

de rétention, elle a malgré tout été présentée au CGLPL dans le cadre des dispositions d'accompagnement de cette évolution.

Les éventuelles conséquences de l'allongement de la durée de rétention ne donnent lieu à aucune inquiétude des chefs de centres. La question n'a du reste pas été abordée en comité technique ministériel.

Pourtant, le CGLPL observe que depuis cette évolution, le climat général des centres de rétention administrative s'est tendu : des suicides ou tentatives de suicide semblent plus fréquents, les associations d'aide juridique rencontrent des difficultés pour exercer leur mission au point de se retirer et l'argument selon lequel l'allongement de délai représenterait une telle pression psychologique qu'il aurait pour effet de susciter des départs volontaires est entré dans le débat sans que l'on puisse vraiment à ce jour apprécier sa pertinence. Si une telle situation était démontrée, ce serait la preuve qu'une mesure purement administrative est devenue un moyen de pression qui affecte le libre arbitre des personnes qu'elle concerne ; on devrait y voir une atteinte à leur intégrité psychique. Le CGLPL demeurera très attentif à l'évolution de la situation des CRA.

5. Les centres éducatifs fermés en 2019

5.1 Le bilan des visites

En 2019, le CGLPL a visité sept centres éducatifs fermés¹. Dans l'un d'eux récemment ouvert, il s'agissait de la première visite, dans un autre, c'était le troisième, et, dans tous les autres, la seconde.

Le constat général opéré à la suite de ces visites ne laisse pas de déconcerter : la très grande majorité des établissements visités fonctionnent mal ou très mal, pourtant si l'on fait l'addition des bonnes pratiques rencontrées, on y trouvera presque tout ce qu'il faut pour décrire le bon fonctionnement d'un CEF.

Le personnel demeure, comme par le passé la principale faiblesse des CEF. Tous les centres publics et quelques centres associatifs rencontrent d'importantes difficultés de recrutement. Ils les pallient de plusieurs manières. Dans certains cas, pour ne pas recruter de personnel insuffisamment compétent, on choisit de laisser les postes vacants ; dans un centre cette pratique se révèle positive car elle est compensée par un surinvestissement de l'équipe dirigeante qui, au prix d'une suractivité qui ne saurait durer et de l'abandon d'autres tâches, parvient à garantir une prise en charge éducative adaptée. Dans d'autres centres, les carences du personnel éducatif sont comblées par d'autres intervenants : maîtresses de maison, enseignants, infirmières ou psychologues. Dans d'autres cas enfin, la prise en charge éducative pâtit gravement de l'absence de personnel formé.

1. La liste complète des établissements visités en 2019 est dressée à l'annexe 2 du présent rapport.

La question de l’instabilité du personnel touche également tous les CEF, mais plus durement les CEF publics. Leur personnel connaît en effet une rotation qui interdit toute politique continue : dans l’un des centres visités pour la seconde fois, la période de cinq ans qui séparait les deux visites avait connu quatre changements de directeurs et cinq changements de responsable éducatif. Dans de nombreux autres cas une part importante du personnel est « en cours de recrutement ». Dans plusieurs centres, les éducateurs rencontrés étaient recrutés sur la base de contrats de six mois et ignoraient à quelques jours de leur échéance si ceux-ci allaient être reconduits. Ailleurs sur douze éducateurs contractuels trois seulement avaient une expérience supérieure à un an. La rotation des éducateurs est telle que leur formation apparaît quelques fois comme une activité permanente, sans cesse renouvelée, à la manière du remplissage du tonneau des Danaïdes.

Dans un tel contexte, chacun subit les événements, est débordé par son travail quotidien et ne se donne pas le temps de réfléchir pour tenter autre chose : il n’y a pas de retour d’expérience sur les incidents, pas d’analyse des pratiques, et la supervision qui est souvent prévue, ne fonctionne pas.

L’administration doit veiller à ce que les CEF du secteur associatif adoptent une politique de gestion des ressources humaines qui favorise la stabilité d’équipes expérimentées. Il n’est pas fortuit que la meilleure qualité de prise en charge observée soit le fait d’une équipe d’éducateurs en majorité titulaires de contrats à durée indéterminée et dont les âges varient de 23 à 52 ans.

En ce qui concerne les CEF du secteur public, la difficulté de recrutement des éducateurs tenait au fait que la loi ne permettait pas le recrutement d’agents non titulaires hors de la catégorie A pour une durée supérieure à quelques mois alors même que l’administration ne parvenait pas à fidéliser des fonctionnaires dans les CEF. Cette difficulté est désormais levée car il est désormais possible de recruter des agents non titulaires dans les trois catégories de la fonction publique¹. La PJJ aurait donc avantage à mettre cette nouvelle règle à profit pour constituer un vivier stable d’éducateurs sous contrat ce qui permettrait également d’assurer leur formation.

L’administration doit mettre à profit les nouvelles règles de recrutement des agents non titulaires de l’État pour constituer et former un vivier d’éducateurs pour les CEF publics. Elle doit veiller, dans les contrats d’objectifs et de moyens des CEF associatifs à ce que les centres constituent un vivier comparable.

Observons enfin que le rôle de l’encadrement est essentiel. Ainsi dans un centre où la prise en charge est de qualité, celui-ci est très présent auprès de l’équipe éducative, il veille à une uniformisation des pratiques et au respect du cadre. De très nombreuses

1. Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, art. 15.

réunions d'équipe sont organisées, une analyse attentive des pratiques professionnelles a lieu deux fois par mois, des groupes de parole des jeunes se tiennent chaque semaine et la formation continue aux éducateurs est riche, rendue possible par la stabilité des agents dont la formation initiale est acquise.

Les visites de CEF ont permis de constater deux fois une pratique innovante : l'accompagnement systématique et personnalisé des arrivants. Dans un centre, il s'agit d'un sas d'accueil de deux jours pendant lesquels un éducateur accompagne l'arrivant en permanence, dans un autre, il s'agit d'une phase d'accueil extérieure au CEF, pendant deux jours avec deux éducateurs. Ces pratiques favorisent une bonne intégration dans une période qui est à la fois la plus traumatisante pour les enfants placés et la plus propice aux violences.

La question de l'agenda des activités offertes aux mineurs est apparue à plusieurs reprises comme un facteur important de faiblesse de la prise en charge. Ici, les éducateurs de la matinée ignorent ce qui est prévu pour l'après-midi. Là, les plannings hebdomadaires des jeunes, distribués le dimanche à 22 h 30, comportent des incohérences et beaucoup de trous. Ailleurs, comme aucune des activités n'est considérée comme obligatoire, un grand nombre de changements de dernière minute est opéré pour s'adapter aux souhaits des jeunes, sans aucune communication entre les professionnels qui, cherchant le jeune qu'ils attendent pour une activité programmée, découvrent qu'il est engagé dans une autre activité. Ailleurs enfin, les éducateurs ne proposent pas d'activité par eux-mêmes, se contentant pour la plupart de faire du gardiennage, et pour certains de s'enfermer dans leurs bureaux car ils ont peur.

Ces graves difficultés ne doivent cependant pas occulter des initiatives très positives. Ainsi, dans un CEF accueillant des jeunes filles, même si l'on doit déplorer que les activités soient en général assez « genrées », il faut remarquer un important travail éducatif fait sur l'autonomisation et la reprise en main de son corps par les adolescentes. Dans d'autres centres, on constate un vrai travail d'accompagnement éducatif, pluridisciplinaire et individualisé, qui permet d'occuper les jeunes, de leur proposer beaucoup de stages extérieurs, de favoriser une pratique intelligente du sport, et, même pendant les périodes de vacances scolaires, de proposer de très nombreuses activités.

Ces propositions peuvent être accompagnées de mesures destinées à valoriser les succès des enfants, par exemple un livret de compétences, contenant l'ensemble des documents de stage, formation, diplôme etc. qui ne fait pas référence au placement en CEF et accompagnera le jeune à sa sortie. On doit aussi remarquer des « notes de bon comportement », contre-pied des traditionnelles notes d'incident qui constituent une approche éducative et positive de la discipline.

S'agissant de la place des familles, l'ensemble des centres visités avait identifié ce point comme un facteur clé de succès de la prise en charge. S'il est parfois difficile

de concrétiser cette orientation, on doit du moins se réjouir qu'elle ne soit désormais plus ignorée. Des bonnes pratiques doivent être relevées comme le financement des voyages ou de l'hébergement des proches, l'association des familles par l'intermédiaire des éducateurs du milieu ouvert, l'autorisation des visites en soirée ou un projet de création d'une maison d'accueil des familles.

L'ordre intérieur des CEF demeure un sujet de préoccupation d'une part en raison de l'obligation de la structure d'assurer la protection des enfants qui lui sont confiés, d'autre part en raison de la nécessité de mettre en œuvre une discipline compatible avec la vulnérabilité spécifique des enfants et avec le caractère éducatif des établissements.

Dans l'un des centres visités, les contraintes intérieures étaient en pratique très faibles même si le règlement intérieur se voulait moins libéral. Il en découlait un usage excessif d'internet sur des téléphones portables détenus frauduleusement au vu et au su de tous, une consommation importante de cannabis sur laquelle les éducateurs fermaient les yeux, une liberté complète de mouvement à l'intérieur du centre et le caractère facultatif de toute activité. Les agressions sur le personnel, y compris du directeur, n'étaient pas rares.

Si tous les CEF ne connaissent pas de tels excès, qui témoignent d'une prise de pouvoir par les enfants, le nombre des fugues et la fréquence de la consommation de cannabis doivent interroger. Il convient de rappeler ici que la structure à laquelle des enfants sont confiés leur est en premier lieu redevable d'une obligation de protection.

L'exercice de la discipline doit être objectif, prévisible et commandé à la fois par le souci de l'éducation des enfants et par les principes de nécessité et de proportionnalité.

Si les directives de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse qui prohibent les fouilles corporelles et interdisent la contention physique des jeunes semblent être de mieux en mieux observées, il demeure de fâcheuses exceptions. Dans l'un des centres visités la contention était pratiquée sans suivi ni traçabilité, et par des éducateurs dépourvus de formation.

Tout acte de maîtrise physique d'un mineur doit être regardé comme un événement indésirable et faire l'objet d'un compte rendu immédiat au magistrat mandant ainsi qu'aux titulaires de l'autorité parentale.

Dans certains centres, les sanctions sont laissées à l'appréciation des seuls éducateurs supposés prendre des décisions collégiales, mais qui, en pratique, ne le font pas. Ailleurs cependant on observe une gestion des transgressions animée d'une volonté d'apporter des réponses plus éducatives que répressives.

Observons enfin que la prise en charge sanitaire des mineurs placés en CEF demeure très inégale. Si plusieurs centres bénéficient de pôles sanitaires efficaces et reconnus,

quelquefois même d'infirmières qui jouent un rôle actif dans la prise en charge des enfants et l'éducation à la santé, d'autres, faute de bénéficier du soutien de structures hospitalières fortes ne fournissent qu'une prise en charge sommaire, principalement assurée par la médecine libérale des environs. Pour les enfants dont l'état de santé est souvent dégradé par l'errance, les addictions, la négligence ou l'éloignement durable des soins, une telle prise en charge n'est pas suffisante. Cette observation est plus vraie encore en ce qui concerne les soins psychiatriques : rares sont en effet les CEF qui bénéficient d'une convention avec un établissement de santé mentale de sorte que le suivi d'enfants qui sont parfois soumis à des traitements sédatifs au long cours n'ont pas accès à un suivi psychiatrique adapté.

Les constats effectués par le CGLPL dans les CEF en 2019 ne permettent pas de modifier les recommandations émises au cours des années précédentes. La fragilité de ces structures, destinées à accueillir des enfants eux-mêmes fragiles et soumis à des parcours chaotiques, n'a pas fait l'objet de l'attention politique nécessaire. Le diagnostic est connu, personne ne le conteste, les bonnes pratiques qu'il faudrait observer ne le sont pas moins et la difficulté rencontrée n'est pas budgétaire : il s'agit simplement de concevoir un régime juridique permettant de stabiliser le personnel et de former à la fois l'encadrement des centres et les éducateurs. Dans l'attente de ces mesures, le CGLPL réaffirme son opposition à l'ouverture de nouveaux centres.

5.2 La réforme de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a autorisé le Gouvernement à réformer l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante par voie d'ordonnance dans les conditions de l'article 38 de la Constitution, ce qui fut fait par l'ordonnance du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs, qui a abrogé l'ordonnance historique. Cette nouvelle ordonnance n'a pas encore été ratifiée.

Cette réforme répond à la nécessité de lisibilité et de simplification des textes relatifs à la délinquance des mineurs, ainsi qu'à des objectifs qui lui ont été assignés par l'article 93 de la loi d'habilitation :

- simplifier la procédure pénale applicable aux mineurs délinquants ;
- accélérer leur jugement pour qu'il soit statué rapidement sur leur culpabilité ;
- renforcer leur prise en charge par des mesures probatoires adaptées et efficaces avant le prononcé de leur peine, notamment pour les mineurs récidivistes ou en état de réitération.

Il est regrettable qu'il ne soit pas question à ce stade de privilégier le développement éducatif et moral du mineur, la prévention de la délinquance n'étant du reste pas définie