

Paris, le 16 février 2018

**Observations sur l'avant projet de loi de programmation de la justice « diversification et adaptabilité des modes de prise en charge »**

**Bons constats, mauvaises solutions. A quand une réforme ambitieuse de la justice des enfants et des adolescents ?**

L'avant projet de texte présenté aux organisations syndicales portant sur une réforme partielle de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante est étonnant.

Autant du point de vue de la démarche, faisant le choix de se limiter à trois dispositions parcellaires, reléguant aux oubliettes des travaux ministériels de 2015 qui avaient acté quelques avancées en cette matière, et ce, dans une précipitation peu compréhensible, associant tant bien que mal quelques juges des enfants, sollicités en dernière minute pour des groupes de travail risquant de servir d'alibi à un processus n'ayant de consultation que le nom.

Le contenu des dispositions soumises à consultation étonne également. En effet, s'il opère des constats très justes – importante contrainte des centres éducatifs fermés (CEF) favorisant les incidents et les incarcérations, la nécessité d'ouvrir ces structures, besoin d'un renforcement des droits de visite et d'hébergement pendant un placement pénal, importance du travail réalisé dans les services d'insertion de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) – il n'en tire pas des conclusions adaptées.

Le Syndicat de la magistrature, s'il estime qu'une réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 est indispensable, appelle de ses vœux un processus de consultation digne de ce nom, portant sur des mesures permettant de

redonner sa primauté à l'éducatif et de marginaliser l'enfermement, de renforcer la spécialisation des acteurs judiciaires intervenant auprès des mineurs, d'accompagner les jeunes majeurs et de redonner toute sa place aux outils de milieu ouvert.

Les travaux ministériels récemment entamés sont l'occasion de promouvoir de telles perspectives afin de remplir les louables objectifs dont s'est doté la chancellerie pour justifier ce projet : « une meilleure adaptabilité des modes de prise en charge susceptibles de répondre à la situation individuelle et aux besoins de chacun des mineurs concernés, une prévention plus efficace de la récidive, une réinsertion favorisée des mineurs, un accompagnement des mineurs renforcé et continu, une lutte accrue contre les ruptures de parcours qui font obstacle à la sortie de délinquance. »

### **L'accueil temporaire dans le cadre du placement en centre éducatif fermé**

L'avant projet de texte prévoit de faciliter pendant un placement en centre éducatif fermé le recours à des accueils temporaires du jeune à l'extérieur de la structure afin de préparer, à l'issue du placement, son intégration, selon la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, dans une unité éducative de placement collectif, une famille d'accueil, un foyer jeunes travailleurs, en logement de semi-autonomie ou dans le cadre d'un retour au domicile familial.

Le projet de permettre au mineur d'expérimenter des temps à l'extérieur du CEF est un progrès au vu des caractéristiques de ces structures fermées.

En effet, présentés comme une alternative à la détention, les centres éducatifs fermés 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. Créés en 2002, pour répondre à une commande politique sécuritaire, ils entretiennent le mythe d'un remède définitif aux actes de délinquance des mineurs et 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, la pratique indique le contraire.

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 prison, 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 étant 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 philosophie essentiellement sécuritaire du placement en CEF est confirmée 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.

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 impliquant un cadre de prise en charge présentant une certaine souplesse, du temps, un travail sur les liens familiaux et la confrontation à l'extérieur, elle est sérieusement entravée dans une structure où la scolarité est temporairement interrompue, où le jeune est éloigné de ses proches et limité drastiquement dans les contacts avec ceux-ci. La surveillance importante et 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 expérimentés.

Dans le cadre du placement en CEF, la fugue, la transgression des règles de fonctionnement ou la commission d'un délit, événements qui dans l'action éducative font l'objet d'une reprise avec le jeune et constituent un support de travail, vont devenir autant de motifs de signalement au juge des enfants et de potentielle incarcération.

Ce ne sont d'ailleurs pas d'autres constats que dresse la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse dans sa note de présentation du texte indiquant 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 », que « 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.

Au-delà de valider des hébergements ponctuels, qui par ailleurs existent déjà dans la réalité, il est urgent de restreindre les possibilités légales d'y prononcer des placements, d'arrêter la création de nouveaux établissements et de transformer ceux existants en foyers de placement éducatif.

Toute poursuite de l'investissement dans les CEF devrait être, à tout le moins, précédée par un travail actualisé de bilan par des autorités indépendantes (Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Défenseur des droits par exemple) et en tous les cas, tenir compte de l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, saisie par la ministre de la Justice sur la question de l'enfermement des enfants et des adolescents.

La présentation des propositions de modification de l'ordonnance de 1945 révèle cependant un certain malentendu, entérinant un vocabulaire rappelant davantage la carcéralité que l'action éducative (« soudaine liberté », « projet de sortie »...), elle situe « l'ouverture » vers l'extérieur uniquement dans la dernière phase du placement, alors que les placements dans ces structures durent en moyenne 3 à 4 mois... Par ailleurs le texte prévoit que cet accueil extérieur serait possible pour préparer la fin du placement ou prévenir un incident grave. Ce dernier motif interroge lorsque le texte de présentation même évoque l'importance de la continuité des parcours, le renvoi vers une autre structure en situation de crise imminente pouvant se révéler contre-productif tant pour les jeunes que pour les professionnels.

Enfin, les dispositions prévoyant que le non respect des obligations judiciairement fixées à l'adolescent pendant les temps d'accueil à l'extérieur du CEF fait encourir la révocation du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise

à l'épreuve ou le retrait de l'aménagement de peine, sont dangereuses en ce qu'elles vont déplacer le cadre de la surveillance sur les lieux d'accueils à l'extérieur, faisant ainsi encore obstacle à un accompagnement porteur de sens. Cette application de la sanction inhérente au CEF y compris hors du cadre très contenant de celui-ci aurait par ailleurs selon toute vraisemblance pour conséquence d'augmenter le nombre d'incarcérations de mineurs.

## **L'instauration des droits de visite et d'hébergement au pénal**

La fixation de droits de visite et d'hébergements dans le cadre d'un placement pénal n'est effectivement pas expressément prévue par l'ordonnance du 2 février 1945.

L'avant projet de texte prévoit l'instauration d'une mesure de placement avec des droits de visite et d'hébergement particulièrement larges dans la famille, permettant au juge des enfants de confier le mineur à un établissement tout en maintenant le jeune en quasi permanence au domicile familial, dans le cadre d'un accompagnement soutenu ménageant la possibilité d'un retour en établissement à tout moment si nécessaire.

Toutefois les termes retenus ne font pas spécifiquement état de ce projet. Les propositions de modifications permettent de fixer des droits de visite et d'hébergement. Cette proposition doit être accueillie dans la mesure où il encadre légalement le régime des visites, permettant ainsi d'attribuer des droits supplémentaires au jeune et sa famille, et d'instituer un contrôle a minima du juge et la possibilité de voies de recours.

Cependant, il conviendrait de ne pas entraver une certaine souplesse dans l'évolution des droits de visite et d'hébergement dont l'équipe éducative (personnel de la structure et éducateur référent de milieu ouvert) est actuellement garante.

Derrière une intention plutôt louable - encadrer les droits de visite et favoriser une souplesse entre accueils dans la famille et dans le foyer au plus proche des besoins -, cette évolution n'a cependant aucun sens si elle n'est pas accompagnée par des moyens adaptés, sans lesquels elle ne servirait qu'à masquer une volonté politique de restreindre le coût des mesures de placement et de faire l'économie de réinvestir les lieux de placements éducatifs, dont l'hébergement collectif, qui s'est fortement dégradé et peine, de ce fait, 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 en effet que le jeune réside temporairement hors du domicile familial et fasse l'objet d'un accompagnement consolidé.

Partant de ce constat, un placement de type séquentiel implique que l'on se trouve dans une situation dans laquelle une mesure de milieu ouvert ne suffirait pas – liberté surveillée ou mise sous protection judiciaire par exemple, voire une assistance éducative en milieu ouvert dans le cadre civil - mais dans laquelle un placement serait considéré comme non nécessaire pour protéger l'adolescent et mener avec lui et sa famille le travail éducatif.

Cette analyse nécessite donc un renforcement de l'accompagnement éducatif et donc une évolution des normes du nombre de jeunes suivis par les personnels de la PJJ.

En effet, le contraire reviendrait à ne pas permettre aux éducateurs d'exercer réellement leurs missions et mettraient ainsi en danger les jeunes. Une autre hypothèse reviendrait à envisager de confier cette nouvelle mission à d'autres institutions que la PJJ, favorisant ainsi la rupture dans les parcours et la prise en charge des jeunes (sur de nombreux territoires, dans le cadre civil, les accompagnements éducatifs de placement à domicile ou séquentiels sont confiés à des associations autonomes des services exerçant des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert, du département ou de la PJJ).

Ainsi envisager un développement des placements à domicile sans réfléchir en amont au type d'accompagnement, aux acteurs qui vont les exercer et à la finalité de la mesure n'a aucun sens. Ce qui doit guider en premier lieu le choix d'une mesure éducative c'est sa capacité à répondre aux besoins de l'adolescent suivi.

### **La création à titre expérimental de la mesure éducative d'accueil de jour (MEAJ)**

Cette mesure éducative d'accueil de jour serait applicable à tous les stades de la procédure pénale en phase présententielle comme mesure éducative mais également comme obligation du contrôle judiciaire, au moment du jugement – qu'il soit prononcé en chambre du conseil ou devant le tribunal pour enfants, quel que soit l'âge du mineur – ainsi que dans le cadre d'un ajournement comme obligation d'une peine de sursis avec mise à l'épreuve.

Elle pourrait être prononcée pour une durée de six mois, et être renouvelée jusqu'à deux fois et se poursuivre au-delà de la minorité.

Cette troisième proposition orchestre une confusion sur le sens de l'action éducative et les compétences exercées des professionnels œuvrant dans les unités éducatives d'accueil de jour, appartenant à la palette des services d'insertion de la Protection judiciaire de la jeunesse.

En effet, si la volonté d'offrir toute la place qui lui revient à ce type de prise en charge est pertinente, l'intention de lui assigner une nouvelle mission de « milieu ouvert contenant », dans une création juridique intermédiaire qui se situerait entre l'accompagnement du jeune en milieu ouvert et le placement, ne l'est pas.

Les termes utilisés dans la présentation laissent songeurs quant à la finalité attendue de cette mesure : « Les dispositifs éducatifs existants relèvent soit de l'accompagnement du mineur en milieu ouvert soit du placement du mineur. Il apparaît nécessaire de créer une mesure intermédiaire qui permet soit une prise en charge plus soutenue et contenante qu'un suivi en milieu ouvert, sans aller jusqu'au placement du mineur lorsque celui-ci n'est pas indiqué ou dans l'attente d'un placement adapté, ou qui permet d'accompagner les fins de placement qui sont souvent des moments de fragilité lorsque le mineur passe d'un accueil institutionnel contenant à temps plein à un retour en famille».

Le travail effectué aujourd'hui en accueil de jour correspond à une prise en charge quotidienne individualisée d'un jeune, dans un cadre collectif de taille réduite et pluridisciplinaire. Les jeunes concernés sont particulièrement fragilisés dans les apprentissages et l'insertion, et nécessitent un accompagnement encore plus individualisé que d'autres adolescents, pour intégrer les dispositifs de droit commun. Les activités qui sont mises en œuvre selon une pédagogie adaptée, sont, au-delà de l'apprentissage de compétences techniques (menuiserie, numérique, photographie, cuisine, service en salle...) un support à une revalorisation de ces adolescents ayant rencontré de nombreux échecs, et à une relation éducative contribuant à la construction d'un parcours d'insertion.

Si la mesure d'activité de jour, créée par la loi du 2 mars 2007 et prévue à l'article 16 ter de l'ordonnance du 2 février 1945 a été peu utilisée, ce n'est probablement pas, comme l'affirme la DPJJ dans la présentation du texte, parce qu'elle est difficile à mettre en œuvre et trop restrictive dans son contenu car limitée à l'insertion scolaire et professionnelle. Il faut davantage rechercher les raisons de sa faible utilisation dans le (non) sens qu'elle a

représenté pour les professionnels, des personnels de la Protection judiciaire de la jeunesse qui ne la proposent pas et aux juges des enfants qui ne la prononcent pas.

Cette mesure présentée comme un nouvel outil éducatif ne l'est pas. En effet, pouvant être prononcée autant comme une mesure éducative autonome que comme une obligation d'une mesure de sûreté ou de l'exécution d'une peine, sa nature hybride et son autonomie va mécaniquement produire les effets inhérents à un renforcement de la surveillance et à une accélération de l'échec en cas d'incident. Par ailleurs, le fait de concevoir cette mesure comme un accessoire possible d'une mesure de contrôle judiciaire ou de sursis avec mise à l'épreuve crée de fait de nouveaux cas d'incarcération.

Actuellement les intégrations des jeunes suivis par la PJJ dans les services d'accueil de jour se font dans un travail de partenariat entre l'équipe éducative de milieu ouvert (le STEMO) et le service d'insertion, ajustant les modalités, la temporalité, reprenant le déroulement, les éventuels incidents. C'est ce cadre-là, associé à la permanence du cadre éducatif offert par le STEMO, qui permet la réussite de ce dispositif qui a fait ses preuves, pas son degré de « contrainte » ou de « contenance ».

Dans un contexte où le ministère de la Justice a programmé la disparition du corps des professeurs techniques, ces enseignants formés à l'action éducative à même de développer des pédagogies adaptées aux jeunes accueillis, qui garantissent la qualité et le sens de ce dispositif, la présentation de cette nouvelle mesure interroge.

Il est urgent de redonner les moyens aux services d'insertion qui ont fait la preuve de leur pertinence et dont la PJJ n'a cessé de se désengager (services d'accueil de jour, Théâtre du fil...) plutôt que de leur assigner des nouvelles fonctions de contrôleurs judiciaires.

Le ministère reste prudent en prévoyant une expérimentation pendant trois ans afin de laisser le temps aux services d'en construire les modalités en fonction des ressources du territoire et d'étendre sa mise en œuvre, après évaluation, à l'issue, prévoyant que cette mesure éducative d'accueil de jour aura vocation à remplacer la mesure d'activité de jour.

Actant l'échec de la mesure d'activité de jour et le succès du travail actuellement effectué par les professionnels engagés des services d'accueil de jour, le ministère de la Justice doit renoncer au projet de création de cette nouvelle mesure, même à titre expérimental.

Par ailleurs, le projet de texte ne précise rien à ce stade concernant les garanties procédurales attachées au prononcé d'une telle mesure, tenant notamment à l'organisation d'une audience, à l'exercice du contradictoire ou à l'existence de voies de recours.

## **Des mesures urgentes à adopter**

Les trois mesures prononcées sont très éloignées des préoccupations des professionnels de terrain qui demandent à être soutenus dans leurs missions et de se voir doter des moyens y correspondant.

Vous trouverez dans les pièces jointes le développement et les détails de propositions qu'il serait réellement urgent d'envisager pour faire face aux enjeux de la justice des mineurs, et notamment :

- dépenaliser plusieurs infractions
- revoir les conditions de garde à vue pour les mineurs
- prévoir l'intervention obligatoire d'un médecin pendant la garde à vue
- revoir l'échelle et la nature des peines pour les mineurs : supprimer les peines d'emprisonnement pour certaines infractions ; supprimer la peine d'emprisonnement pour les mineurs de 13 à 16 ans
- spécialiser et former le juge des libertés et de la détention intervenant dans des dossiers concernant des mineurs
- former les magistrats des parquets des mineurs et juges d'instruction habilités « mineurs »
- restreindre les procédures rapides : encadrer les possibilités de déferrement ; supprimer la procédure de présentation immédiate ; revoir les conditions de la procédure de comparution à délai rapproché
- restreindre la possibilité de prononcer des mesures de sûreté : interdiction de prononcer un contrôle judiciaire pour un mineur de 13 à 16 ans dans une procédure délictuelle ; fixation d'un seuil de 5 ans d'emprisonnement encourus pour le placement sous contrôle judiciaire et en détention provisoire pour un mineur de 16 à 18 ans ; débat contradictoire pour le placement sous contrôle judiciaire d'un mineur de 16 à 18 ans ; limitation de la durée du contrôle judiciaire
- supprimer le renvoi automatique de certains dossiers devant le tribunal pour enfants
- revenir sur les règles d'effacement du casier judiciaire
- financer les outils de milieu ouvert (STEMO, services d'insertion...) et des lieux de placements éducatifs diversifiés

- renforcer les missions civiles de la Protection judiciaire de la jeunesse
- réaffirmer l'importance des protections jeunes majeurs et leur financement

La création de vingt nouveaux centres éducatifs fermés, l'instauration de droits de visite et d'hébergement élargis pour les placements pénaux et le détournement d'outils d'insertion pour occuper les jeunes suivis dans un cadre pénal comme seules propositions, dans un contexte où le régime des moyens coercitifs est aujourd'hui quasiment semblable à celui des majeurs, où les outils éducatifs à destination des mineurs sont insuffisamment soutenus et où les jeunes majeurs ont été tout simplement abandonnés, a de quoi, a minima, laisser dubitatif.

### *Pièces jointes*

- observations devant la Commission nationale consultative des droits de l'homme « L'alternative à l'enfermement des enfants et des adolescents, un enjeu majeur » du 8 février 2018
- observations sur l'avant projet de réforme pénale des mineurs du 5 février 2015