Lavour*⁴, met en lumière, à l'issue d'une étude de deux ans, que si la sortie de cellule peut apparaître aux yeux des détenus et des professionnels comme une victoire sur la logique institutionnelle, elle constitue également un moyen privilégié de surveillance des jeunes prisonniers. Sous couvert de pourvoir à l'éducation défaillante des adolescents et de préparer leur future réinsertion, le programme d'activités auquel les détenus ne peuvent déroger constitue le principe de gouvernement des corps des mineurs incarcérés. Il détaille un véritable pouvoir omniprésent qui observe, planifie, inspecte, vérifie et procède à la « normation » des

² Notamment, *Les prisons de l'ombre. La vie quotidienne des jeunes détenus au XXe siècle en France métropolitaine*. Elise Yvorel ; *Mauvaise graine, deux siècles de justice des enfants*. Véronique Blanchard et Mathias Gardet

³ Voir notamment les travaux de Nicolas Sallée, Véronique Blanchard, Francis Bailleau, Laurent Solini

⁴ Laurent Solini, *Faire sa peine, à l'Etablissement pénitentiaire pour mineurs de Lavour*, Nîmes, Editions Champ social, coll. « Questions de société »

conduites et au « dressage » des mineurs détenus. Lorsqu'il se trouve en activités ou sur le point de s'y rendre, le détenu est davantage surveillé que lorsqu'il est en cellule. En limitant l'enfermement individuel et en promouvant l'éducation par les temps collectifs, la prison déplace ainsi le dispositif de contrôle de la cellule vers les activités. La cellule est alors considérée comme l'unique espace permettant au détenu de s'extraire temporairement du rythme effréné imposé par l'hyperactivité forcée, pratique salvatrice à laquelle certains jeunes détenus recourent pour se jouer de l'emprise institutionnelle. La boucle est bouclée.

Par ailleurs, il doit être rappelé que la création des EPM en 2002 devait mettre fin à l'accueil de mineurs dans les quartiers du même nom dans les maisons d'arrêt. A ce jour, 44 unités de ce type sont toujours en activité. Par ailleurs, une proportion importante des filles mineures détenues demeurent aujourd'hui incarcérées dans les maisons d'arrêt avec des majeures pour contrer l'extrême solitude engendrée par l'articulation des règles de non mixité des publics hommes/femmes et des publics majeures/mineurs.

Une réalité judiciaire insuffisamment documentée : les jeunes majeurs incarcérés

Si des données statistiques mensuelles sont tenues concernant le nombre de mineurs incarcérés, elles sont beaucoup plus difficiles à trouver concernant les majeurs écroués en vertu d'un titre de détention délivré pour des faits commis alors qu'ils étaient mineurs.

La structure de l'emprisonnement des mineurs, avec un taux de détention provisoire de 75,7% au 1er décembre 2017 (contre 28% pour les hommes majeurs et 38% pour les femmes majeures), susceptible de traduire en partie un recours à l'incarcération davantage concentré sur les situations urgentes et un moindre prononcé de peines d'emprisonnement ferme sur des mineurs libres. Néanmoins, ce taux révèle également une réalité plus inquiétante. Il permet en effet de faire l'hypothèse qu'une part importante des mineurs incarcérés à titre provisoire exécutent les peines correspondant une fois devenus majeurs, sortant des statistiques en devenant non pas des mineurs libres, mais des majeurs détenus pour des faits commis pendant leur minorité.

Si la justice des mineurs – contrairement à certains lieux communs – n'est pas particulièrement douce à l'égard des adolescents⁵, celle des majeurs s'abat pour autant avec beaucoup de violence sur des individus n'ayant pas fini de

⁵ notamment : taux de réponse pénale plus élevé que pour les majeurs, régimes de garde à vue et critères de contrôle judiciaire et de détention provisoire pour les adolescents de 16-18 ans identiques à ceux des majeurs, taux d'aménagement de peines très réduit (2,5%)

grandir, encore moins lorsqu'il s'agit de jeunes dont certains besoins ont été insuffisamment satisfaits au cours de leur enfance et de leur adolescence.

L'incarcération de grands adolescents – ou de très jeunes adultes - dans les mêmes conditions que des adultes plus matures doit interroger les pouvoirs publics. Si l'on sait que le rythme de la « carrière délinquante » ralentit avec l'âge, la forte proportion de détenus de moins de 25 ans doit cependant interroger, à un âge où l'on sait désormais que le cerveau est toujours en formation⁶.

Si la proportion des jeunes âgés de 18 à 21 ans présents en détention est relativement stable depuis 2006 (aux alentours de 7%) et en baisse depuis les années 1980, en 2014, elle représentait cependant 4839 jeunes dans les prisons françaises. Ajoutés aux 11 588 jeunes entre 21 et 25 ans, ils représentaient en 2014, 25% de la population détenue⁷. Combien d'entre eux y sont pour des infractions commises alors qu'il étaient mineurs ?

Les atteintes aux droits, la confrontation quotidienne à la violence, les obstacles aux études et au maintien des liens affectifs – à l'intérieur comme à l'extérieur – sont autant d'éléments qui hypothèquent l'épanouissement personnel et les projets d'insertion de ces jeunes adultes en devenir⁸.

Remettre en question l'incarcération des mineurs

Malgré les déclarations de principe, la prison demeure, de fait, la peine de référence de l'architecture pénale française. Toutes les lois ayant eu vocation à améliorer le sort des détenus, à « humaniser » la prison et à les en sortir, ont toujours créé un double mouvement, inévitable sans remise en cause de la place de la prison dans notre imaginaire social : une progression des droits des détenus, accompagnée d'une progression parallèle de l'enfermement, avec la construction de places supplémentaires de prison et un déplacement des murs à l'extérieur de l'univers strictement carcéral, rendant par là-même moins visible les nouvelles formes d'enfermement (assignation à résidence, placement sous bracelet électronique, fichage de masse...) et favorisant malgré soi l'augmentation du nombre de détenus et la surpopulation

⁶ voir notamment sur les sorties de délinquance. Marwan Mohamed *La formation des bandes de jeunes : entre la famille, l'école et la rue*, PUF, 2011 *Les sorties de délinquance : théories, méthodes, enquêtes*, La Découverte, 2012 et Alice Gaïa *Expériences sociojudiciaires et sorties de délinquance. Trajectoires de mineur·e·s pris·e·s en charge par la Protection judiciaire de la jeunesse in Agora débats/jeunesses 2017/3 (N° 77).*

⁷ http://www.justice.gouv.fr/art_pix/ppsmj_2014.PDF

⁸ Pour illustrer, sur les conditions de détention et les effets sur de très jeunes adultes, voir *Girlfight* d'Audrey Chenu, récit d'une jeune femme incarcérée de 18 à 20 ans pour des faits commis alors qu'elle était mineure.

carcérale⁹.

Historiquement, en France, la prison n'a jamais réellement été remise en cause, y compris pour les enfants. Si la mise en lumière ponctuelle de dysfonctionnements majeurs de lieux d'enfermement a régulièrement amené une désapprobation sociale voire des évolutions législatives, elle s'est souvent soldée par la mise en place, en parallèle ou en remplacement, de prises en charges disciplinaires qui ne disent pas leur nom, recréant des lieux et des systèmes d'enfermement et de maltraitements.

En effet, dans l'histoire de la justice des enfants et des adolescents, si la création de la prison pour enfants de la Petite Roquette en 1832 consacre la fin de l'emprisonnement commun avec les adultes, elle y instaure un encellulement individuel exclusif – y compris les promenades et les temps « collectifs » – toute l'organisation étant conçue pour éviter aux enfants toute forme d'interactions, amenant même les jeunes à porter une capuche intégrale sur la tête lors de tous les déplacements. Ces nouvelles modalités d'enfermement se doublent presque dans le même temps, pour y accueillir les enfants reconnus irresponsables pénalement, de l'ouverture de colonies pénitentiaires pour les garçons gérées par l'administration pénitentiaire (sur le modèle de la colonie agricole de Mettray ouverte en 1839) et d'écoles de préservation pour les filles gérées par des religieuses (sur le modèle des Bons pasteurs d'Angers)¹⁰.

La remise en question de la responsabilité et de la détention pour les mineurs va passer au cours de l'histoire par des basculements vers des modes de prises en charge sans barreaux et sans référence au vocabulaire carcéral (colonies agricoles, colonies maritimes, écoles de préservation), mais demeurant de véritables lieux d'enfermement au long cours gérés le plus souvent par l'administration pénitentiaire.

Si les années 1970 voient consacrée, avec les effets de l'institution de magistrats spécialisés dans la jeunesse, du métier d'éducateur et de la formation associée, l'affirmation de la primauté de l'éducatif et une valorisation du milieu ouvert, on observe un mouvement parallèle de hausse de l'incarcération des mineurs, comme si dans cette période de « relâchement », la possibilité que des jeunes ne se conforment pas à ce nouveau cadre – ou pas assez vite – était d'autant plus insupportable aux

⁹ Voir Infostat N°156 du mois de décembre 2017 sur les effets de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui avait augmenté le seuil d'aménagement des peines à deux ans et qui pourrait avoir fortement contribué à l'augmentation de la durée moyenne des peines d'emprisonnement.

¹⁰ *Mauvaise graine. Deux siècles de justice des mineurs.* Véronique Blanchard et Mathias Gardet. Editions Textuel.

professionnels et entraînait mécaniquement une sévérité renforcée à l'égard des jeunes les plus en difficulté. Dans ce même contexte, étaient également expérimentés les centres d'observation dans les années 1960, fermés en 1977 par Alain Peyrefitte et décrits comme de véritables cocottes minutes, siège d'une violence intenable.

En tout état de cause, le préalable d'une remise en question des prises en charge pénitentiaires et d'une certaine philosophie disciplinaire des structures et de l'action de l'État implique que la jeunesse soit perçue de manière positive et non de manière menace. Les périodes de progrès en matière de protection de l'enfance coïncident ainsi avec les périodes d'après-guerres et de faiblesse démographique, dans lesquelles la jeunesse était concrètement vue comme le germe d'un avenir à préserver.

L'évolution du vocabulaire ayant trait aux différentes prises en charge des jeunes suivis par la PJJ opère une dilution de la nature des mesures et structures. Les EPM, CEF, CER¹¹ et autres EPE¹² sont ainsi noyés dans un tout indéterminé ne permettant pas d'y distinguer structures carcérales, structures fermées, structures renforcées ou foyers éducatifs, contribuant de fait à une banalisation et une normalisation des structures les plus sécuritaires. L'enjeu du vocabulaire n'est pourtant pas anodin. Ainsi, le Canada et l'Espagne, qui ont officiellement marginalisé voire supprimé la prison pour les mineurs, l'ont remplacée par des structures présentant toutes les caractéristiques du carcéral, sans les droits qui y sont attachés.

Ainsi, la tendance d'ouverture se solde trop souvent par une opération de (rem)placement : placement dans des structures fermées (juridiquement ou factuellement) où la volonté de contenance est prioritaire, évolution des missions des éducateurs de la PJJ vers une mission de contrôleur judiciaire. Dès lors, penser des alternatives à l'incarcération sans penser leur nature et leurs objectifs est insuffisant, voire contre-productif, car susceptible de favoriser des modes de prises en charges marqués par une logique carcérale.

¹¹ Centre éducatif renforcé

¹² Etablissement de placement éducatif

Activer les bons leviers

Afin de trouver des perspectives d'évolution, il est nécessaire de s'interroger sur les mécanismes qui favorisent l'emprisonnement.

Surpénalisation des comportements juvéniles

Les hypothèses permettant d'expliquer l'augmentation de l'incarcération des mineurs et le maintien des structures d'enfermement dont les conséquences délétères sont connues sont variées et probablement complémentaires.

Si certains facteurs non spécifiques aux mineurs (évolution des cultures professionnelles, ambiance sécuritaire, loi sur les peines plancher...) sont susceptibles d'alimenter la réflexion, elles sont loin d'épuiser le débat pour les mineurs.

On peut formuler l'hypothèse que les évolutions législatives constatées depuis le début des années 2000 sont un facteur d'incarcération des mineurs. Celles-ci ont en effet accru le contrôle et la pénalisation de comportements juvéniles (infractions à la législation des stupéfiants, squat de halls d'immeubles...), sans opérer de différence entre le traitement des majeurs et des mineurs ni tenir compte des spécificités du public adolescent. De nombreux comportements dont la pénalisation n'a aucun sens, et d'autre pour lesquels la peine d'emprisonnement apparaît parfaitement disproportionnée, sont à la source de nombreuses incarcérations de mineurs.

Plus vulnérables, les adolescents sont de fait encore plus impactés que la population adulte par les dispositifs sécuritaires, les dernières législations ayant encore renforcé des dispositifs trop souvent vecteurs de violence et de discrimination : élargissement des possibilités de contrôles d'identité, de palpation et de fouilles de bagages favorisant les contrôles au faciès, sans régime protecteur pour les mineurs.

Il conviendrait de revenir sur de nombreuses dispositions de ces lois que nous avons dénoncées à l'époque de leur adoption et de revenir notamment sur les possibilités extrêmement larges de contrôles d'identité déconnectées de la commission d'infractions et dépenaliser un certain nombre de délits¹³.

Enfin, la pratique sociale et judiciaire tendant à traiter pénalement toute transgression juvénile conduit à un taux de réponse pénale sensiblement plus élevé pour les mineurs. Plus les enfants prennent la figure d'adolescents, plus

¹³ voir le traitement judiciaire des infractions liées aux stupéfiants par des mineurs info stat N°158

on aura tendance à privilégier une réponse judiciaire sur une réponse purement éducative. Ainsi, là où on appellera les parents d'un enfant de dix ans qui vole un jouet dans un magasin, le vol de jeux vidéo ou d'un objet dans un supermarché par un adolescent de treize ans donnera lieu à un appel à la police. Sur l'année 2016, seules 7,5% des affaires poursuivables impliquant des mineurs ont été classées en opportunité¹⁴.

Restreindre la garde à vue

Toute réforme de la procédure pénale des mineurs doit avoir pour lignes directrices la reconnaissance pleine et entière des droits des mineurs en tant que partie au procès pénal mais aussi la définition d'un régime protecteur dans lequel les privations de droits doivent rester exceptionnelles.

Le régime de la garde-à-vue n'est pas à la hauteur du souci de protection des mineurs. Si la présence de l'avocat, depuis 2016, est désormais obligatoire pour tous les mineurs, cette assistance ne sera complète et conforme à la jurisprudence européenne relative au procès équitable qu'avec la reconnaissance d'un accès plein et entier de l'avocat au dossier, comme le Syndicat de la magistrature a régulièrement eu l'occasion de le rappeler. La visite médicale devrait être obligatoire pour tous les mineurs, quel que soit leur âge.

Une réforme ambitieuse de l'aide juridictionnelle est par ailleurs nécessaire pour donner une réalité à cette assistance, ainsi qu'une réflexion sur la mise en œuvre pratique de la continuité de l'intervention de l'avocat spécialisé dans le domaine des mineurs. En effet, la succession d'acteurs différents – par le biais de la permanence classique des avocats commis d'office – est préjudiciable à la qualité de la défense tant les avocats spécialisés participent au travail éducatif.

Le cadre de la garde-à-vue est insuffisamment protecteur. Le Syndicat de la magistrature rappelle que la privation de liberté d'un mineur de moins de 16 ans (et a fortiori sa prolongation au-delà de 24 heures) devrait être exceptionnelle. La présentation physique devant le procureur de la République doit être préservée dans la procédure pénale des mineurs.

Le Syndicat de la magistrature rappelle son opposition aux régimes dérogatoires en matière de criminalité organisée, de trafics de stupéfiants et de terrorisme, a fortiori pour les mineurs, s'agissant tant de la durée de la

¹⁴ En 2016, sur 187 100 affaires poursuivables : 14 000 classements en opportunité (7,5%) ; 106 000 alternatives aux poursuites (53,7%) ; 3 300 compositions pénales (1,7%) ; 63 800 poursuites juge d'instruction ou juge des enfants (34,1% : 33 % JE, 1 % JI).

mesure de privation de liberté que de la possibilité de retarder l'avis fait à la famille du mineur et l'intervention de l'avocat.

Le régime de la retenue, étendu par la loi du 3 juin 2016, pose évidemment les mêmes difficultés. Ce régime devrait être modifié en profondeur pour être réservé aux seules enquêtes relatives à des faits criminels.

Revenir sur les procédures rapides

L'exposé des motifs de l'ordonnance du 2 février 1945 consacrait le principe d'une temporalité spécifique à la justice des mineurs en invoquant « *le souci d'agir utilement et sans retard, dans l'intérêt de la protection efficace de l'enfant* ». L'impératif n'était certainement pas à la répression immédiate, « *la procédure expéditive de flagrant délit* » étant alors clairement rejetée. Le temps de la justice des mineurs était fort justement décrit comme le temps nécessaire à « *une enquête approfondie sur le compte du mineur, notamment sur la situation matérielle et morale de la famille, sur le caractère et les antécédents de l'enfant* ». Temps des investigations de personnalité mais également du suivi, de la prise en charge du mineur – dans le cadre de la mesure de liberté surveillée notamment – et de la maturation psychologique, qui permet à l'enfant ainsi accompagné de comprendre son acte, mûrir, évoluer.

Si le Syndicat de la magistrature n'est pas hostile à toute forme de comparution rapide, il entend rappeler que les conditions d'application de mesures coercitives dans ce cadre doivent être définies de manière restrictive et que les mesures éducatives doivent être privilégiées sur les mesures de contrôle.

Or à l'action en temps utile s'est substituée l'action immédiate et systématique. Les doctrines sécuritaires ont atteint la justice des mineurs en son cœur : la mutation du travail policier et judiciaire, soumis à l'injonction du traitement en temps réel et au dogme du taux de réponse pénale s'est conjuguée aux réformes d'accélération des procédures (de l'introduction en 1996 de la comparution à délai rapproché à la création de la procédure de présentation immédiate en 2007).

Si en 2016, les procédures de comparutions à délai rapproché et de présentations immédiates représentaient seulement 3,3% des poursuites, elles ont cependant augmenté (en 2012, elles concernaient 2,1% des procédures poursuivies) et ont concerné 2 091 mineurs. Si ces procédures sont peu utilisées, il est établi que le prononcé de mesures de sûreté y est favorisé par un effet mécanique, en raison de l'utilisation systématique de la

présentation au juge des enfants à la sortie de la garde à vue.

Une réforme de l'ordonnance de 1945 doit aujourd'hui se consacrer au rétablissement d'une temporalité sereine et utile, qui prenne acte de ce que le temps nécessaire à la maturation est aussi fait d'échecs et de rechutes. Pour enfin reconnaître la temporalité spécifique de la justice des mineurs, elle doit exclure les procédures expéditives de jugement immédiat et renoncer à l'illusion de la réponse immédiate et systématique. Cet objectif implique nécessairement la suppression de la procédure de présentation immédiate et la réforme radicale de la procédure de comparution à délai rapproché.

Concernant les autres modes de poursuites, le Syndicat de la magistrature rappelle la nécessaire affectation aux services des parquets des mineurs des moyens indispensables à un travail de qualité, soulignant son attachement à un véritable examen par les magistrats du parquet des procédures dans leur intégralité et au recueil d'éléments de personnalité et d'évaluation de suivis éventuellement déjà en cours, afin de ne pas fonder une orientation, prise dans l'urgence, sur un seul compte-rendu téléphonique focalisé uniquement sur les faits reprochés.

Si la procédure de délivrance d'une convocation devant le juge des enfants par l'officier de police judiciaire (COPJ) est la voie la plus utilisée pour saisir la juridiction pour enfants (61% des affaires poursuivies en 2016), les 19 403 « requêtes pénales simples » de cette même année recèlent une grande partie des procédures ayant entraîné des présentations devant le juge des enfants à l'issue de la garde à vue, la voie de la requête simple (sans présentation) ayant été relativement marginalisée dans la pratique des parquets. Or, la présentation en fin de garde à vue, privilégiée pour les faits les plus graves et les jeunes les plus en difficulté amène mécaniquement le prononcé de mesures plus sévères. En outre, la précipitation inhérente à ce choix procédural ne favorise ni les propositions éducatives construites et adaptées, ni le recul des professionnels. Elle favorise à l'inverse le prononcé de contrôles judiciaires et la saisine du juge des libertés et de la détention aux fins de placement en détention provisoire.

La mécanique à l'œuvre est analysée dans l'article *Chronique d'un déferrement* de Guillaume Teillet¹⁵, qui illustre comment le choix procédural effectué par le parquet va avoir un effet déterminant sur la nature des mesures éducatives et/ou de sûreté mises en place qui n'ont pas tant vocation à répondre éducativement à la situation qu'à constituer symboliquement une première marche vers la prison. Dans ce contexte, la

¹⁵ *Chronique d'un déferrement. Saisir les logiques pénales condensées à l'échelle individuelle.* Guillaume Teillet in *Agora Débats Jeunesse* Numéro 77 - octobre 2017.

situation personnelle du jeune va céder devant l'exigence de célérité, le durcissement de la réponse pénale et l'offre limitée des lieux de placement. L'analyse de ces procédures d'urgence montre comment elles multiplient les interventions de différents professionnels qui ne connaissent pas le jeune et sa famille.

Il est donc urgent de restreindre les possibilités de déferrement aux cas dans lesquels la gravité des faits et/ou le profil du jeune imposent véritablement ce type de réponse.

Revoir les conditions de prononcé du contrôle judiciaire et de la détention provisoire

Au 1^{er} décembre 2017, les mineurs détenus sous le régime de la détention provisoire représentaient 75,7% des mineurs écroués contre 28,2 % pour les hommes majeurs et 38,2 % pour les femmes majeures, marquant une augmentation continue (la détention provisoire représentait 60 % des titres de détention chez les mineurs en 2012 pour 75 % en 2016). Cette situation désigne ainsi le placement en détention provisoire comme le principal moteur de l'incarcération des mineurs¹⁶.

Il est illusoire de réfléchir à la baisse de l'incarcération des mineurs sans repenser les conditions de prononcé la détention provisoire et du contrôle judiciaire, qui constitue trop souvent l'antichambre de cette dernière.

Renforcer les critères du contrôle judiciaire

Si les jeunes comprennent le plus souvent les obligations formelles des mesures de contrôle judiciaire¹⁷, ils n'en perçoivent pas réellement la portée, et notamment les conséquences d'un manquement aux obligations (respect des rendez-vous avec l'éducateur, assiduité scolaire, suivi psychologique...). Pourtant, une fois que la violation est caractérisée comme telle, elle est susceptible d'entraîner une révocation du contrôle judiciaire et donc une incarcération.

Pour un public adolescent, ce type de mesure induit que des comportements qui sont normalement le fruit d'un processus (amener le jeune aux soins, à

¹⁶ Statistiques mensuelles des chiffres clés de l'administration pénitentiaire

<http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/les-chiffres-clefs-10041/>

¹⁷ mesure de sûreté dans le cadre de laquelle le mineur sera astreint à plusieurs obligations, dont la mise en œuvre est assurée par la Protection judiciaire de la jeunesse, et dont le non respect peut amener à révoquer la mesure et un placement en détention provisoire

honorer des rendez-vous, à se rendre sur un lieu de formation qui serait adapté...) deviennent des actes attendus immédiatement alors que dans la logique du travail éducatif, ils sont des objectifs à atteindre.

Or le prononcé du contrôle judiciaire est possible – à certaines conditions – dès 13 ans, et à compter de 16 ans, la spécificité de la justice des mineurs s’efface totalement. Dans un contexte où entre 2010 et 2015, la proportion des contrôles judiciaires dans les mesures confiées à la PJJ, a doublé, passant de 6% à 12%, cette situation doit particulièrement interroger.

En matière correctionnelle

Pour les jeunes ayant entre 16 et 18 ans au moment de la commission des faits, il n’y a aucune différence avec la justice des majeurs pour le prononcé d’un contrôle judiciaire, ce dernier étant possible dès qu’une peine d’emprisonnement est encourue.

Pour les jeunes entre 13 et 16 ans, quelques conditions sont posées mais, au vu des critères retenus et eu égard à l’échelle des peines et à la nature des passages à l’acte délinquants juvéniles, elles semblent bien peu restrictives pour le prononcé d’une mesure de sûreté qui peut amener des jeunes de 13 ans en prison.

En effet, le contrôle judiciaire est possible dès que le mineur est mis en examen pour des faits de violences volontaires, pour un délit commis avec la circonstance aggravante de violences ou pour des faits d’agressions sexuelles si la peine encourue est supérieure ou égale à cinq ans, et ce sans condition d’antécédents judiciaires. De la même manière, toutes infractions confondues, si la peine encourue est supérieure ou égale à cinq ans et que le mineur a déjà fait l’objet d’une mesure pénale (toute mesure éducative, sanction éducative ou peine, à l’exception des mesures de réparation), le contrôle judiciaire peut être prononcé. Enfin, le contrôle judiciaire est possible dans tous les cas, quelque soit la personnalité du mineur, ses antécédents ou la nature des faits commis, si la peine encourue est supérieure ou égale à sept ans. C’est le cas de nombreuses infractions qui concernent régulièrement les mineurs, comme les infractions liées aux stupéfiants ou encore des vols qui seraient commis en réunion avec dégradations.

Il est important de préciser que le contrôle judiciaire s’applique même en cas de tentative. Ainsi le contrôle judiciaire, dernier stade avant l’incarcération, est juridiquement possible pour deux mineurs de 13 ans sans antécédents

judiciaires qui auraient tenté ensemble sans succès, un vol à l'étalage de vêtements dont ils auraient arraché le dispositif antivol.

En matière criminelle

Pour les jeunes ayant entre 13 et 18 ans au moment de la commission des faits, il n'y a aucune différence avec la justice des majeurs pour le prononcé d'un contrôle judiciaire, ce dernier étant possible dès qu'une peine de réclusion criminelle est encourue.

Restreindre les possibilités de détention provisoire

Bien que la détention provisoire soit encadrée par des délais plus courts que pour les majeurs, elle peut être prononcée dans des conditions qui apparaissent bien trop larges.

En matière correctionnelle

Pour les jeunes ayant entre 16 et 18 ans au moment de la commission des faits, il n'y a aucune différence avec la justice des majeurs pour le placement en détention provisoire, ce dernier étant possible dès qu'une peine d'emprisonnement correctionnelle supérieure ou égale à trois ans est encourue.

Pour les jeunes entre 13 et 16 ans, seule la soustraction volontaire au placement dans un centre éducatif fermé ordonné dans le cadre d'un contrôle judiciaire peut donner lieu à placement en détention provisoire. Mais comme indiqué plus haut, les critères de placement sous contrôle judiciaire sont de fait extrêmement lâches.

A tous les âges, ni la personnalité du jeune, ni les éventuelles mesures déjà mises en œuvre, ni la nature du délit ou sa gravité n'entrent dans les critères légaux pour restreindre les possibilités de détention provisoire. Curieux choix pour une mesure qui doit rester exceptionnelle et dans une matière dans laquelle la priorité de l'éducatif est affirmée.

En matière criminelle

De 13 à 18 ans, en matière criminelle, la détention provisoire est possible sans conditions, sous régime identique à celui des majeurs.

Concernant la durée de la détention provisoire, la spécificité de la justice des mineurs peine à être perçue. Pour les 16-18 ans : la détention peut durer 1 an, renouvelable par période de 6 mois ne pouvant excéder un total de 2 ans. Pour les 13-16 ans, le délai est de 6 mois renouvelables une fois. Il est urgent de revenir à des durées plus restrictives qui pourraient être calquées sur la durée de la détention provisoire correctionnelle pour les majeurs, dont le renouvellement seraient très strictement limité.

Il est par ailleurs nécessaire de revoir en profondeur les conditions du placement en détention provisoire des mineurs.

Pour le Syndicat de la magistrature, il serait pertinent de prévoir que seule une peine criminelle peut faire encourir un contrôle judiciaire ou une détention provisoire sans conditions.

Il rappelle son opposition au contrôle judiciaire et à la détention provisoire pour les mineurs de 13 à 16 ans dans les procédures délictuelles.

Pour les mineurs de 16 à 18 ans, il est favorable à la fixation d'un seuil de 5 ans d'emprisonnement encourus pour le placement sous contrôle judiciaire et en détention provisoire, laquelle doit rester exceptionnelle. Cette position emporte évidemment le refus du maintien des conditions de placement en centre éducatif fermé, qui permettent aujourd'hui de placer en détention provisoire – suite à la révocation d'un contrôle judiciaire – un mineur de 13 ans sans antécédents judiciaires. Il serait par ailleurs pertinent de prévoir que la détention provisoire ne puisse être ordonnée en matière correctionnelle que lorsqu'une mesure éducative a déjà été prononcée, prise en charge et mise en œuvre dans des conditions ayant permis de produire des effets. Dans un système où le contrôle judiciaire et la détention provisoire seraient maintenus pour les mineurs, il est en effet indispensable de réserver ces mesures à des jeunes pour lesquels des mesures éducatives ont déjà été effectivement expérimentées.

Généraliser le débat contradictoire avant la décision de placement sous contrôle judiciaire

Par ailleurs, l'ordonnance du 2 février 1945 prévoit que la décision de placement sous contrôle judiciaire d'un mineur de 13 à 16 ans, est prise après la tenue d'un débat contradictoire réunissant le mineur, son représentant légal, son avocat et le parquet. Cette particularité procédurale vient marquer le caractère exceptionnel d'une telle mesure.

Il devrait être étendu à toutes les décisions de placement sous contrôle judiciaire quelque soit l'âge du mineur, indépendamment de la réforme des critères de prononcé des mesures de sûreté.

Limiter la durée du contrôle judiciaire

Aucune limite n'est prévue pour la durée des contrôles judiciaires alors qu'ils constituent bien des mesures coercitives et non des mesures éducatives, et ont des conséquences importantes pour les jeunes et leurs familles. De fait, de nombreux contrôles judiciaires s'éternisent, voire se cumulent sans que cela n'ait plus de sens pour aucun des acteurs judiciaires.

Il conviendrait à ce titre, comme le prévoyait le projet de réforme de la justice des mineurs élaboré en 2015, de fixer des durées maximales, éventuellement renouvelables, afin que le débat ait de nouveau lieu à intervalle régulier sur l'opportunité du maintien de la mesure. Cet élément amènerait une réduction mécanique de la durée des contrôles judiciaires et par conséquent du risque d'incarcération. Il pourrait être envisagé de caler cette durée sur celle des durées de détention provisoire en matière correctionnelle pour les majeurs.

Mettre fin à la possibilité pour le juge des enfants de prononcer une détention provisoire (présentation immédiate)

La création de la procédure de présentation immédiate a curieusement fait subsister la possibilité pour le juge des enfants de placer lui-même un mineur en détention provisoire, dans l'attente de l'audience. Il conviendrait de réattribuer cette possibilité, en cas de maintien de la procédure de présentation immédiate, au juge des libertés et de la détention.

Marginaliser les centres éducatifs fermés, ces « faux amis ».

Présentés comme une alternative à la détention, les centres éducatifs fermés (CEF) sont en réalité, le plus souvent, une alternative à une prise en charge éducative en foyer, en famille d'accueil ou à un suivi en milieu ouvert. En l'état des chiffres disponibles, en 2014, le placement en CEF avait concerné 1414 jeunes¹⁸.

Créés en 2002, pour répondre à une commande sécuritaire, ils entretiennent le mythe d'un remède définitif aux actes de délinquance des mineurs et

¹⁸ En 2004, deux ans après leur création, 195 jeunes étaient placés en CEF, en 2007 ils étaient 672, en 2010 1105.

banalisent l'enfermement, à la fois par la surveillance qui s'y exerce sur l'enceinte réelle, et par la possible bascule vers une incarcération en cas de violation des règles ou de fugue.

Alors que ces structures devaient être réservées à des mineurs déjà très engagés dans une spirale délinquante, dès 2010, la Défenseure des enfants de l'époque, relevait que plus d'un quart des jeunes placés en CEF étaient dépourvus de casier judiciaire et avaient commis leurs premières infractions moins d'un an auparavant.

Le terme même de « centre éducatif fermé », désignant une structure réunissant à la fois un public de jeunes sortant de détention et un public à qui on « voudrait éviter » la détention, en dit long sur la confusion et la contradiction des objectifs assignés à ces structures. La juxtaposition des termes « éducatif » et « fermé » marque un retour en arrière de plusieurs décennies, la conception qui avait présidé à la création même de la Protection judiciaire de la jeunesse était la prise en charge de jeunes hors les murs.

La « fermeture juridique », présentée comme un concept nouveau, ne recycle en réalité que de l'ancien. Les colonies pénitentiaires n'avaient ainsi pas de fermetures physiques, mais étaient délibérément construites à l'écart des villes. Surtout, cette fermeture « purement » juridique étant sanctionnée par une incarcération, elle impose à l'adolescent de tenir ses propres murs. La compétence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté sur ces structures confirme de fait leur dimension d'enfermement.

Le caractère particulièrement sécuritaire du placement en CEF est confirmé par le cadre juridique dans lequel il peut être prononcé. Il n'est en effet possible qu'assorti à une mesure de sûreté (contrôle judiciaire), à une peine de probation (sursis avec mise à l'épreuve) ou à un aménagement de peine. Son existence amène donc les professionnels à prononcer des mesures plus sévères et plus attentatoires aux libertés pour pouvoir utiliser ce dispositif, dans un contexte de pénurie de structures éducatives dans lequel ce placement pourra parfois être le seul placement disponible. Il est important de rappeler que le non-respect des conditions d'un placement en CEF est la seule situation qui peut amener un mineur de moins de 16 ans en détention provisoire en matière correctionnelle.

Développer ces arguments et mettre en question cette structure pour ce qu'elle est, et donc remettre en cause sa capacité à produire de l'éducatif n'est ni une remise en cause des professionnels qui y travaillent et qui essaient de faire au mieux, ni un déni des cas individuels de jeunes qui ont pu, après un passage en CEF, évoluer d'une manière positive. Toutefois, l'action

éducative implique un cadre de prise en charge souple, la possibilité de laisser le temps de la rencontre entre le jeune et le professionnel, d'entretenir et de travailler les liens familiaux, de travailler l'insertion et les relations avec l'extérieur. Elle exige des allers et retours qui favorisent l'ouverture, la reconnaissance de l'autre et le travail sur l'empathie. En CEF, l'interruption temporaire de la scolarité, l'éloignement avec la famille, l'entourage amical et l'éducateur de secteur, la rupture avec les repères, la surveillance importante, l'enjeu coercitif sont autant d'éléments qui vont renforcer la tension et majorer les rapports de force au sein d'une structure accueillant des jeunes en grandes difficultés et fonctionnant majoritairement avec des professionnels encore peu expérimentés¹⁹.

La fugue devra être signalée au juge et entraînera potentiellement une convocation voire une incarcération, alors que cet événement peut intégrer un parcours adolescent sans pour autant constituer une faute devant être punie. Dans son article *L'art de la fugue*, Élise Lemercier²⁰ met en avant un besoin de souffler pour mieux supporter le collectif, et un moment vécu moins comme une volonté de rupture avec l'institution que comme une suspension, le gain d'un espace de liberté où les filles, notamment, échappent à l'assignation de genre, pour retrouver des pairs à égalité.

L'avant-projet de loi de « simplification » de la justice des mineurs soumis actuellement à concertation acte, en creux, l'échec des CEF. On peut en effet y lire dans la présentation, que la sortie de la structure est un « moment délicat », que « les progrès réalisés par le mineur peuvent être compromis par cette soudaine liberté dont il n'a pas encore appris à faire bon usage », qu'il est également « constaté qu'un nombre important de mineurs ne va pas jusqu'au terme du placement en CEF et est incarcéré au cours de celui-ci. Au titre des causes d'incarcération, on retrouve le non-respect du règlement de fonctionnement du CEF ou bien encore la commission d'un délit au sein de la structure ». Aveugle à ce constat d'échec et ne craignant pas le paradoxe, la chancellerie entérine pourtant la création de vingt nouvelles structures de ce type, venant s'ajouter au 52 déjà existantes.

Il est urgent de faire marche arrière et de marginaliser ce type de structure, en restreignant les possibilités d'y prononcer des placements, en arrêtant la création de nouveaux établissements et en transformant ceux existants en foyers de placement éducatif. Toute poursuite de l'investissement dans les CEF devrait être, à tout le moins précédé, par un travail actualisé de bilan par des autorités indépendantes (Contrôleur générale des lieux de privation de

¹⁹ Pour aller plus loin : *Eduquer sous contrainte. Une sociologie de la justice des mineurs*. Nicolas Sallée. Editions EHESS.

²⁰ *L'« art » de la fugue*. Elise Lemercier in *Agora Débats Jeunesse* Numéro 77 - octobre 2017.

liberté, Défenseur des droits...).

Marginaliser les peines d'emprisonnement

Au 1^{er} janvier 2017, 195 mineurs étaient incarcérés en exécution de peine²¹, la durée moyenne passée sous écrou étant relativement constante entre 2012 et 2016, entre 2,7 mois et 3 mois. Cependant, tenant compte des remarques développées plus haut, un certain nombre de mineurs - et notamment les plus lourdement condamnés - sortent des statistiques des mineurs détenus, non pas en devenant des mineurs libres, mais en devenant des majeurs détenus.

En 2016, sur 46 456 mineurs jugés, 21 578 peines d'emprisonnement ont été prononcées, soit 46,45%. La structure de ces peines est très stable au cours des cinq dernières années. Parmi ces peines, 4 742 peines d'emprisonnement ferme, en totalité ou partiellement (21,98 % des peines prononcées), 7 646 peines d'emprisonnement avec sursis simple total (35,43 % des peines prononcées), 3 571 peines d'emprisonnement avec sursis avec mise à l'épreuve (16,55 % des peines prononcées), 3 500 peines de travail d'intérêt général ou de sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général (soit 16,22 % des peines prononcées).

Ainsi, près de la moitié des condamnations prononcées à l'égard d'un mineur donne lieu au prononcé d'une peine, et ces peines sont majoritairement des peines d'emprisonnement. L'emprisonnement ferme total ou partiel est le deuxième mode d'exécution prononcé, après le sursis simple mais avant le SME et le sursis TIG. Ces formes d'exécution ne doivent pas être banalisées, le sursis n'étant que trop souvent, dans le cas de mineurs à la trajectoire non stabilisée, que de l'emprisonnement ferme à exécution différée.

Le Syndicat de la magistrature réaffirme que le prononcé à des peines d'emprisonnement doit être réservé à des faits d'une toute particulière gravité.

Le principe d'une peine encourue réduite de moitié ne suffit pas. Il est nécessaire de supprimer purement et simplement la peine d'emprisonnement encourue pour certaines infractions commises par les mineurs et de la réserver, si on garde son principe, aux faits graves.

L'emprisonnement comme peine est possible dès l'âge de 13 ans. Le

²¹ 127 pour une peine de moins de 6 mois (65,13%), 38 pour des peines de 6 mois à 1 an (19,49%), 27 pour des peines de 1 an à 5 ans (13,84%) et 3 pour des peines de plus de 5 ans (15,38%)

législateur a récemment considéré que la peine d'emprisonnement à perpétuité pour un mineur était indigne et y a mis fin. On pourrait envisager qu'une peine d'emprisonnement ne soit pas prononçable avant un certain âge, plus tardif qu'aujourd'hui, qui pourrait être de 16 ans.

Aujourd'hui, aucune distinction concernant la nature des peines n'est effectuée selon le degré de maturation de la personne concernée. Un adolescent de 13 ans sont soumis à la même nature et échelle de peine qu'un jeune de 17 ans et demi. La seule distinction opérée par la loi l'est pour le travail d'intérêt général, réservé au mineurs de plus de 16 ans, et l'est pour de strictes questions de respect de droit du travail.

L'aménagement de peine

Chez les mineurs, les peines sont très peu - et de moins en moins - aménagées. En 2012, seuls 214 aménagements de peine ont été prononcés pour des mineurs (soit 4% des peines)²². En 2016, seulement 121 peines ont été aménagées (soit 2,5%)²³. Si cette situation mériterait une analyse approfondie, on peut former l'hypothèse que même dans un contexte où l'emprisonnement est loin d'être marginal chez les mineurs, il intervient sur les jeunes les plus en difficultés et les moins à même de répondre aux attentes de l'institution judiciaire, cette dernière pratiquant trop aisément une escalade symétrique avec les actes du jeune et une « graduation » de la réponse pénale relativement inopérante pour les problématiques adolescentes. Dans cette logique d'escalade, l'emprisonnement ferme peut survenir dans un contexte où l'échec des mesures précédentes rend un aménagement de peine difficilement envisageable. Certains discours professionnels, qui seraient à approfondir, rappellent l'apparent paradoxe des pratiques professionnelles des années 70 évoqué plus haut (essor de l'éducatif qui se double d'une augmentation de l'incarcération) : le prononcé de l'emprisonnement ferme serait le constat de l'échec de mesures éducatives et/ou probatoires et rendrait dès lors l'incarcération inévitable.

Par ailleurs, la majorité des incarcérations subies par les mineurs sont relativement courtes et entamées par un placement en détention provisoire. Ces circonstances ne laissent que peu de possibilités d'élaboration d'un projet d'aménagement de peine. S'agissant des peines plus longues, lorsque se pose la question de l'aménagement, le détenu incarcéré en tant que mineur est souvent devenu majeur.

²² Sur les 5116 peines d'emprisonnement fermes partiellement ou totalement prononcées cette même année

²³ Sur les 4742 peines d'emprisonnement fermes partiellement ou totalement prononcées cette même année

Le taux d'aménagement des peines prononcées à l'encontre de mineurs pourrait vraisemblablement être amélioré par l'affirmation d'une compétence réellement prioritaire du juge des enfants en charge du mineur pour le suivi de sa détention. La loi laisse, pour ces fonctions, la possibilité de choisir entre le juge des enfants référent et le juge des enfants du lieu de détention. Actuellement dans de nombreux ressorts, ce sont les juges des enfants des lieux de détention qui sont en charge de ces questions.

Le Syndicat de la magistrature privilégie l'aménagement de peine sous la forme de la libération conditionnelle, et rappelle son hostilité au principe du placement sous surveillance électronique des mineurs. La logique de pur contrôle inhérente à cette mesure, dans laquelle la dimension éducative est reléguée au deuxième plan, est éminemment contestable. Le pistage technologique induit une surveillance permanente qui renie l'importance, dans le suivi éducatif, d'un équilibre entre la présence d'adultes, d'éducateurs et des espaces de liberté pour le mineur, lesquels peuvent, il est vrai, être le lieu de rechutes.

Sur le sursis simple et le sursis avec mise à l'épreuve

Comme relevé précédemment pour le contrôle judiciaire, les mesures de sursis imposent de fait, sous une sanction importante, le respect immédiat et absolu d'obligations qui ne peuvent souvent être au mieux que les objectifs d'un travail éducatif.

Par ailleurs, le respect d'un sursis implique une gestion de la temporalité aboutie, rarement atteinte chez un adolescent. Se repérer dans la journée, dans la semaine, dans le futur proche, anticiper, apprendre à différer sont autant d'éléments résultant d'un apprentissage.

Ces mesures imposent ainsi au mineur des exigences exactement calquées sur le droit pénal des majeurs, alors qu'il n'est que peu armé psychiquement pour les respecter parfaitement. Pour les mineurs, ces peines sont donc trop souvent réduites de fait à de l'emprisonnement ferme dont l'exécution serait différée.

Lorsqu'il est considéré qu'un suivi est nécessaire pour un mineur, la liberté surveillée ou la mise sous protection judiciaire apparaîtront généralement comme des mesures plus adaptées qu'un sursis avec mise à l'épreuve qui ne fait qu'ajouter la perspective d'une incarcération.

Supprimer la possibilité du sursis simple et du SME pour les mineurs aboutirait à les soumettre à un régime plus strict que les majeurs, et n'est par

conséquent pas sérieusement soutenable. Toutefois, les effets pervers de ces modalités l'emprisonnement au caractère indolore trompeur pour les plus jeunes doivent conduire à supprimer la possibilité même de la peine d'emprisonnement pour les mineurs de 13 à 16 ans.

Le travail d'intérêt général

Pour des raisons analogues à celles ci-dessus exposées, il serait nécessaire de supprimer pour les mineurs la possibilité de fixer la peine d'emprisonnement dès le prononcé du TIG en application de l'article 131-9 du Code pénal.

Il conviendrait par ailleurs d'indiquer expressément dans les textes que le TIG ne peut être prononcé que pour des faits commis à partir de l'âge de 16 ans. En effet, aujourd'hui deux interprétations différentes coexistent, certaines juridictions n'hésitant pas au vu de l'ambiguïté des textes à prononcer des peines de travail d'intérêt général à l'encontre de mineurs de plus de 16 ans, pour des faits commis alors qu'ils n'avaient pas encore atteint cet âge limite.

Il serait enfin nécessaire de revoir la nature et l'échelle des peines pour les mineurs et de revenir sur les règles d'effacement du casier judiciaire des mineurs qui ne conservent que peu de spécificités par rapport aux majeurs.

Les véritables alternatives à la carcéralisation des prises en charge

Au-delà de tous les propositions formulées au cours de ces observations, il convient de redonner sa place au travail éducatif, et à des procédures intégrant que les effets ne peuvent être produits qu'avec du temps. Cette perspective implique un renforcement des outils de milieu ouvert (STEMO, services d'insertion...), des placements éducatifs et des missions civiles de la PJJ²⁴.

Le financement massif des protections jeunes majeurs (PJM)²⁵ civiles est une condition *sine qua non* d'une réelle prise en compte des adolescents. En effet, les restrictions apportées à ces mesures pour des raisons budgétaires amènent, au-delà des refus de prises en charges indispensables au bon

²⁴ En 2005, les mesures civiles (assistance éducative en milieu ouvert + protections jeunes majeurs) confiées à la PJJ sont passées de 25% à 0,86% de l'ensemble des mesures prises en charge par cette administration.

²⁵ Mesures civiles que peut prononcer le juge des enfants à l'égard de jeunes de 18 à 21 ans, elles consistent en un accompagnement éducatif en milieu ouvert ou un placement, avec l'accord du jeune. Elles ont fait l'objet au cours des dernières années d'un désengagement budgétaire de l'Etat. Passant de 3413 mesures confiées à la PJJ en 2005 à 115 en 2016 .

développement de très jeunes adultes devenus majeurs, une anxiété s'installant bien avant la majorité et majorant les troubles de jeunes déjà fragilisés.

Le travail avec les mineurs nécessite du temps, de l'engagement affectif de la part des professionnels, de la souplesse et de permettre la rencontre avec l'autre. Pour ce faire, il nécessite des aller-retours, des avancées et des régressions, et par conséquent l'intégration de l'idée de processus. Il se nourrit de confiance entre l'adolescent, sa famille et les professionnels, de reconnaissance, de valorisation, d'absence de stigmatisation, de liens affectifs, de solidarité de l'entourage et de repères. Il implique donc des projets qui ont du sens, une continuité dans la prise en charge, l'assurance d'un soutien indéfectible, et d'une prise en compte des aspirations du jeune.

Les pratiques judiciaires de « tarification à l'acte », les escalades institutionnelles symétriques, les délais contraints, les changements de référents éducatifs, la succession rapide de mesure auxquelles il n'est pas laissé le temps nécessaire, la surveillance, l'instauration d'obligations inadaptées, la non-mixité des publics, l'infantilisation, l'éloignement, les démonstrations de force et la violence... sont autant d'obstacles à un travail éducatif efficace.

Il est donc urgent de soutenir le milieu ouvert (unités éducatives en milieu ouvert, services territoriaux éducatifs de milieu ouvert) les structures d'insertion (accueils de jour, restaurants d'application, Théâtre du fil...) et les services publics sur lesquels s'appuient les personnels de la PJJ : éducation nationale, santé, MDPH, institutions spécialisées.

Il est également temps de réinvestir les lieux de placements éducatifs, dont l'hébergement collectif, qui s'est fortement dégradé et peine à jouer son rôle. Si le milieu ouvert doit être privilégié et le travail éducatif s'exercer en priorité avec le jeune dans son contexte de vie habituel, des situations exigent que le jeune réside temporairement ailleurs que dans sa famille et fasse l'objet d'un accompagnement consolidé. Les familles d'accueil bénévoles de la PJJ sont très sollicitées et l'expérience montre que l'accueil est rapidement mis en péril si le jeune met en difficultés les adultes qui l'accueillent. Par ailleurs, certains jeunes ont besoin – même temporairement – d'une prise en charge par des équipes pluridisciplinaires comprenant notamment des professionnels.

Les lieux de vie se sont raréfiés et tiennent beaucoup, en tout état de cause, à *l'intuitu personæ*, faisant à la fois leur qualité et leur défaut. Il existe un manque criant de petites structures, mêlant accueil familial et professionnel, à l'image du service *Cap ados*, toutefois actuellement habilité uniquement

dans le cadre de la protection de l'enfance, dont les pouvoirs publics devraient s'inspirer.

Une des raisons de la dégradation des solutions éducatives impliquant un hébergement collectif est le décentrage de l'activité de la PJJ au pénal à partir de 2007, amenant un public exclusivement accueilli sur le fondement de l'ordonnance de 1945 dans des foyers qui recevaient auparavant aussi des jeunes au titre de la protection de l'enfance.

La réduction du nombre de places dans les foyers a également été aggravée par l'ouverture des CEF – qui sont pour partie des transformations de foyers déjà existants – , occasionnant une tension plus importante sur l'hébergement et donc des priorisations dans les accueils favorisant mécaniquement l'accueil des jeunes les plus en difficultés. La montée en puissance de la conception du placement comme sanction, dans un contexte général d'assignation d'objectif sécuritaire aux mesures éducatives et la tension sur l'hébergement ont favorisé le recours massif aux accueils d'urgence, non préparés.

Cet appauvrissement de la mixité des publics accueillis, ce développement des placements en urgence et les restrictions budgétaires ont contribué à la dégradation des conditions de travail des personnels de ces foyers. La dévalorisation des fonctions dans l'hébergement, favorisant une concentration de personnels en début de carrière, a d'autant plus fragilisé la situation, mettant en contact les jeunes les plus en difficultés avec les professionnels les moins expérimentés.

Il est urgent de donner les moyens matériels et humains aux services de milieu ouvert et aux services d'insertion, de maintenir une souplesse dans leurs modalités d'intervention autour du jeune (contrairement au projet de création d'une mesure éducative d'accueil de jour contenu dans l'avant projet de loi de « simplification » de la justice des mineurs) et aux lieux de placements éducatifs.

Une véritable spécialisation des acteurs judiciaires

Le principe de spécialisation de la justice des mineurs a été tout particulièrement consacré dans l'ordonnance de 1945 et a acquis une valeur constitutionnelle avec la jurisprudence constitutionnelle en 2002. Ce principe avait néanmoins été gravement mis à mal par la création des tribunaux correctionnels pour mineurs, supprimés en 2016. Il est cependant fondamental que la spécialisation, écornée à plusieurs égards, et en premier lieu concernant la détention, soit aujourd'hui réaffirmée avec force.

Le juge des libertés et de la détention

Le juge qui place en détention provisoire, *ab initio* ou en révocation d'un contrôle judiciaire, est le seul qui n'a aucune spécialisation. Ainsi, le magistrat qui prend les mesures les plus attentatoires aux libertés est celui qui paradoxalement connaît le moins bien les enjeux spécifiques de la justice des mineurs. Or les mineurs qui sont présentés au JLD sont souvent ceux qui sont le plus en difficultés et qui réclament d'autant plus de compétences pour prendre des décisions adaptées à leur situation.

Le président de la cour d'assises pour mineurs

Si les deux assesseurs de la cour d'assises pour mineurs sont des juges des enfants, le président de la cour d'assises pour mineurs, s'il est habitué à présider de telles sessions n'en est pas pour autant spécialisé. Selon la taille du ressort, l'ensemble des dossiers mineurs pourraient être affectés à un ou à quelques présidents, en complément des dossiers majeurs, qui constituent partout la majorité des dossiers.

Le juge d'instruction

Il est tout aussi crucial d'entériner la nécessaire spécialisation des juges d'instruction. Leur désignation devrait relever de l'avis conforme de l'assemblée générale de la juridiction, et non d'une décision unilatérale de la hiérarchie, ainsi que le projet le prévoit et s'accompagner d'une véritable formation sur le sujet.

Actuellement l'habilitation « mineurs » des juges d'instruction ne correspond pas à une véritable formation, les collègues sont souvent démunis face au comportement de certains mineurs caractéristiques de la période adolescente et de fait déstabilisés, agacés et possiblement contre-productifs.

Le magistrat du parquet

Si dans chaque parquet, un ou plusieurs magistrats sont affectés particulièrement, complètement ou partiellement à ce contentieux, dans les faits, cette mission est trop souvent assurée par le dernier arrivé. Comme pour les magistrats de l'instruction, leur désignation devrait relever de l'avis conforme de l'assemblée générale du parquet et surtout s'accompagner d'une véritable formation sur le sujet.

Les avocats

Le même souci devrait conduire à introduire une disposition consacrant le principe de la continuité de l'intervention de la spécialisation des avocats, dans la mesure du possible. Cela permettrait d'entériner les dispositifs extrêmement précieux d'antenne des mineurs, tout en prenant en considération le faible nombre d'avocats dans certains barreaux.

Améliorer la formation des professionnels de la jeunesse

Au niveau de la formation initiale et de changement de fonctions pour les juges des enfants, il s'agirait de renforcer la sensibilisation à la question carcérale et à l'enfermement en y associant notamment des visites d'établissements, et une visite du centre d'exposition historique de Savigny-sur-Orge animé par l'Ecole nationale de la protection de la jeunesse.

De la même manière, la formation des assesseurs des tribunaux pour enfants devrait comporter une réelle sensibilisation à cette question avec une visite d'établissements pénitentiaires et de CEF.

Chez les magistrats, il serait pertinent d'introduire entre magistrats du siège et du parquet amenés à connaître de la justice des mineurs, une partie commune en formation initiale et dans le module « changement de fonctions », intégrant une meilleure sensibilisation aux outils de milieu ouvert et aux alternatives à l'enfermement des mineurs, pour faire correspondre spécialisation et habilitation à une véritable compétence.

Du côté des personnels de la Protection judiciaire de la jeunesse, il y aurait aussi des voies à explorer pour renforcer la formation sur ces questions et limiter l'affectation de personnels peu expérimentés – voire sortant de formation – en détention et dans les CEF.

Eviter les spécialisations

Spécialiser, voire concentrer, le suivi de certains mineurs, classés dans des catégories relativement arbitraires nuit à la prise en charge de ces jeunes et favorise des réflexes au regard de leur supposé statut (mineurs non accompagnés ou jeunes identifiés comme originaires des pays de l'Est) ou de la nature des actes qu'ils ont commis (affaires de terrorisme par exemple).

Tous ces processus de concentration amènent un décalage de l'intérêt du mineur, du danger dans lequel il peut se trouver, dans une approche globale

qui permet de prendre en compte la spécificité de l'enfance et non uniquement l'acte qu'il a commis ou sa situation juridique.

Cela ne revient pas à contester que les situations estimées particulièrement complexes nécessitent autant de formations spécifiques et transversales sur les sujets concernés, mais pour tous les professionnels de la jeunesse.

C'est le cas notamment des agressions sexuelles, des mécanismes d'addictions, de violences, d'errance, et comme cela à l'infini.

Concernant les mineurs non accompagnés ou les jeunes identifiés comme originaires des pays de l'Est, ils sont particulièrement concernés par l'emprisonnement. Au tribunal pour enfants de Paris, encore récemment, ce n'était pas nécessairement le même juge qui suivaient ces enfants dans un cadre civil et dans un cadre pénal. Y compris pour plusieurs dossiers pénaux, il n'est pas rare que les mineurs soient jugés par des juges différents pour chaque dossier. En région parisienne, le taux de mineurs isolés incarcérés atteindrait 30% et plutôt 10% sur l'ensemble du territoire.

Dans les dossiers portant sur des infractions terroristes, l'incarcération est quasi-systématique, la loi 21 juillet 2016 ayant par ailleurs augmenté les durées de détention provisoire criminelle pour les mineurs en matière terroriste, pour certaines infractions, portant le maximum de durée à trois ans.

La spécialisation de certains magistrats pour ce type de jeune pour l'instant n'a pas démontrée sa pertinence mais a plutôt renforcé la stigmatisation et donc l'enfermement.

Des choix politiques et budgétaires

Les solutions alternatives à la prison coûtent peu cher en comparaison des frais exposés pour les mineurs en prison et en CEF. Le coût de la détention et de l'accueil en CEF représente ainsi à la somme moyenne de 600 euros par jeune et par jour, contre 150 euros pour un foyer classique et 12 euros pour un service de milieu ouvert. Même en considérant qu'il est nécessaire de renforcer significativement les moyens – notamment humains – du milieu ouvert et des lieux de placement éducatif, leur coût reste en tout état de cause très inférieur à celui des structures d'enfermement.

Par ailleurs, modifier les possibilités de prononcer des contrôles judiciaires, de détention provisoire et limiter les placements en centre éducatif fermé ne coûtent rien financièrement.

A l'inverse, la priorité accordée aujourd'hui à des solutions d'enfermement particulièrement coûteuses ne fait qu'entraver budgétairement les réelles solutions alternatives.

D'autres enfermements

Nous ne développerons pas ici la situation des enfants enfermés sur des fondements administratifs, au risque d'élargir exagérément le sujet qui nous est soumis. Ces situations doivent néanmoins obtenir toute l'attention des instances qui sont en charge de l'intérêt de l'enfant.

En effet, aujourd'hui, plusieurs milliers d'enfants sont enfermés dans des centres de rétention administrative, dont environ 300 en France métropolitaine et plusieurs milliers outre-mer, dont 4000 à Mayotte. Cette situation illégale doit cesser. Par ailleurs, un transfert vers l'État des compétences concernant l'évaluation et la mise à l'abri des mineurs non accompagnés pourrait aggraver encore davantage cette situation, dans un contexte pouvant faire craindre de nombreuses arrivées de jeunes mineurs reconnus - à tort - majeurs dans ces lieux de rétention.

Enfin, il conviendrait également de se préoccuper des enfants hospitalisés dans des établissements psychiatriques, qui à partir de 16 ans sont accueillis dans les services pour les adultes. De plus, au vu de leur statut juridique, les hospitalisations avec lesquelles les représentants légaux sont d'accord ne reçoivent pas l'appellation d'hospitalisation sous contrainte et n'entraînent *de facto* aucun contrôle des juges des libertés et de la détention.

La mise en perspective des modalités de prise en charge des enfants, les constats des professionnels et différentes études sociologiques de terrain permettent de revenir sur l'articulation difficile – voire impossible – entre impératifs des lieux d'enfermement et action éducative. Face à ce constat, il est urgent de remettre en question le « succès » ou la banalisation des structures d'enfermement, afin de dégager des solutions concrètes pour les marginaliser.

La banalisation de l'enfermement depuis plusieurs années, l'augmentation de l'incarcération des mineurs et la confirmation du ministère de la justice de la création prochaine de vingt nouveaux centres éducatifs fermés pour compléter les cinquante-deux structures déjà en fonctionnement sont de nature à réactiver le débat sur les choix éducatifs et judiciaires d'une institution chargée de protéger l'enfance en danger.