



HAL
open science

L'évaluation des prises en charge des jeunes délinquants

Virginie Gautron

► **To cite this version:**

Virginie Gautron. L'évaluation des prises en charge des jeunes délinquants. Mucchielli L. (dir.). La délinquance des jeunes, La Documentation française, pp.131-149, 2014, 3303331954026. halshs-01575843

HAL Id: halshs-01575843

<https://shs.hal.science/halshs-01575843v1>

Submitted on 21 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les prises en charge des mineurs délinquants

Virginie GAUTRON

Malgré l'inflation législative de ces quinze dernières années en matière de justice des mineurs, les chercheurs s'accordent à penser que les juges des enfants ont majoritairement développé « *des actions concrètes mais discrètes de résistance à une trop forte pénalisation* » (Bastard, Mouhanna et al., 2008, 204), du moins en matière de recours à l'incarcération. Accréditer l'hypothèse d'un véritable démantèlement de la justice des mineurs reviendrait par ailleurs à porter un regard exagérément nostalgique sur le modèle protectionnel organisé au milieu du XX^{ème} siècle. Les premiers signes d'une banalisation et d'un durcissement du traitement pénal des jeunes les plus difficiles se sont manifestés dès les années 1960 (Bailleau, 1996). Chaque réitération étant interprétée comme un échec des mesures éducatives antérieures, un processus de « *diffraction progressive entre protection et pénalisation* » (Milburn, 2009, 71) a généré un accroissement des incarcérations, avec un pic de 1012 mineurs détenus au 1^{er} janvier 1987¹. Depuis lors, les injonctions politiques en faveur d'une intensification de la réaction pénale ne sont pas pour autant restées lettre morte, et furent même relayées, bien qu'amendées, par certains responsables institutionnels ou praticiens de la justice des mineurs. Elles ont suscité un processus de redéfinition du sens de l'action éducative. L'« *option du « tout ou rien », responsable ou irresponsable, comme instrument d'adaptation de la loi pénale* » (Delens-Ravier, in Digneffe, Moreau, 2006, 264), s'est vue concurrencée par une doctrine de « responsabilisation » dont l'origine est néanmoins fort ancienne. Dès les années 1950, le mouvement de la défense sociale nouvelle réclamait une politique criminelle appuyée « *sinon sur la notion philosophique de responsabilité (qui échappe au domaine de l'action sociale), du moins sur la reconnaissance, l'utilisation et le développement de ce sentiment inné de la responsabilité que tout homme, y compris le délinquant, possède nécessairement en lui* » (Ancel, 1966, 207). Ses membres préconisaient une « *pédagogie de la responsabilité* », qui « *développera chez le délinquant la notion de devoir de l'homme envers ses semblables, et d'une conduite en rapport avec le sentiment intime et collectif de responsabilité* » (*ibid.*, 114). Au paradigme de la responsabilité comme « *manière de faire* », se substitue toutefois le paradigme de responsabilisation comme

¹ Source : Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2013, Bureau des études et de la prospective, Direction de l'Administration Pénitentiaire.

« *manière d'être* » (Digneffe, 2009, 39). La responsabilisation doit être comprise non seulement comme « *l'injonction à se sentir personnellement responsable de quelque chose en vertu non seulement d'une norme, mais surtout d'un devoir moral et de son autonomie de sujet* » (Mary, 2005, 24).

Cette approche, promue par de nombreux rapports parlementaires et institutionnels, fut consacrée par une circulaire du 24 février 1999 d'orientation relative à la protection judiciaire de la jeunesse. Celle-ci précisait que « *Le mineur doit pouvoir accéder à ce principe de responsabilité, indispensable pour l'élaboration de sa propre personnalité, et retrouver une capacité d'échanges avec son environnement. [...]. Loin d'être opposées, sanction et éducation sont deux dimensions indissociables de l'action éducative exercée dans un cadre pénal. Si la démarche d'aide est, dans tous les cas, au cœur de l'action éducative, celle-ci, lorsqu'elle s'exerce dans le cadre pénal, ne peut faire l'économie de la part d'autorité et de contrainte nécessaires pour que le mineur reconnaisse son acte et le répare. Toute démarche d'éducation implique une capacité de transmission des valeurs, des interdits et une part de contrainte* ». Cette nouvelle rationalité pénale a engendré un repositionnement des acteurs judiciaires et éducatifs dans la poursuite des objectifs de l'ordonnance de 1945. Des sanctions pénales d'un nouveau genre, principalement placées entre les mains des magistrats du parquet en amont des poursuites, visent à responsabiliser les mineurs dès les premiers passages à l'acte (1). Parallèlement, les magistrats de la jeunesse et les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ont partiellement redéfini leurs modèles d'intervention, sous la forme de prises en charge éducatives plus contraignantes (2).

1. Le développement de nouvelles sanctions centrées sur la responsabilisation des mineurs primo-délinquants

Le principe de responsabilisation, qui envisage le mineur délinquant non plus comme un enfant irresponsable ou incapable, mais comme un sujet de droit en formation, tend désormais à faire consensus parmi les multiples professionnels impliqués dans ce champ d'action publique (Milburn 2009 ; Sallée, 2014). En pratique, cette sensibilisation des jeunes à leur responsabilité pénale a principalement pris la forme d'une systématisation des réponses pénales, parfois à l'aide de nouvelles sanctions qui, bien qu'adoucies, n'en ont pas moins contribué à la pénalisation de la délinquance juvénile.

1.1. Systématisation, accélération et graduation des réponses pénales

Les mutations de la justice des mineurs s'inscrivent dans un contexte d'évolution du rapport entre responsabilité et imputabilité. « *Etre dans l'incapacité d'imputer un acte porteur de risques ou de dommages à un individu clairement identifié devient aujourd'hui inacceptable* » (Cartuyvels, in Digneffe, Moreau, 2006, 316). Cette exigence politique et sociale d'imputation ne pouvant se satisfaire du classement sans suite des infractions, y compris de très faible gravité et commises par des primo-délinquants, les magistrats du parquet ont progressivement systématisé la réaction pénale de façon à supprimer toute impression d'impunité. Le taux de réponse pénale est ainsi passé de 77.7% en 2000 à 93.9% en 2010, certaines juridictions affichant même des résultats proches de 100%².

Pour que cette systématisation s'accompagne d'une adaptation de la réaction judiciaire aux infractions mineures, sous la forme d'un juste équilibre entre éducation, prévention et punition, les parquets ont développé des alternatives aux poursuites (PAP) nées d'initiatives prétoriennes (mesures de réparation, stages, médiations pénales, orientations sanitaires et sociales, etc.). Expérimentées par quelques juridictions avant d'être consacrées par la loi du 4 janvier 1993, les mesures de réparation permettent au procureur de la République, mais aussi aux juridictions d'instruction et de jugement, de proposer au mineur une activité d'aide ou de réparation au profit de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité (Milburn, 2001). Conceptualisée par des psychologues et quelques magistrats de la jeunesse, cette mesure est perçue comme un moyen de confronter le mineur à la Loi, pénale autant que symbolique (Sallée, 2010). Outre l'accent porté sur le rapport à l'acte, afin d'enclencher une prise de conscience des interdits tout en permettant une compensation indirecte du dommage, il s'agit de faire réfléchir le mineur sur son rapport à l'autre et à la société, de valoriser ses capacités au travers d'un réel engagement dans la mesure (Milburn 2009 ; Pinson, 2011 ; Roux, 2012 ; Sallée, 2014). Malgré des disparités territoriales conséquentes, les rares études réalisées sur le sujet (Milburn, 2001) montrent que ce dispositif concerne très majoritairement des mineurs primo-délinquants, sélectionnés en fonction de leur personnalité davantage que sur la base du type d'infraction ou du degré de gravité des faits. Concrètement, la mesure suit plusieurs phases. Le service éducatif (PJJ ou secteur associatif habilité) rencontre le mineur pour

² Source : Exploitation statistique des Cadres du parquet - SDSE - Ministère de la Justice.

évaluer sa personnalité, recueillir son consentement et déterminer l'activité la plus appropriée. Celle-ci est ensuite réalisée sous le contrôle d'un éducateur et des partenaires qui l'accueillent. Enfin, un bilan est effectué avec l'adolescent avant transmission d'un rapport au magistrat mandant. Très peu de mesures donnent lieu à une réparation directe au profit de la victime, dont l'implication dans la mesure n'est guère évidente : peur des représailles ou du jeune, nécessité psychologique de l'oubli, indifférence, manque de disponibilité (Milburn, 2001). Elles sont le plus souvent indirectes : activités au profit des municipalités, des offices HLM, des transporteurs, d'associations, etc. Après un démarrage relativement timide et une mise en œuvre essentiellement confiée au secteur associatif habilité (SAH), en raison de réticences des éducateurs PJJ qui n'y voyaient qu'« *un gadget criminologique que l'on donnait en pâture aux attentes sociales de sécurité* » (Faget, 1997, 114), les mesures de réparation se sont considérablement développées, tant du côté du parquet que des juridictions pour mineurs. Celles prononcées dans le cadre d'alternatives aux poursuites ont doublé durant la dernière décennie (4772 en 2000, 9024 en 2009), et représentent environ un dixième des alternatives aux poursuites, avec toutefois des variations locales importantes³. Si l'annuaire statistique de la justice ne permet plus d'isoler les mesures de réparation prononcées par les juges et tribunaux pour enfants, au total, 25 756 mesures de réparation ont été prises en charge par la PJJ en 2010 (soit 26% des mesures en milieu ouvert), avec une progression de 148% sur la période 2000-2010, auxquelles s'ajoutent 13 690 mesures assurées par le secteur associatif habilité (soit 65.3% réalisées par la PJJ en 2010, contre 53.4% en 2002)⁴.

Des stages de citoyenneté ont également été expérimentés puis institutionnalisés en 2004, initialement pour mieux sanctionner les auteurs d'infractions racistes ou antisémites, même s'ils s'appliquent essentiellement à des comportements qualifiés d'« incivilités » : petites dégradations, incendies de poubelles, outrages, tags, etc. (Gautron, Raphalen, 2013). Ils consistent à « *rappeler les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine sur lesquelles est fondée la société* » (Art. R. 131-35 C. pénal), au service d'une « *prise de conscience par l'auteur du risque pénal encouru, de la signification de l'acte au regard des valeurs de la République, mais aussi de l'histoire contemporaine et de l'atteinte portée à la bonne entente entre les citoyens* »⁵. La protection judiciaire de la jeunesse a mis en

³ Source : Exploitation statistique des Cadres du parquet - SDSE - Ministère de la Justice.

⁴ Source : Annuaire statistique de la justice, éd. 2011-2012

⁵ Circulaire du 16 mars 2004 relative à la politique pénale en matière de réponses alternatives aux poursuites et de recours aux délégués du procureur.

œuvre 2948 stages de ce type en 2010 (environ 3% des mesures réalisées en milieu ouvert)⁶. Des stages de formation civique ont parallèlement été introduits en 2002 (1 637 prononcés en 2009), avec pour « *principal objectif d'apporter à des jeunes, auxquels ils font défaut, les éléments de connaissance leur permettant d'appréhender les fondements de l'organisation sociale et les devoirs qu'impose la vie en société* »⁷. Prononcés dans le cadre des nouvelles sanctions éducatives (2512 en 2012, soit 4.2% des décisions prises par les juges et tribunaux pour enfants⁸), ceux-ci peuvent atteindre les mineurs de dix à treize ans, et conduire éventuellement à un placement en cas d'inexécution.

A l'occasion de ces deux types de stages, le service chargé de leur mise en œuvre reçoit le mineur afin de lui présenter les objectifs du dispositif et les conséquences éventuelles en cas de manquement. Ils se déroulent ensuite sur la base de sessions collectives, continues ou discontinues, d'une ou plusieurs journées selon les sites. Ils se composent d'un ou plusieurs modules de formation consacrés chacun à un thème particulier se rapportant à l'organisation sociale et aux valeurs civiques (justice, police, santé, école, collectivité, respect d'autrui, citoyenneté, etc.), élaborés avec le concours de partenaires extra-judiciaires divers selon les sites : élus locaux, acteurs du champ médico-social, associations (d'accès au droit, de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, de lutte contre la toxicomanie, etc.), pompiers, avocats, agents de sociétés de transport en commun, chefs d'établissements scolaires, etc. Certains stages donnent lieu à des déplacements sur le terrain : dans des locaux associatifs, des centres hospitaliers, des sites protégés en vue d'une sensibilisation à la protection de l'environnement, des brigades de sapeurs-pompiers, des commissariats de police, des tribunaux, etc. (Gautron, Raphalen, 2013). Ces stages diffèrent donc sensiblement de simples rappels à la loi en amont des poursuites ou d'admonestations des juges des enfants. Au-delà d'une simple évocation des normes transgressées et des conséquences légales en cas de réitération, ils s'appuient sur une composante éducative plus conséquente. De sorte qu'ils peuvent apparaître, en termes de durée et de contenu, comme un rappel à la loi « enrichi » ou « amélioré » (Gautron, Raphalen, 2013). Leurs concepteurs postulent que le passage à l'acte découle, au moins partiellement, de l'ignorance des normes, des conséquences individuelles et sociales des comportements déviants. Ainsi, selon une circulaire du 28 septembre 2004 de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), « *les attitudes d'incivilités ou les comportements délictueux*

⁶ Source : Annuaire statistique de la justice, éd. 2011-2012

⁷ Circulaire du 28 septembre 2004 relative à la mise en œuvre de la sanction éducative de stage de formation civique ; Décret du 5 janvier 2004 relatif à la sanction éducative de stage de formation civique.

⁸ Source : Chiffres clés de la justice, 2012.

résultent [...] de leur ignorance des règles qui structurent l'organisation sociale et des valeurs qui fondent les relations entre les citoyens ». Les méthodes employées empruntent aux expériences nord-américaines développées par des psychologues cognitivistes et comportementalistes, expériences qui se situent entre thérapie de groupe et discours moralisateur, au service d'une forme de redressement moral et psychique (Milburn, 2009). Si certains professionnels conçoivent leur intervention sur un mode didactique, confinant au cours magistral, la plupart adoptent un mode interactif et participatif. Il s'agit alors de dépasser l'image d'un cours prolongé d'instruction civique, durant lequel des stagiaires passifs se contenteraient d'écouter la bonne parole, au profit de l'ouverture d'un espace d'échange et de confrontation des points de vue. Les intervenants indiquent privilégier l'écoute, l'aide et la parole, la mise en confiance, plutôt qu'un discours culpabilisant, moralisateur ou infantilisant. Beaucoup s'approprient les méthodes de la pédagogie active, pour obliger le délinquant à s'exprimer sur son acte, sur son vécu, ses perceptions, et sur sa responsabilité dans la société. Ils utilisent à cet effet des séquences vidéos, des techniques de photolangage ou de mise en situation, la pratique de la boxe française, des jeux de rôle, etc. Au travers d'une « pédagogie de la loi », insistant sur sa fonction expressive des valeurs essentielles de la société, il s'agit d'expliquer le sens et les fondements des interdits pénaux, afin de convaincre les stagiaires de leur bien-fondé.

En définitive, les mesures de réparation comme les stages constituent une forme de pénalité intermédiaire entre les peines classiques et les prises en charge éducatives. Il ne s'agit plus de « *travailler sur le rapport du jeune à sa propre personnalité troublée, mais sur son rapport avec la société dans ses diverses dimensions structurantes : les autres, l'environnement social et urbain, la famille, la loi et les institutions* » (Milburn, 2009, 124). L'approche n'est plus strictement disciplinaire, fondée sur la coercition ou la transmission des normes à des individus passifs. Elle manifeste « *un changement de nos technologies d'obéissance aux normes* » (Cartuyvels, in Digneffe, Moreau, 2006, 314), ne serait-ce parce qu'elle privilégie le consentement et l'adhésion du mineur. La responsabilité n'est plus seulement entendue dans sa dimension pénale, « *mais dans sa dimension sociétale, c'est-à-dire en tant que principe moteur de l'action sociale* » (Milburn, 2009, 164).

1.2. Une adaptation qualitative relative

Toutefois, malgré les ambitions qualitatives de ces nouvelles réponses pénales, la plupart des alternatives aux poursuites sont de simples rappels à la loi (64% en 2012). Ces réprimandes sont généralement envisagées « faute de mieux », nombre de magistrats et plus encore de policiers considérant qu'ils ne valent guère mieux qu'un classement « sec ». Simple variable d'ajustement visant à gérer au mieux le nombre fluctuant d'affaires poursuivables, la principale vertu qui leur est accordée par les magistrats est d'accroître le taux de réponse pénale sans encombrer davantage les autres circuits alternatifs, pour un coût modique et avec pour effet de restreindre au moins partiellement le mécontentement des victimes. Outre les stages et les mesures de réparation, certains procureurs tentent bien de développer des alternatives plus qualitatives, notamment sous la forme de classements conditionnels qui, en parallèle d'un rappel à la loi, supposent des engagements plus contraignants de la part des prévenus (désintéressement de la victime, orientations sanitaires et sociales, etc.). Les orientations sanitaires et sociales, qui consistent à demander au délinquant de prendre contact avec une structure sanitaire et sociale pour un simple rendez-vous, ont quasiment triplé durant la dernière décennie, principalement pour répondre aux usages de stupéfiants, mais ne représentaient que 2.3% des PAP en 2009. Les médiations pénales ont diminué dans la plupart des juridictions durant la dernière décennie (-63.7% de 2000 à 2009, 1.6% des PAP en 2009). Il en va de même concernant les injonctions thérapeutiques, qui constituent de véritables obligations de soin à l'encontre des personnes souffrant d'addictions (0.8% des alternatives en 2009, contre 1.2% en 2000).

Si ces rappels à la loi semblent bien suffisants au regard du profil des mineurs délinquants, qui sont dans 90% des cas des primo-délinquants (Delarre, 2012), ces alternatives ne sont pas dénuées d'effets pervers. Alternatives aux classements plus qu'aux poursuites, ces dernières étant d'ailleurs relativement stables (-1% entre 2000 et 2010), elles ont pour conséquence d'inscrire de plus en plus tôt les mineurs concernés dans un parcours pénal, avec le risque d'une aggravation de la sévérité des sanctions en cas de réitération, au détriment d'un suivi éducatif approfondi. Le développement des alternatives aux poursuites a par ailleurs considérablement transformé le fonctionnement de la justice des mineurs, en transférant au parquet le soin de traiter la plus grande masse des infractions commises, du moins concernant les infractions de masse, de faible gravité et/ou commises par des primo-délinquants (Mucchielli, 2013). Près de 6 fois sur 10 (57.6% en 2010, contre 44.2% en 2000), les

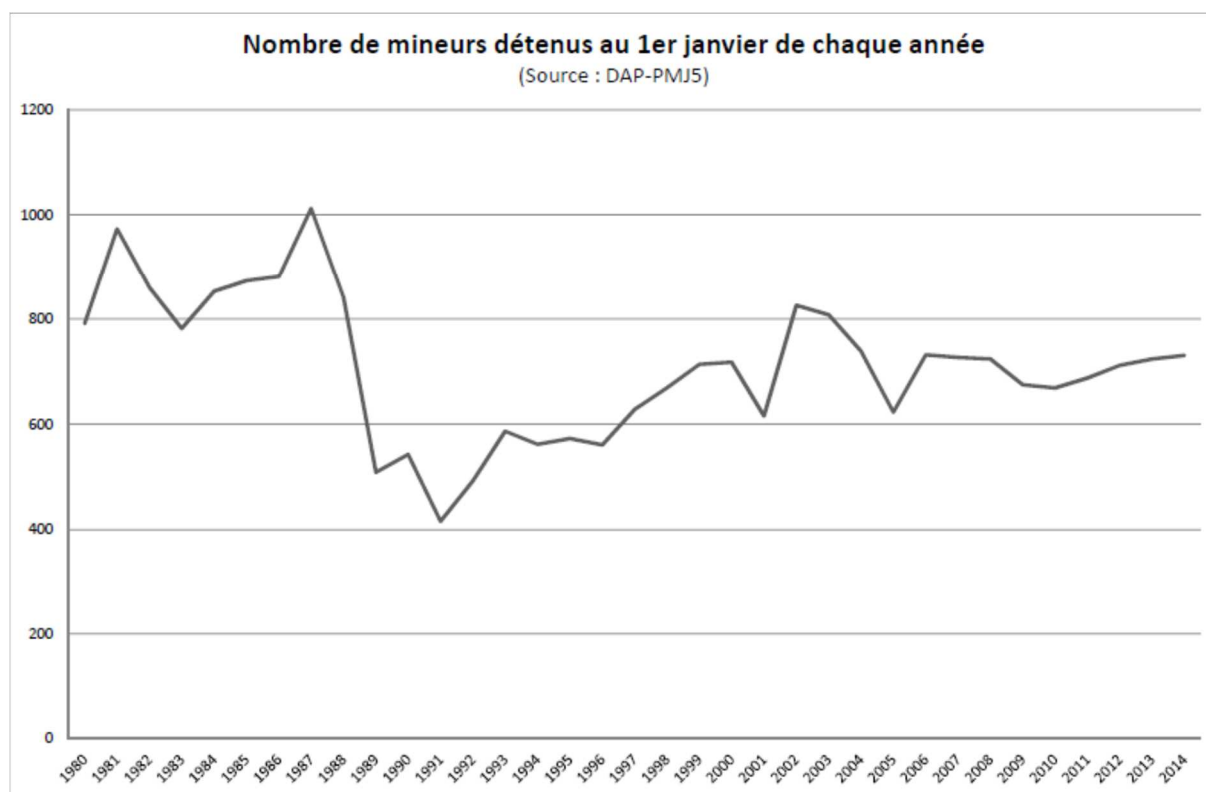
substituts chargés des mineurs se chargent seuls de traiter les affaires impliquant des mineurs, parfois davantage (7 fois sur dix à Grenoble en 2010, plus de 8 fois sur dix à Rennes et Versailles). Ces substituts n'étant pas particulièrement formés à la spécificité des problématiques juvéniles, ces évolutions produisent un contournement du principe de spécialisation de la justice des mineurs, pourtant reconnu par le conseil constitutionnel comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République (Lazerges, 2008). Leur intervention, inscrite dans une logique de l'urgence et sans qu'ils disposent toujours d'informations sur la personnalité et l'environnement des mineurs, retarde la saisine des juges des enfants et la mise en œuvre des ressources éducatives mobilisées par ceux-ci. Les juges des enfants n'étant saisis qu'après la commission de plusieurs infractions, « *l'action de la justice des mineurs se voit de la sorte privée de la fonction préventive qu'elle pouvait jouer auparavant auprès des jeunes dont la déviance trouve manifestement son origine dans un contexte social très dégradé ou dans un trouble psychologique aigu, qu'elle pouvait diagnostiquer lorsque le mineur lui était envoyé de manière précoce* » (Milburn, 2009, 116 ; Bailleau, 2009). Lorsqu'une telle saisine s'avère par la suite inéluctable, ce double traitement, successif et mal coordonné, conduit à une fragmentation des interventions (Salas, Baranger, 2009). Les dispositifs de « troisième voie » tendent également à concentrer l'intervention judiciaire sur l'acte posé plutôt que sur la personnalité de l'adolescent, dessinant de la sorte un modèle de réaction pénale « *néo-rétributif* » (Milburn, 2009, 117). Ils induisent par ailleurs une déresponsabilisation des institutions traditionnelles de prise en charge des mineurs, notamment l'Education nationale, qui se déchargent de plus en plus sur la justice pour réguler des déviances qu'elles ne parviennent plus ou qu'elles ne souhaitent plus traiter en interne (Bailleau, 2009). Enfin, le paradigme de la responsabilisation, aux contours flous sinon ambigus, ne s'oppose pas à celui de responsabilité, dès lors que le système pénal reprend ses formes classiques lorsque les efforts de responsabilisation s'avèrent non concluants, le jeune devenant alors responsable de l'échec de sa responsabilisation, « *indigne de la confiance qu'on lui a fait* » (Delens-Ravier, in Digneffe, Moreau, 2006, 265).

2. L'évolution des prises en charge des mineurs multi-réitérants : entre éducation sous contrainte et contention

Cette responsabilisation accrue concerne tout autant ceux dont le parcours délinquant ne permet plus de se contenter d'alternatives aux poursuites. Certes, les magistrats de la jeunesse ont relativement résisté aux injonctions répressives de la dernière décennie, de façon à maintenir la primauté de l'éducatif. L'incarcération signe bien souvent l'échec d'un long parcours éducatif, ponctué de placements et de réitérations posées par un mineur rétif à toute prise en charge. Les magistrats utilisent la détention « *comme mesure dissuasive sur une courte durée et sans lui accorder une grande valeur orthopédique autre que celle que peut, dans certains cas, provoquer la crainte d'un nouveau séjour* » en détention (Bailleau, 2009, 453). La relative stabilisation du recours à l'incarcération depuis dix ans s'accompagne néanmoins d'une extension des dispositifs visant un contrôle plus intensif des mineurs en milieu ouvert, fondés sur une nouvelle alliance entre éducation et punition, au prix d'une régression des prises en charge éducatives classiques.

2.1. Un recours mesuré à l'incarcération

Si le nombre de mineurs écroués tend à progresser tendanciellement depuis le début des années 1990, après une forte décrue durant la décennie précédente, nous sommes bien loin du pic atteint en 1987. Malgré le durcissement de la législation, le nombre de mineurs incarcérés a diminué après 2002 (826 à 731 au 1^{er} janvier 2014). Les durées d'incarcération sont brèves, dès lors qu'en moyenne, plus de 40% des mineurs détenus passent moins d'un mois en détention, plus de 60% moins de 2 mois, plus de 70% moins de 3 mois, 90% moins de 6 mois.



Un tiers d'entre eux (34% au 1^{er} janvier 2011) sont désormais incarcérés dans les nouveaux établissements pénitentiaires pour mineurs (6 EPM, 350 places), construits à partir de 2002 dans l'objectif d'améliorer les conditions de détention. A l'exception de l'EPM de Marseille, ces prisons sont loin d'être saturées, comme d'ailleurs l'ensemble des établissements accueillant des mineurs (1095 places au total, avec un taux d'occupation de 67% en 2013) (Michel, 2013). Les EPM ont été présentés comme un moyen de transformer les lieux de détention en « espaces proprement éducatifs ». L'objectif est de préparer les jeunes détenus à la sortie par le biais de bilans sanitaires et psychologiques, d'actions éducatives axées sur l'acquisition des savoirs fondamentaux et la construction d'un projet professionnel. Les équipes d'intervenants sont pluridisciplinaires (surveillants, éducateurs, médecins, psychiatres, enseignants, etc.) et le taux d'encadrement plus conséquent (150 personnels pour 60 mineurs). De façon à concilier les approches sécuritaires et éducatives, surveillants et éducateurs de la PJJ sont censés travailler en binômes, non sans difficultés (Milburn, Bailleau, Gourmelon, 2012 ; Chantraine, Sallée, 2013). Pour lutter contre l'oisiveté si souvent constatée dans les quartiers mineurs, les activités socioéducatives en EPM sont plus développées (5 journées hebdomadaires, contre 2,5 en quartier mineur), notamment les activités d'enseignement (une vingtaine d'heures de cours contre 12 heures en moyenne dans les quartiers mineurs) (Peyronnet, Pillet, 2011). « *Sans rompre avec les caractéristiques*

traditionnelles d'une prison (séparation et ségrégation spatiales, inertie car redondance d'un quotidien qui laisse peu de place aux initiatives innovantes, incertitude des temps de détention, régime disciplinaire, hypersurveillance, etc.), l'objectif est de s'appuyer sur une suractivité minutée des jeunes pour soutenir un projet correctionnaliste efficient et distinguer, par-là, l'incarcération au sein d'un EPM d'une incarcération dans le « quartier mineurs » d'une maison d'arrêt, où l'encellulement individuel prolongé continue de structurer le quotidien » (Chantraine, Sallée, 2013, 443). Ce rythme est toutefois apparu excessif, la priorité donnée aux temps collectifs ne favorisant pas les moments de retours sur soi et d'intimité indispensables pour les mineurs, de sorte que ces ambitions ont souvent été revues à la baisse (Peyronnet, Pillet, 2011).

Depuis leur ouverture, plusieurs rapports ont pointé les limites du dispositif. Se posent en premier lieu des difficultés architecturales, notamment dans les établissements construits sur le modèle Léon Grosse, qui s'organisent autour d'un espace interne, sur lequel donnent toutes les fenêtres des cellules et des bâtiments administratifs (Peyronnet, Pillet, 2011 ; Bailleau, Gourmelon, 2012). Chacun étant sous le regard de l'autre, la transparence des mouvements des mineurs comme des personnels génère des incidents et des violences verbales, notamment à l'encontre des jeunes filles incarcérées, de sorte que la plupart des EPM ont renoncé à les accueillir. Du fait de la fréquence des violences, les effectifs dépassent rarement le nombre de 40, la situation devenant difficilement maîtrisable au-delà. De nombreux commentateurs ont également déploré des choix d'implantation contestables, sur des sites peu ou mal desservis par les transports en commun, ce qui complexifie le maintien des liens familiaux. Au regard de la brièveté des incarcérations, les prises en charge éducatives ne peuvent être que limitées et ne permettent pas de déterminer pour chaque mineur un projet cohérent. Face aux réticences des éducateurs de la PJJ, dont l'éthos et l'identité professionnelle ont été fragilisés par cette redéfinition des contours de l'action éducative (Chantraine, Sallée, 2013), longtemps pensée dans une totale opposition avec l'enfermement, de nombreux établissements s'appuient sur des éducateurs recrutés sur contrat (38% des effectifs en 2008), avec peu d'expérience professionnelle et sans connaissance des publics délinquants (Peyronnet, Pillet, 2011). Alors que le coût d'une journée en EPM est élevé (570€ en 2009, contre 111€ en quartier mineur), ce dispositif impacte peu la récidive. Selon une étude réalisée par la PJJ en 2008, 30% des mineurs incarcérés, que ce soit en EPM ou en quartier mineurs, le sont de nouveau six mois après leur sortie (Peyronnet, Pillet, 2011). Il n'en demeure pas moins que la dimension éducative affichée pourrait atténuer les réticences des magistrats à l'idée

d'incarcérer. Ce mode d'emprisonnement « s'inscrirait alors naturellement dans un parcours éducatif ou dans un régime d'accroissement de la vigueur des mesures, la contention jouant davantage un rôle de mise à l'écart provisoire que de coercition sanctionnelle. Les EPM rendent possible le changement de nature de l'incarcération des mineurs dans la mesure où il n'apparaît plus comme un changement de régime, mais comme un élément disponible dans un parcours d'éducation sanctionnelle » (Milburn, 2009, 215-216). D'ailleurs, la période la plus récente (2010-2014) donne à voir une progression de 9% des incarcérations. Comme l'indique Nicolas Sallée, ces établissements produisent une reconfiguration de la place de la détention dans la pensée éducative. « A une situation, jusqu'à la fin des années 1990, où l'incarcération constituait un « hors champ » de l'action éducative, part d'ombre d'un modèle d'éducation fondé sur la référence au « milieu ouvert », a en effet succédé une situation où l'incarcération est partie prenante d'un continuum d'encadrement des mineurs, extrémité maximale d'un nouveau modèle d'éducation sous contrainte » (Sallée, 2014, 85).

2.2. Le déploiement de dispositifs intermédiaires d'éducation sous contrainte

La relative stabilité du recours à l'emprisonnement s'est faite au prix d'un accroissement des mesures présentencielles, peines et mesures éducatives intermédiaires, particulièrement de celles que l'on pourrait regrouper sous la notion de probation, véhiculant une coercition plus importante que les mesures éducatives plus classiques (Delarre, 2012). Durant la période 2002-2010, les admonestations, remises à parents, dispenses de mesure ou de peine ont diminué de 23%, même si celles-ci constituent encore 40,7% des décisions rendues par les magistrats de la jeunesse (contre 46,3% en 2002). A l'inverse, les mesures de liberté surveillée, de protection judiciaire, de placement et de réparation ont, cumulées, augmenté de 46% (17.1% des décisions en 2010). Les TIG et sursis-TIG ont augmenté de 52% (6.9% des décisions en 2010), les sursis simples de 17% (12.6% des décisions en 2010) et les sursis avec mise à l'épreuve (SME) de 10.5% (6.6% des décisions en 2010). La PJJ tend dès lors à se transformer en simple service de probation pour mineurs (Milburn, 2009, 204), d'autant que cette administration s'est très nettement repositionnée sur le seul champ pénal. En 2010, environ un tiers des mesures suivies par la PJJ étaient des peines ou des mesures de probation. 93.1% des placements et 96% des mesures de suivi en milieu ouvert qu'ils ont assurés avaient un fondement pénal, contre respectivement 40% et 71.9% en 2002⁹. Si l'augmentation des

⁹ Source : Annuaire statistique de la justice.

mesures de probation, dont le non-respect peut provoquer l’incarcération du mineur concerné, fait débat dans les services concernés, « *elles sont de fait utilisées par les éducateurs comme un moyen pour mettre la pression sur le jeune, les éducateurs pouvant ensuite, en cas de non-respect, décider de ne pas faire suivre aux magistrats selon l’évaluation qu’ils font de la situation des jeunes* » (Sallée, 2010). Si la PJJ assure toujours l’essentiel des mesures pénales (88% en 2010), ce recentrement n’a pas généré une diminution des prises en charge par le secteur associatif habilité. Celles-ci ont augmenté de 51%, les mesures pénales représentant 35.7% de leurs activités en 2010 contre 22.6% en 2002.

Autre manifestation de la transformation du sens de « l’éducabilité » des mineurs délinquants, qui n’est plus pensée dans une radicale opposition aux pratiques répressives, se sont développées des mesures de placement à visée « contenante ». Le placement, qui solde généralement l’échec des interventions en milieu ouvert, s’est imposé dans le débat public des années 1990 comme un mode de neutralisation provisoire, d’éloignement et de contention des mineurs (Milburn, 2009, 125 ; Mucchielli, 2005). La fermeture en 1979 du dernier site spécifiquement dédié à ce type d’hébergement (centre d’observation de Juvisy) a laissé « *un espace béant dans les années 1980 entre prise en charge éducative non contraignante et incarcération* » (Milburn, 2009, 207), ce qui explique partiellement la croissance des détentions provisoires à l’époque. L’hébergement en foyer classique a fait l’objet de nombreuses critiques : prises en charge minimalistes, jeunes livrés à eux-mêmes, fugues, etc. Depuis la seconde moitié des années 1990, les pouvoirs publics ont donc imaginé de nouveaux établissements éducatifs au régime plus contraignant : les centres éducatifs renforcés (CER) et les centres éducatifs fermés (CEF). Au nombre de 56 (440 places), les CER accueillent depuis le milieu des années 1990 des mineurs fortement ancrés dans la délinquance pour les soumettre à une prise en charge éducative intensive au cours de séjours de rupture allant de trois à six mois. Dans ce cadre de sessions collectives, ce séjour doit permettre d’éloigner le jeune d’un milieu de vie jugé problématique (éloignement d’un quartier, d’un groupe), de vivre des expériences valorisantes (activités sportives, etc.) tournées vers une amélioration de l’estime d’eux-mêmes et la préparation d’un projet scolaire ou professionnel (Puyuelo, Turrel, 2007). Le nombre de placements en CER a augmenté de 45% entre 2002 et 2010 (1 283 en 2010, 10.7% de l’ensemble des placements judiciaires)¹⁰.

¹⁰ Source : Annuaire statistique de la justice

Depuis 2002 se sont ajoutés des centres éducatifs fermés (CEF), au nombre de 48 actuellement (553 places), destinés à « éviter l’incarcération pour les mineurs multirécidivistes ou multiréitérants pour lesquels les différentes solutions éducatives ont été mises en échec »¹¹. Le dispositif cible les mineurs multiréitérants (74% des mineurs placés en 2008, un tiers incarcérés antérieurement) placés sous contrôle judiciaire, condamnés à une peine assortie d’un sursis avec mise à l’épreuve ou bénéficiant d’un aménagement de peine. Ce mode d’hébergement représentait 12% de l’ensemble des placements judiciaires en 2010, avec une progression de 86% entre 2007 et 2011 du côté du secteur associatif habilité, de plus de 150% du côté de la PJJ (IGAS, IGSJ, IPJJ, 2013). 1362 mineurs y ont été accueillis en 2012 (Michel, 2013). Selon une circulaire du 13 novembre 2008, ce mode de « placement a pour objectif un travail dans la durée sur la personnalité du mineur, son évolution personnelle, tant sur le plan psychologique que familial et social [...] La contrainte posée par le cadre judiciaire [...] a pour but essentiel de rendre le travail éducatif possible chez les mineurs dont la réaction première est le rejet de la prise en charge en institution ». Cette « éducation comportementale [...] repose sur l’idée d’un réapprentissage conditionné des rythmes de vie d’une vie sociale « normale » », l’emploi du temps et le règlement étant considérés comme un moyen d’imposer « un cadre » (Chantraine, Sallée, 2013, 451-452). Si les CEF sont fermés « juridiquement » mais pas physiquement, les mineurs ne pouvant sortir librement sans accompagnement, les dispositifs de contrôle des accès et des déplacements sont loin d’être absents et tendent même à se développer (hauts murs, sas à l’entrée, vidéosurveillance, etc.) (Versini, 2010 ; Pillet, Peyronnet, 2011). Il s’agit de petites structures pouvant accueillir 12 mineurs, encadrés par une équipe d’une vingtaine d’éducateurs, d’un enseignant et de personnels de santé. Elles assurent en théorie une prise en charge de six mois, renouvelable une fois, sur la base de trois phases successives : une phase d’accueil et d’adaptation, centrée sur l’évaluation globale du mineur (personnalité, capacité d’intégration dans le groupe, situation scolaire, santé) ; la mise en œuvre d’un programme « intensif » (activités d’enseignement ou formation professionnelle, soin, activités sportives, etc.) ; une phase d’accompagnement à la préparation à la sortie. Certains centres proposent des activités d’initiation à une activité professionnelle, parfois avec le concours d’artisans, de PME ou de partenaires publics (mairies, etc.) : ateliers ou stages espaces verts, restaurants d’application, ateliers de mécanique ou de menuiserie, etc.

¹¹ Circulaire du 28 mars 2003 relative à la mise en œuvre du programme des centres éducatifs fermés : cadre juridique, prise en charge éducative et politique pénale.

L'implantation des CEF comme des CER ne s'est pas réalisée sans difficulté. Leurs responsables ont dû affronter l'hostilité des élus locaux et des habitants qui, souffrant du fameux syndrome « *nimby* », ne voulaient pas de telles structures dans leurs communes. Face à ces oppositions, les choix d'implantation n'ont pas été principalement réfléchis en termes de besoin, au regard des particularités locales de la délinquance juvénile et des structures déjà disponibles (Versini 2010 ; Pillet F., Peyronnet, 2011). De nombreux centres se sont installés dans des zones isolées, industrielles ou rurales, mal desservies par les transports en commun, ce qui ne facilite pas, outre le maintien des liens familiaux, le travail en réseau avec d'autres professionnels (Versini, 2010). Dans un tiers des CEF, près de 60% des mineurs n'ont pas rencontré leurs parents au cours de l'année 2011 (IGAS, IGSJ, IPJJ, 2013). Leur création a également suscité d'importantes résistances au sein de la PJJ, les éducateurs les appréhendant comme des instruments d'éloignement ou d'enfermement sans réel objectif éducatif. Ces structures dépendent donc principalement du secteur associatif. En 2010, la PJJ assurait seulement 25% des placements en CEF, 6% des placements en CER¹². Même si les nouvelles générations d'éducateurs y semblent moins hostiles, les structures relevant de la PJJ (5 CER, 15 CEF) font largement appel à des contractuels (31% du personnel des CEF en 2006, contre 15% dans les foyers classiques (Sallée, 2013). Le manque de formation de certains éducateurs s'est parfois traduit par un recours abusif à des moyens de contrainte physique, particulièrement dans le secteur associatif habilité, comme l'a relevé à plusieurs reprises le contrôleur général des lieux de privation de liberté. Les éducateurs de la PJJ et certains magistrats de la jeunesse insistent sur les effets pervers des placements en CEF (Beuzelin, 2002). Perçus comme une antichambre des prisons, ils multiplieraient les risques d'incarcération, car les mineurs qui ne respectent pas les conditions du placement peuvent être placés en détention, ce qui est impossible légalement pour les plus jeunes en dehors de ce cadre. La Défenseure des enfants s'est d'ailleurs inquiétée d'incarcérations faisant suite à des fugues, qui ne peuvent pourtant être considérées comme des infractions (Versini, 2010). Selon la PJJ, environ 8% des mineurs placés en CEF seraient effectivement incarcérés à ce titre (Pillet F., Peyronnet, 2011). Sous l'effet de réformes législatives et d'instructions de politique pénale extensives, d'autres inquiétudes résultent de l'assouplissement progressif des conditions du placement en CEF, désormais possible pour certains mineurs de 13 à 16 ans sans antécédents policiers ou judiciaires. Outre le risque de dénaturer la vocation du dispositif, centrée sur le parcours du mineur et non sur la gravité de l'acte, cette mixité des profils pose

¹² Source : Annuaire statistique de la justice.

de nombreuses difficultés en termes de cohérence des groupes, composés de mineurs ayant des besoins différents, ainsi que des risques de « *contagion* » entre primo-délinquants et multi-récidivistes (Pillet F., Peyronnet, 2011 ; IGAS, IGSJ, IPJJ, 2013). Faute de places dans les dispositifs de soin ou les instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP), les CEF accueillent également de nombreux jeunes à la frontière de la psychiatrie. Environ 15% des mineurs présentent des problématiques psychologiques et/ou psychiatriques (IGAS, IGSJ, IPJJ, 2013).

Malgré le coût élevé d'un placement en CEF (607€ par jour en 2011, 536€ en EPE), aucune évaluation n'a mesuré leur efficacité en termes de prévention de la récidive (Michel 2013). Même si le profil des jeunes placés explique partiellement ces résultats, une étude réalisée en 2008 par le ministère de la Justice dévoile un taux de réitération de 70%. 28% des mineurs accueillis en CEF en 2010 ont été incarcérés en cours de placement (Pillet F., Peyronnet, 2011). Sur ce total, 18% l'ont été du fait d'une révocation d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve, 6% à la suite d'une condamnation intervenue en cours de placement, 4% après la commission d'une nouvelle infraction. Alors que la durée optimale de prise en charge est estimée entre 6 et 8 mois, avec des taux de réitération significativement moindres, un tiers des mineurs placés en CEF y reste moins de trois mois, un tiers entre trois et six mois. Loin de remplir une simple fonction d'alternative à l'incarcération, ces centres apparaissent de plus en plus comme un débouché pour les mineurs perturbant les autres centres d'hébergement (Bailleau, Gourmelon, Bailleau, 2012), sinon comme le seul dispositif disponible dans un contexte de fermeture des structures d'hébergement classiques (3 190 places dans le secteur public en 1977, 1 392 en 1995, 784 en septembre 2013). La plupart des professionnels et rapports institutionnels déplorent pourtant le manque de familles d'accueil et de foyers classiques (EPE), ce qui entrave une réelle individualisation des prises en charge (Alfonsi 2013 ; Pillet F., Peyronnet, 2011 ; IGAS, IGSJ, IPJJ, 2013).

En définitive, si le développement des CEF explique vraisemblablement l'absence d'explosion des incarcérations, les effets du déploiement de telles structures ne sont pas univoques. Les efforts des acteurs de la justice des mineurs pour conserver la philosophie de l'ordonnance de 1945 n'ont pas empêché de profonds bouleversements de ce modèle protectionnel.

Bibliographie

- Alfonsi Nicolas, 2013, Avis sur le projet de loi de finances pour 2014, Assemblée Nationale, tome 5, Justice – Protection judiciaire de la jeunesse.
- Bailleau Francis, 1996, *Les jeunes face à la justice pénale*, Paris, Syros.
- Bailleau Francis, 2009, « La France : une position de rupture ? Les réformes successives de l'ordonnance du 2 février 1945 », *Déviance et Société*, 33(3), 441-468.
- Bailleau Francis, Cartuyvels Yves, De Fraene Dominique, 2009, « La criminalisation des mineurs et le jeu des sanctions », *Déviance et société*, 33(3), 255-269.
- Bailleau Francis, Milburn Philip., Gourmelon Nathalie, 2012, *Les établissements privés de liberté pour mineurs : entre logiques institutionnelles et pratiques professionnelles. Une comparaison entre Établissements Pénitentiaires pour Mineurs (EPM), Quartiers Mineurs en maison d'arrêt (QM) et Centres Éducatifs Fermés (CEF)*, CESDIP, Etudes et données pénales, 112.
- Bastard Benoît, Mouhanna Christian, Mazoyer Marie-Annick., Perrocheau Vanessa, 2008, « *Le juge des enfants n'est pas un juge mineur !* ». *Étude sociologique d'un groupe professionnel sous pression*, Paris, Rapport de recherche du Centre de Sociologie des Organisations.
- Benoît Didier, 2006, « Les sanctions éducatives : de l'ambiguïté persistante de la prise en charge du mineur délinquant », *Sociétés et jeunesses en difficulté*, 1. [En ligne] url : <http://sejed.revues.org/113>
- Beuzelin Claude, 2002, « Les centres éducatifs fermés : le retour à une logique d'enfermement », *Regards sur l'actualité*, 284, 35-39.
- Chantraine Gilles, Sallée Nicolas, 2013, « Eduquer et punir. Travail éducatif, sécurité et discipline en établissement pénitentiaire pour mineurs », *Revue française de sociologie*, 54(3), 437-464.
- Delarre Sébastien, 2012, « Des discours aux chiffres : les effets d'une décennie de lois réformatrices en matière de justice des mineurs », *Champ pénal/ Penal field*, 9 [En ligne] url : <http://champpenal.revues.org/8235>
- Digneffe Françoise, 2009, « Responsabiliser : un terme ambigu mais à la mode », *Journal Droit des Jeunes*, 82, 36-37.
- Digneffe Françoise, Moreau Thierry (eds), 2006, *Responsabilité et responsabilisation dans la justice pénale*, Bruxelles, Larcier- Deboeck.
- Faget Jacques, 1997, *La médiation. Essai de politique pénale*, Toulouse, Erès.

- Gautron Virginie, Raphalen Pauline, 2013, « Les stages : une nouvelle forme de pénalité ? », *Déviance et Société*, 37(1), 25-48.
- IGAS, IGSJ, IPJJ, 2013, *Mission sur l'évaluation des centres éducatifs fermés (CEF) dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants*.
- Lazerges Christine, 2008, « Un populisme pénal contre la protection des mineurs », in Mucchielli L., *La frénésie sécuritaire*, La découverte, 2008, 30-40.
- Mary Philippe, « Les figures du risque et de l'insécurité », *Informations sociales*, 2005, 6(126), 16-25.
- Michel Jean-Pierre, 2013, *La PJJ au service de la justice des mineurs*, Rapport au ministre de la Justice.
- Milburn Philip (dir.), 2001, *La réparation pénale à l'égard des mineurs. Eléments d'analyse de l'application d'une mesure de justice restaurative*, Rapport de recherche, Mission de Recherche « Droit et Justice ».
- Milburn Philip, 2009, *Quelle justice pour les mineurs ? Entre enfance menacée et adolescence menaçante*, Toulouse, Erès.
- Mucchielli Laurent, 2005, « Les « centres éducatifs fermés » : rupture ou continuité dans le traitement des mineurs délinquants ? », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »*, 7, 113-146.
- Mucchielli Laurent, 2013, « L'évolution de la délinquance des mineurs et de son traitement pénal », *Les Cahiers Dynamiques*, 58(1), 6-17.
- Peyronnet Jean-Claude, Pillet François, 2011, *Enfermer et éduquer : quel bilan pour les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs ?*, Rapport d'information n°759, Assemblée Nationale.
- Pinson Dominique, 2011, « Monsieur le Procureur, J'ai l'honneur... » *Réflexion sur les mineurs délinquants*, Montmoreau, Les 2 Encres.
- Puyuelo Rémy, Turrel Denis (dir.), 2007, *Les CER, redonner du sens à l'action éducative auprès des mineurs délinquants*, Toulouse, Erès.
- Razafindranovona Tiaray, Lumbroso Sonia, 2007, *Analyse statistique du traitement judiciaire de la délinquance des mineurs*, Infostat Justice, 96.
- Roux Sébastien, 2012, « La discipline des sentiments », *Revue française de sociologie*, 53(4), 719-742.
- Salas Denis, Baranger Thierry, « Le juge des enfants fait-il encore autorité ? », *Adolescence* 2009, 68(2), 399-413.

- Sallée Nicolas, 2010, « Les éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse à l'épreuve de l'évolution du traitement pénal des jeunes délinquants », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], 7. Url : <http://champpenal.revues.org/7756>
- Sallée Nicolas, 2014 « Les mineurs délinquants sous éducation contrainte. Responsabilisation, discipline et retour de l'utopie républicaine dans la justice française des mineurs », *Déviance et Société*, 38(1), 77-97.
- Vaillant Maryse, 1999, *La réparation. De la délinquance à la découverte de la responsabilité*, Paris, Gallimard.
- Versini Dominique, 2010, *Enfants délinquants pris en charge dans les centres éducatifs fermés : 33 propositions pour améliorer le dispositif*, Rapport de la Défenseure des enfants.