

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME IX

PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par Mme Josiane COSTES,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, vice-présidents ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, secrétaires ; Mme Esther Benbassa, MM. François BonhoMme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION	7
I. LES MOYENS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : UN BUDGET D'ADAPTATION AUX ENJEUX À VENIR DE LA JUSTICE DES MINEURS	8
A. UN BUDGET ET DES EFFECTIFS EN AUGMENTATION, DANS LA CONTINUITÉ DES ANNÉES PRÉCÉDENTES	8
B. DES INTERROGATIONS SUR LES ORIENTATIONS RETENUES.....	10
II. LES MINEURS INCARCÉRÉS, QUELLE PRISE EN CHARGE PAR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE ?	12
A. UN NOMBRE DE MINEURS INCARCÉRÉS PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉ EN 2019	14
B. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DE L'ILE-DE-FRANCE.....	20
1. <i>Les mineurs non accompagnés</i>	20
2. <i>Les mineurs poursuivis pour association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste (AMT)</i>	22
C. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LES CONDITIONS D'ACCUEIL.....	24
1. <i>Créer un nouvel EPM en Ile-de-France</i>	24
2. <i>Définir des perspectives claires sur l'avenir du quartier pour mineurs de Fleury-Mérogis</i> ..	25
D. L'ÉDUCATION ET LA SORTIE, ENJEUX MAJEURS POUR LES MINEURS EN PRISON ET LA PJJ	26
1. <i>Éducation et formation</i>	26
2. <i>La préparation de la sortie</i>	27
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS	29

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, le mardi 26 novembre 2019¹, la commission des lois, réunie le mercredi 27 novembre 2019 sous la présidence de **Philippe Bas, président**, a examiné, sur le rapport pour avis de **Josiane Costes, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2020 au programme « Protection judiciaire de la jeunesse », au sein de la mission « Justice »**².

Le projet de loi de finances pour 2020 dote la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) d'un budget de 736,6 millions d'euros (hors pensions), en augmentation de 16,5 millions, soit 2,3 %, par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

Il est marqué par la mobilisation pour préparer les réformes votées et à venir issues de la réforme territoriale de l'État, de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, et surtout de la réforme de l'ordonnance de 1945 relative à la justice des mineurs, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} octobre 2018.

L'un des objectifs premiers de cette réforme est la réduction des délais de jugement des mineurs, le premier jugement sur la culpabilité devant intervenir dans les trois mois. Pour mettre en œuvre cette mesure le projet de budget prévoit la création de 70 ETP correspondant à 94 postes d'éducateurs, 24 postes étant créés suite à redéploiement. Par ailleurs 5 emplois sont créés, également par redéploiement, pour favoriser la participation de la PJJ aux internats tremplin.

Hors du Titre II, le budget de la PJJ continue sa progression entamée il y a trois ans, avec une augmentation de 3%, soit 10 millions d'euros. Cette augmentation se répartit entre le secteur associatif habilité (SAH), dont le rôle est croissant, et le secteur public.

Si l'on ne peut que se féliciter de ces augmentations qui paraissent nécessaires au moment où la PJJ recrute, et ce avec difficulté, de plus en plus d'éducateurs contractuels, on peut s'interroger sur les orientations retenues à moyen terme.

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

² Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

En effet la création de postes d'éducateurs dans le projet de budget correspond à un renforcement du secteur ouvert, mais le contexte général est celui d'un recours accru au secteur fermé, c'est-à-dire privatif de liberté pour les mineurs.

La commission souhaite donc insister sur le fait que l'importance accordée aux centres éducatifs fermés comme structures et au secteur associatif habilité comme opérateur ne doit pas aboutir à détourner la PJJ de sa vocation première, l'éducation et l'insertion des jeunes en danger en s'appuyant sur les compétences des éducateurs spécialisés et en milieu ouvert.

Suivant la proposition de son rapporteur, la commission a donc émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « *Justice* » inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

Mesdames, Messieurs,

La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) constitue l'un des sept programmes de la mission « *Justice* » du budget de l'Etat. Elle représente 9,7 % des crédits de cette mission, moins d'un quart des crédits du programme « *Justice judiciaire* » et un peu plus d'un quart de ceux du programme « *Administration pénitentiaire* ».

Les missions dévolues à la PJJ, qui assure le suivi de près de 150 000 jeunes chaque année, justifient cependant qu'un examen spécifique de ses crédits soit effectué chaque année par la commission des lois.

A l'instar de son précédent avis budgétaire sur la question, votre rapporteure a estimé souhaitable de distinguer deux parties à son travail. La première, purement budgétaire, présente les points saillants du budget proposé pour 2020 et en formule une analyse. La seconde partie est thématique et consacrée cette année à la question des mineurs incarcérés.

I. LES MOYENS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : UN BUDGET D'ADAPTATION AUX ENJEUX À VENIR DE LA JUSTICE DES MINEURS

Le projet de loi de finances pour 2020 dote la protection judiciaire de la jeunesse (Programme 182 de la mission « *Justice* ») **d'un budget de 736,6 millions d'euros** (hors pensions), en **augmentation de 16,5 millions, soit 2,3 %**, par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

A. UN BUDGET ET DES EFFECTIFS EN AUGMENTATION, DANS LA CONTINUITÉ DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Le budget pour 2020 du programme 182 s'inscrit dans un contexte de forte mobilisation des services de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), marqué par la préparation d'échéances dont certaines demeurent encore incertaines. Les orientations retenues figurent dans le nouveau plan stratégique national 2019-2022.

Impactée par la réforme territoriale de l'État et la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, la PJJ fait d'abord face à **une échéance majeure : la réforme de l'ordonnance de 1945 relative à la justice des mineurs, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} octobre 2020**. L'un des objectifs premiers de cette réforme est la **réduction des délais de jugement des mineurs, le premier jugement sur la culpabilité devant intervenir dans les trois mois**.

Comme l'indique la directrice de la PJJ dans sa présentation du programme, « *pour réussir sa mise en œuvre, la direction devra relever deux défis : répondre aux impératifs d'une prise en charge rapide des mesures éducatives judiciaires tout en construisant des projets individuels adaptés à la situation de chaque mineur, et accompagner l'ensemble des professionnels pour intégrer les évolutions dans leurs pratiques* ». Pour faire face à cette évolution, la direction de la PJJ affirme sa volonté de **renforcer le milieu ouvert, qui sera appelé à accueillir, au moins à titre transitoire, plus de mineurs reconnus coupables**. À cette fin, le projet de budget envisage de créer **70 ETP, avec 24 postes créés suite à redéploiement permettant de pourvoir 94 nouveaux postes d'éducateurs**. Par ailleurs 5 emplois, pour favoriser la participation de la PJJ aux internats « tremplin », sont créés, également par redéploiement.

Hors titre 2, le budget de la PJJ continue sa progression entamée il y a trois ans, avec une augmentation de 3 % soit 10 millions d'euros. Cette augmentation se répartit entre le secteur associatif habilité (SAH), dont le rôle est croissant, et le secteur public.

S'agissant du **secteur associatif habilité, dont le budget s'élève à 237,3 millions d'euros**, les coûts sont essentiellement liés au fonctionnement des établissements gérés par les associations, soit pour 2020 :

- 33 centres éducatifs fermés (CEF) accueillant effectivement du public à hauteur de 12 places par établissement, et un CEF provisoirement fermé pour lequel une relocalisation est en cours, budgétée à hauteur de 3 mois de fonctionnement, ce qui représente 4 places ;

- 47 centres éducatifs renforcés (CER), accueillant des groupes de 6 à 8 mineurs sous forme de sessions de 3 à 5 mois ;

- 35 autres structures d'hébergement habilitées et financées exclusivement par l'État, dont 19 lieux de vie et d'accueil (LVA) et 16 établissements, qui intègrent notamment les dispositifs dédiés à la lutte contre la radicalisation ;

- 36 services de réparations pénales, dont 35 habilités et un conventionné ;

- 91 services d'investigation éducative (SIE), dont 6 nouvellement créés sur 2019-2020 et auxquels vient s'ajouter un service conventionné (service de protection des mineurs de la Ville de Strasbourg).

Les crédits du secteur public, hors immobilier, augmentent pour leur part de 2,3 millions en crédit de paiement et de 4 millions en autorisation d'engagement, pour s'établir respectivement à 32,8 millions et à 34,5 millions d'euros. Ils regroupent les dépenses des services d'hébergement et de milieu ouvert et permettent de financer les dépenses liées directement ou indirectement à la prise en charge des jeunes. On peut relever que **plus de 10 % des crédits de paiement (3,14 millions d'euros programmés en 2020) sont consacrés aux dépenses d'alimentation des jeunes en internat de la PJJ.** Votre rapporteure a eu l'occasion de souligner avec ses interlocuteurs de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et des organisations syndicales **l'importance du maintien de cuisiniers employés directement par la PJJ au sein des établissements** afin qu'ils puissent interagir avec les mineurs, participer à des activités liées à l'alimentation et les associer à la préparation des repas, contribuant ainsi au projet éducatif et d'insertion.

Deux projets particulièrement importants seront financés par les crédits d'intervention, qui s'établissent à 11,7 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement. Le premier vise à **améliorer la prise en charge de la santé mentale des mineurs** suivis par la PJJ, en coordination avec les agences régionales de santé. Un établissement médico-social de la PJJ pourrait également être créé.

Le second concerne les **familles d'accueil**, dont le nombre a fortement diminué. La PJJ entend recruter de nouvelles familles et a augmenté à cette fin le montant des indemnités journalières versées aux

familles par jeune accueilli dans le cadre du dispositif de placement familial. Celui-ci est passé de 36 à 40 euros par jour, pour un surcoût total de 400 000 euros en 2019. Pour 2020, le montant total des indemnités versées devrait augmenter d'un million d'euros. Le statut des familles d'accueil a pour sa part évolué, celles-ci étant désormais qualifiées de bénévoles indemnisés. Ce statut fait l'objet de débats. Les organisations syndicales de la PJJ regrettent qu'un statut plus protecteur n'ait pas été mis en place. La direction de la PJJ fait pour sa part valoir que le statut de bénévole indemnisé correspond à la vocation des familles d'accueil qui ne doivent pas devenir des « structures » pérennes de placement, ni se « professionnaliser », mais exercer le rôle important d'accueil qui leur est dévolu pendant quelques années.

Un enjeu important et budgétairement significatif est celui des **mesures judiciaires d'investigation et d'enquête**, qui progresse de 2,6 millions d'euros pour atteindre 70 millions d'euros. Ces nouveaux crédits doivent permettre de résorber le nombre de mesures en attente et de financer le rebasage des dépenses amorcé en 2017 et destiné notamment à augmenter le temps consacré aux évaluations psychiatriques et psychologiques. On constate également un recentrage des mesures judiciaires et d'investigations confiées au secteur public sur les cas les plus complexes (notamment les cas de radicalisation) et un report des autres mesures sur le secteur associatif habilité, dont les crédits augmentent proportionnellement plus que ceux du secteur public.

La PJJ fait par ailleurs face à des enjeux importants en matière de marchés publics. Outre un projet ambitieux de passation de marché pour couvrir les besoins en alimentation des internats, la PJJ se trouve aujourd'hui obligée de redéfinir les prestations demandées dans les marchés de ménage et de gardiennage passés pour les centres. Enfin, elle doit négocier de nouveaux baux pour permettre l'accueil des nouveaux éducateurs.

B. DES INTERROGATIONS SUR LES ORIENTATIONS RETENUES

La création de nouveaux postes d'éducateurs pour renforcer le milieu ouvert est unanimement saluée par les acteurs du secteur et les syndicats. Ces derniers remettent cependant en cause les orientations générales de la PJJ qui, **malgré un renforcement ponctuel du secteur ouvert, recourrait de manière accrue au secteur fermé.**

La PJJ a en effet engagé un programme de création de 20 centres éducatifs fermés d'ici 2022. 5 d'entre eux seront gérés par le secteur public et 15 par le secteur associatif. Le projet de budget reflète ce choix car, comme en 2019, il est prévu une aide à l'investissement de 2,25 millions d'euros pour le lancement de 5 nouveaux CEF en 2020.

Les centres éducatifs fermés sont critiqués car regardés par les syndicats de la PJJ comme l'antichambre de l'incarcération en raison des contraintes qu'ils font peser sur les mineurs et de leur caractère jugé **excessivement disciplinaire**. Saisie par la garde des sceaux, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a formulé ces mêmes critiques dans son avis du 27 mars 2018¹.

Du strict point de vue budgétaire, les syndicats ont relevé que la dépense budgétaire annuelle moyenne d'un CEF telle qu'elle est présentée par le programme annuel est de « 1 555 551 euros ». **Le budget de fonctionnement annuel des nouveaux CEF devrait donc s'élever à 31,11 millions une fois qu'ils auront tous été ouverts**. Ces sommes, qui représentent un peu plus de 4 % du budget actuel de la PJJ, devront soit être ajoutées à son budget, soit être redéployées.

Les syndicats contestent cette mobilisation de crédits sur des centres dont ils remettent en cause l'efficacité, notamment en termes de récidive (ce taux serait de 70 % pour les mineurs placés en CEF ou incarcérés). Ils regrettent que ces sommes ne soient pas investies dans le secteur ouvert, par définition moins coûteux. La répartition du programme entre centres gérés par le secteur public et centres confiés au secteur associatif est par ailleurs dénoncée comme illustrant le **désengagement du secteur public en faveur de structures associatives plus faciles à faire évoluer et à supprimer**. Le transfert de mesures judiciaires d'investigation et d'enquête vers le secteur associatif est dénoncé comme illustrant cette même tendance.

Votre rapporteure estime que le budget pour 2020 de la PJJ marque un engagement nécessaire de l'Etat dans cette activité essentielle qu'est la protection judiciaire de la jeunesse. La création de 70 nouveaux postes d'éducateurs est une mesure qui peut être saluée par tous.

De nombreux éléments appellent toutefois à la vigilance. Tout d'abord, **l'échéance d'octobre 2020 pour la mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance de 1945 paraît ambitieuse et risque dans un premier temps d'être facteur de désorganisation des services**. Surtout, **l'importance accordée aux centres éducatifs fermés comme structures et au secteur associatif habilité comme opérateur ne doit pas aboutir à détourner la PJJ de sa vocation première, qui est l'éducation et l'insertion des jeunes en danger en s'appuyant sur les compétences des éducateurs spécialisés et en milieu ouvert**.

¹ Avis sur la privation de liberté des mineurs, CNCDH 27 mars 2018.

II. LES MINEURS INCARCÉRÉS, QUELLE PRISE EN CHARGE PAR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE ?

Sur les **143 327 mineurs suivis par la protection judiciaire de la jeunesse¹**, seule **une infime proportion est incarcérée**. Cette situation est consubstantielle à l'approche que la France a retenue de la justice des mineurs depuis 1945. La prison marque un échec du système de détection et de prise en charge de l'enfance en danger, que ce soit avant ou après que des faits délictuels ou criminels aient été commis. En effet, la PJJ utilise toute la période avant jugement pour travailler avec le mineur afin de parvenir à une prise de conscience de l'acte et à la mise en place de mesures alternatives à la peine, notamment de mesures de réparation. L'incarcération bouleverse nécessairement le travail d'éducation et d'insertion mené avec un mineur, même si elle peut être l'occasion d'un nouveau départ.

Les services de la PJJ en milieu pénitentiaire doivent donc gérer le temps de détention tout en l'inscrivant dans la continuité de sa prise en charge et en préparant la sortie du mineur détenu. Même si les relations avec **les autres acteurs de l'incarcération, l'administration pénitentiaire bien sûr mais également l'Education nationale et les professionnels de santé**, permettent de faire fonctionner des programmes communs destinés aux mineurs emprisonnés, les différentes administrations peuvent avoir différentes visions des objectifs poursuivis, ce qui est créateur de tensions.

Le risque est que, dans un univers naturellement marqué par la logique et les contraintes de l'administration pénitentiaire, le partenariat avec l'Education nationale ne conduise à minimiser le rôle et l'apport nécessaire de la PJJ, réduite au rôle de simple organisatrice d'activités, à la prise en charge des mineurs incarcérés et à la préparation de leur sortie.

Dans la continuité de son précédent rapport qui avait abordé le sujet des centres éducatifs fermés, votre rapporteure a donc souhaité cette année s'intéresser à la situation des mineurs détenus et au rôle de la PJJ dans leur prise en charge.

Les engagements internationaux de la France en matière d'incarcération des mineurs

L'incarcération des mineurs est encadrée par de nombreuses dispositions internationales qui lui sont directement consacrées ou qui s'appliquent à elle dans le cadre notamment des garanties internationales des droits de l'homme.

La mise en place des établissements pour mineurs et le processus de labellisation des établissements pénitentiaires tend à la mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant et des Règles pénitentiaires européennes.

¹ Chiffre 2018.

1. Article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant (adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989, ratifiée par la France le 7 août 1990) et entrée en application en France le 6 septembre 1990.

Cet article stipule que :

« Les États parties veillent à ce que :

« a - Nul enfant ne soit soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ni la peine capitale ni l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération ne doivent être prononcés pour les infractions commises par des personnes âgées de moins de dix-huit ans ;

« b - Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire.

« L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible ;

« c - Tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. En particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on n'estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par des visites, sauf circonstances exceptionnelles ;

« d - Les enfants privés de liberté aient le droit d'avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute autre assistance appropriée, ainsi que le droit de contester la légalité de leur privation de liberté devant un tribunal ou une autre autorité compétente, indépendante et impartiale, et à ce qu'une décision rapide soit prise en la matière ».

2. Règles pénitentiaires européennes (RPE)

Les RPE ont été adoptées par l'ensemble des 47 pays membres du Conseil de l'Europe, dont la France, le 11 janvier 2006. Initialement adoptées en 1973, et révisées une première fois en 1987, ces règles visent à harmoniser les politiques pénitentiaires des Etats membres du Conseil de l'Europe et à leur faire adopter des pratiques et des normes communes. Ces 108 règles portent à la fois sur les droits fondamentaux des personnes détenues, le régime de détention, la santé, l'ordre et la sécurité des établissements pénitentiaires, le personnel de l'administration pénitentiaire, l'inspection et le contrôle des prisons.

Bien que ces recommandations ne revêtent en elles-mêmes aucune valeur contraignante pour les Etats, elles constituent pour le ministère de la Justice un cadre de référence sur lequel l'administration pénitentiaire entend fonder son action. Lors de la discussion du projet de loi pénitentiaire de 2008, l'étude d'impact indiquait ainsi que « l'administration pénitentiaire a décidé de faire du respect des règles pénitentiaires un objectif prioritaire tant en ce qui concerne l'orientation de sa politique de modernisation que dans ses pratiques professionnelles ».

Plusieurs articles des RPE concernent directement les mineurs :

« 11.1 Les mineurs de 18 ans ne devraient pas être détenus dans des prisons pour adultes, mais dans des établissements spécialement conçus à cet effet.

« 11.2 Si des mineurs sont néanmoins exceptionnellement détenus dans ces prisons, leur situation et leurs besoins doivent être régis par des règles spéciales.

« 35.1 Lorsque des mineurs de 18 ans sont exceptionnellement détenus dans une prison pour adultes, les autorités doivent veiller à ce qu'ils puissent accéder non seulement aux services offerts à tous les détenus, mais aussi aux services sociaux, psychologiques et éducatifs, à un enseignement religieux et à des programmes récréatifs ou à des activités similaires, tels qu'ils sont accessibles aux mineurs vivant en milieu libre.

« 35.2 Tout mineur détenu ayant l'âge de la scolarité obligatoire doit avoir accès à un tel enseignement.

« 35.3 Une aide supplémentaire doit être octroyée aux mineurs libérés de prison.

« 35.4 Lorsque des mineurs sont détenus en prison, ils doivent résider dans une partie de la prison séparée de celles abritant des adultes, sauf si cela est contraire à l'intérêt de l'enfant. »

Le commentaire de la Règle 35 par le Conseil de l'Europe indique que les États doivent « veiller particulièrement :

« - à les protéger de toute forme de menace, violence ou abus sexuel ;

« - à leur offrir une éducation et une formation appropriées ;

« - à les aider à maintenir des contacts avec leur famille ;

« - à leur offrir un soutien et un accompagnement en matière de développement émotionnel ; et

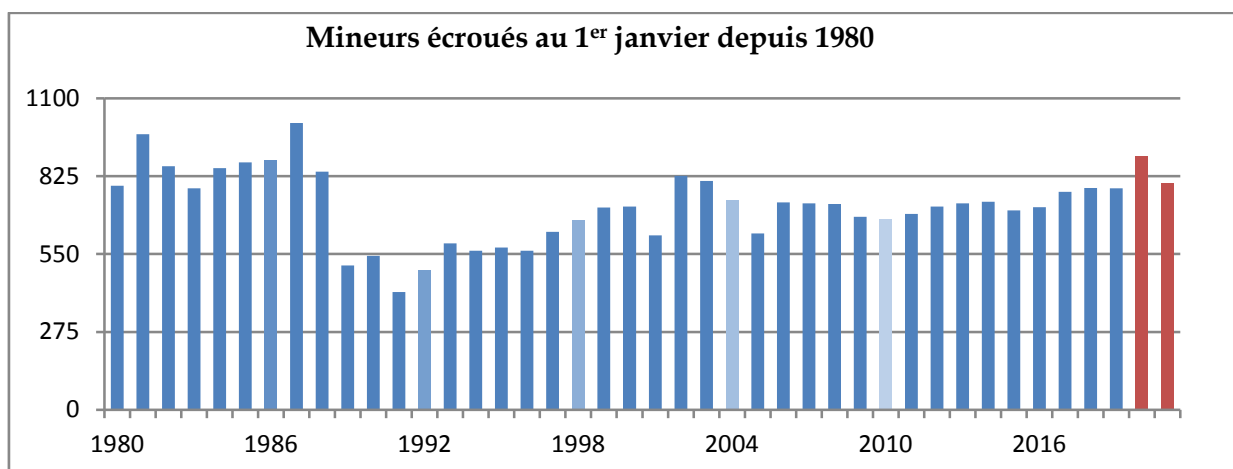
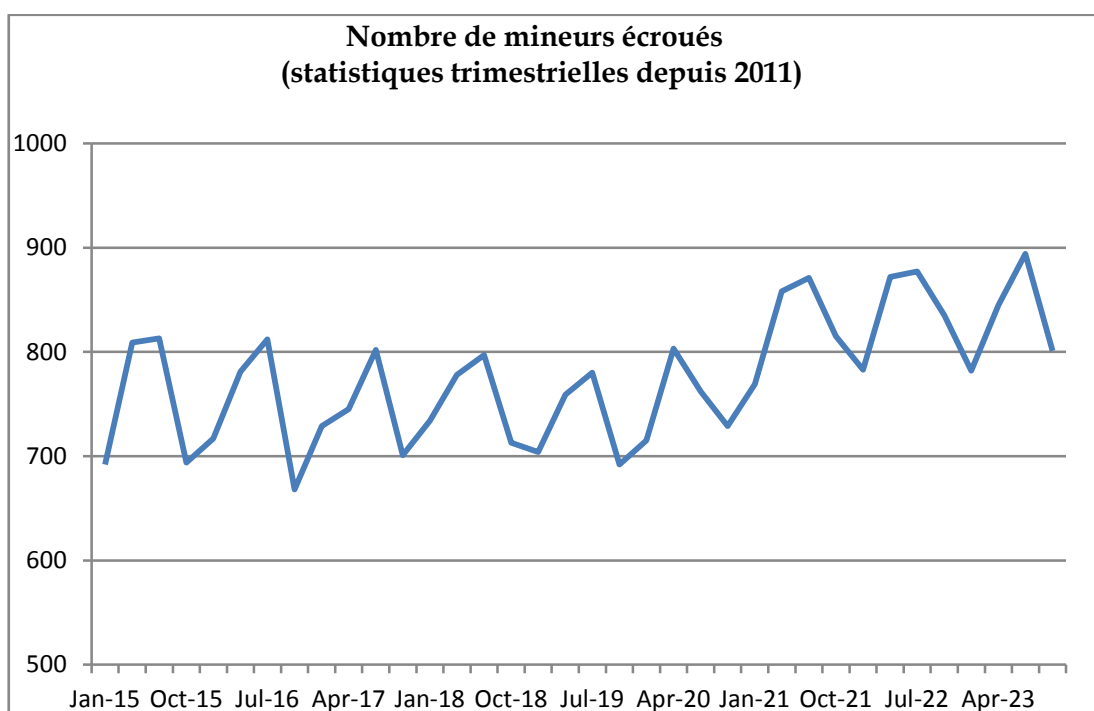
« - à leur proposer des activités sportives et de loisirs appropriées. »

A. UN NOMBRE DE MINEURS INCARCÉRÉS PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉ EN 2019

Les mineurs sous écrou (détenus et non détenus¹) **sont désormais aussi nombreux qu'il y a trente ans. Un sommet a été atteint en juillet 2019 avec 894 mineurs écroués.** Ce chiffre est celui communiqué par l'administration pénitentiaire dans la cadre de ses relevés trimestriels. Il indique combien de mineurs sont sous écrou le premier jour du trimestre. Il permet de mesurer l'évolution du nombre de personnes incarcérées mais est soumis à de fortes variations infra-annuelles², comme le montre le graphique ci-après.

¹ Entre dix et quinze mineurs sous écrou ne sont pas incarcérés.

² « C'est au 1^{er} juillet que l'on observe l'effectif le plus élevé (...) et au 1^{er} septembre qu'il est le plus faible (...). Les causes de ces variations saisonnières sont à chercher du côté des vacances judiciaires. » Article « Variations saisonnières » du *Dictionnaire de démographie pénale* de Pierre V. Tournier, L'Harmattan, 2010.



Plus significatif est le **nombre de mineurs qui sont incarcérés au cours d'une année**. Ce chiffre cependant n'est pas diffusé par l'administration pénitentiaire et il doit être reconstitué à partir de l'étude des cas individuels. Le dernier chiffre disponible datant de 2015, **calculé par le service de statistiques de l'administration pénitentiaire, s'établit autour de 3 000 mineurs incarcérés au cours d'une année¹**. Ce nombre de mineurs serait resté stable pendant dix ans avant d'augmenter au cours des deux dernières années.

¹ Enquête DAP/DPJJ sur la situation des mineurs détenus au 01/06/2015, citée par la Note du 24 août 2017 de la directrice de la Protection judiciaire de la jeunesse, BOMJ n°2017-09 du 29 septembre 2017.

Les mineurs, qui **ne peuvent être incarcérés qu'à partir de 13 ans**, le sont dans deux types d'établissements, les **quartiers pour mineurs des prisons pour adultes et, depuis un peu plus de quinze ans, dans les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)**, créés par la loi d'orientation et de programmation pour la Justice du 9 septembre 2002, dite loi « Perben I ». Ces derniers ont été conçus pour offrir une réponse plus adaptée et plus éducative dans les cas où la détention a été décidée par le juge. Mais leur nombre est limité. Il en existe six en France, chacun ayant une capacité de 60 places. Ceci signifie que la majorité des mineurs détenus (63,7 % au 1^{er} octobre 2019) le sont dans les quartiers pour mineurs.

Ces quartiers sont répartis dans **51 maisons d'arrêt et centres pénitentiaires sur l'ensemble du territoire national**¹. Au 1^{er} octobre 2019, 30 de ces quartiers comptaient moins de 11 détenus (dont 13, moins de 6) et 42, moins de 21 détenus.

Les 9 établissements comptant plus de vingt détenus sont les six établissements pour mineurs, le centre pénitentiaire d'Aix-Luynes et deux des trois maisons d'arrêt de la région parisienne, Villepinte et surtout Fleury-Mérogis qui comporte le plus important quartier pour mineurs de France avec plus de 80 détenus.

S'agissant du lieu de détention et notamment du choix entre établissement pour mineurs et quartier pour mineurs, nos anciens collègues Jean-Claude Peyronnet et François Pillet, dans leur rapport de 2011 *Enfermer et éduquer : quel bilan pour les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs ?*², expliquaient : « *L'administration pénitentiaire est soumise aux décisions du juge quant au choix des lieux d'incarcération. Ce choix est en pratique dicté par des considérations de proximité avec le siège de la juridiction (en particulier lorsque le prévenu, dans le cadre d'une procédure criminelle, doit répondre régulièrement aux convocations du juge d'instruction) ou de disponibilités de places de détention.* »

En pratique, un établissement ne peut donc refuser d'accueillir un mineur au motif qu'il serait plein. L'EPM de Porcheville a ainsi été conduit pendant une courte période à accueillir 62 jeunes pour 60 places. **Cette situation peut être d'autant plus problématique que les EPM ne peuvent pas fonctionner durablement avec un taux d'occupation à 100 %**. Outre les nécessités liées à d'éventuels travaux dans les cellules pour assurer leur salubrité, les EPM, comme tous les établissements pénitentiaires, répartissent leurs places entre l'encellulement ordinaire et deux quartiers spécifiques, le quartier des arrivants et celui des mineurs dont la sortie est programmée.

¹ Au 1^{er} octobre 2019, trois centres de semi-liberté situés dans l'est de la France (Besançon, Maxéville et Souffelweyersheim) étaient susceptibles d'accueillir des mineurs ; néanmoins, un seul, celui de Besançon, comptait un mineur détenu.

² Rapport d'information n° 759 fait au nom de la commission des lois par le groupe de travail sur l'enfermement des mineurs délinquants, 12 juillet 2011 : <https://www.senat.fr/rap/r10-759/r10-7591.pdf>

La prise en charge des mineurs incarcérés dans ces deux quartiers est évidemment spécifique et sensible. Les personnels intervenant en prison ont insisté sur l'effet de sidération que produit l'incarcération sur les mineurs qui la subissent pour la première fois et sur la nécessité de le gérer, notamment pour prévenir toute tentative de suicide. Or, la saturation de l'établissement conduit à la désorganisation de l'accueil ou de la préparation de la sortie. Un constat similaire a pu être dressé au sein du quartier pour mineurs de Fleury-Mérogis dont la saturation conduit à prolonger la période passée dans la partie réservée aux arrivants. Celle-ci peut alors durer jusqu'à un mois, ce qui entrave la mise en place des activités éducatives.

Un volant de 8 à 10 % de places libres, comme on peut le constater dans la plupart des EPM, permet le bon fonctionnement de l'établissement sur la durée.

La création des établissements pour mineurs

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 avait prévu la création de 420 places pour mineurs réparties entre 7 EPM.

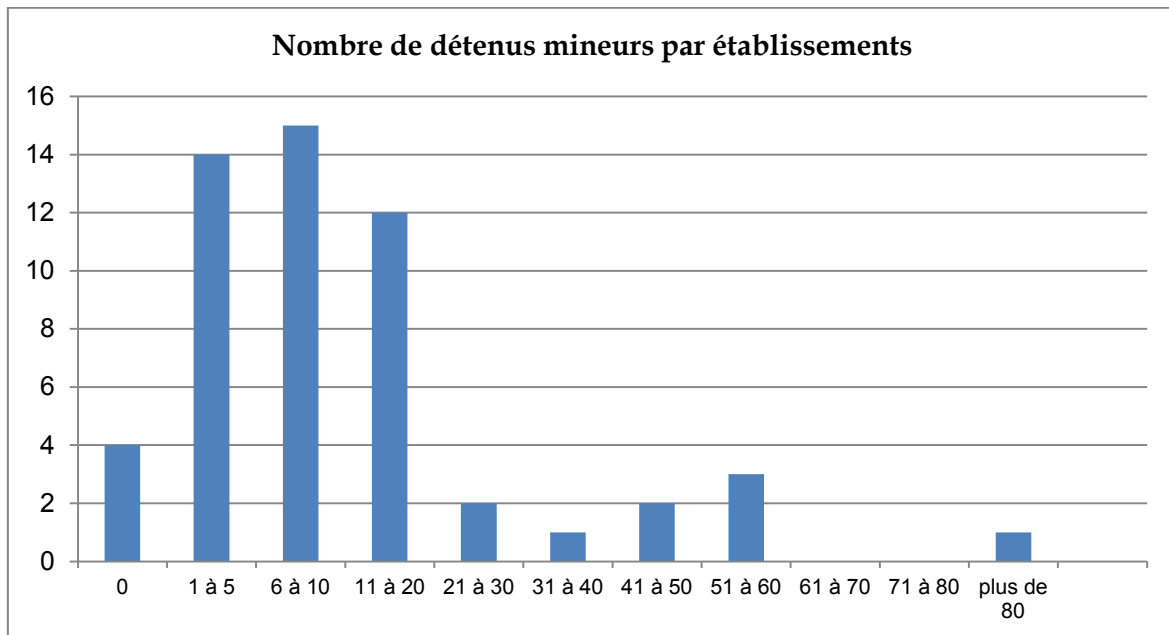
En fait, seuls six centres ont effectivement été réalisés. Le programme s'est échelonné entre juin 2007 et mars 2008. Bien que les clés de l'EPM Meyzieu (Rhône) ait été les premières remises au garde des sceaux, le 2 avril 2007, l'établissement a ouvert peu après l'EPM de Lavour (Tarn) en juin 2007. Ces ouvertures ont été suivies par celles des EPM de :

- Quiévreachain (Nord) en septembre 2007 ;
- Marseille (Bouches-du-Rhône) en novembre 2007 ;
- Orvault (Loire Atlantique) en janvier 2008 ;
- Porcheville (Yvelines) en mars 2008.

L'EPM qui devait ouvrir à Meaux-Chauconin (Seine-et-Marne) a été remplacé par la réalisation d'un quartier de semi-liberté / quartier pour peines aménagées destiné aux personnes détenues adultes. Après des retards de travaux et dans un contexte de faible occupation des quartiers pour mineurs (680 mineurs incarcérés au deuxième trimestre 2009), la réaffectation de l'établissement a été décidée en juin 2009. Dans le contexte actuel de forte tension sur les places pour mineurs détenus, il est question de réaffecter cet établissement aux mineurs, selon des modalités qui restent à déterminer.



Source : Direction de l'administration pénitentiaire :
Carte de l'administration pénitentiaire 2017 et Statistiques des établissements
des personnes écrouées en France, situation au 1^{er} octobre 2019



Source : statistiques trimestrielles de l'administration pénitentiaire

La durée de détention des mineurs est extrêmement variable et la moyenne de ces durées ne fait guère de sens. En effet, les mineurs incarcérés sont dans leur grande majorité (78 % au 1^{er} janvier 2019) des prévenus, pour la plupart du fait d'une violation de leur contrôle judiciaire. Ils sont détenus pour une période qui va de quatre jours à un mois. A l'autre extrême, des mineurs sous mandat de dépôt peuvent passer jusqu'à un an (s'ils ont moins de seize ans) ou deux ans (s'ils ont plus de seize ans) en détention.

Près de 90 % des détenus ont plus de seize ans. Ce qui conduit à souligner, comme l'ont fait les organisations syndicales de la PJJ, qu'un nombre inconnu de jeunes majeurs sont incarcérés à raison de faits commis lorsqu'ils étaient mineurs.

Les faits à l'origine de l'incarcération ne sont pas recensés pour les prévenus, mais il ressort des informations communiquées à votre rapporteure que la principale cause d'incarcération est la suspicion de violences commises contre les personnes avec, pour les détenus entre 13 et 16 ans, des faits le plus souvent commis en bande.

Dans son avis précité du 27 mars 2018, la CNCDH dénonce l'augmentation de l'incarcération des mineurs. Elle trouve à cette situation trois causes structurelles.

La première est la tendance à la « *surpénalisation* » du comportement des mineurs, qui résulte, d'une part, de l'adoption de mesures pénales considérant comme facteur aggravant « *certaines comportements spécifiques aux mineurs* » mais surtout, d'autre part, d'une augmentation de la réponse

pénale. La CNCDH souligne ainsi qu'« en 2017, la réponse pénale pour les mineurs est de 94 % alors qu'elle est de 70 % pour les majeurs ».

La deuxième cause identifiée est la modification de la temporalité de la justice des mineurs, avec une accélération des procédures conduisant au recours accru au défèrement, notamment pour les mineurs non accompagnés, conduisant à un taux plus élevé d'incarcération. La troisième cause est la banalisation de l'enfermement, liée à l'augmentation du nombre de contrôles judiciaires prononcés (qui a doublé entre 2005 et 2016), et le recours accru à la détention provisoire pour les mineurs prévenus.

Votre rapporteure considère que ces causes devront être abordées et examinées avec attention lors de la discussion du projet de ratification de l'ordonnance relative à la justice des mineurs.

B. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DE L'ILE-DE-FRANCE

L'Île-de-France est la région qui compte le plus de mineurs incarcérés (174 au 1^{er} octobre ; alors que la direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille, second ressort le plus nombreux, en compte 121). À ceci s'ajoute le transfert de certains mineurs vers des établissements situés dans le ressort d'autres directions interrégionales comme Rouen, Laon, Liancourt, Reims ou encore Le Havre quand ceux de l'Île-de-France sont proches de la saturation.

Outre le taux de délinquance, deux facteurs doivent être pris en compte pour expliquer ce chiffre : le nombre de mineurs non accompagnés en détention et la situation spécifique des mineurs accusés de terrorisme.

1. Les mineurs non accompagnés

Une note du 5 septembre 2018 « *relative à la situation des mineurs non accompagnés faisant l'objet de poursuites pénales* » et cosignée par la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction des affaires civiles et du sceau et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse fait le constat suivant :

« L'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) impliqués dans des affaires pénales et détenus est observée par les DIRPJJ, les DISP et les procureurs de la République qui le rapportent régulièrement à la mission mineurs non accompagnés (MMNA) de la DPJJ. Cette information est également relevée lors des comités de pilotage interrégionaux des lieux de détention pour les mineurs.

« Des similarités dans les profils de ces mineurs sont constatées. Il s'agit principalement de jeunes garçons en errance. La plupart de ces jeunes sont déjà en difficulté dans leur pays d'origine, en rupture avec leur famille. Ils sont exploités par des réseaux pour commettre des vols, impliqués dans le trafic de stupéfiants mais

sont également consommateurs de ces produits. Ils sont souvent victimes de traite des êtres humains et parfois repérés à l'occasion de délits de subsistance.

« Ces mineurs se trouvent pour l'essentiel dans les grandes métropoles notamment Paris, Marseille, Montpellier, Lille, Lyon, Nantes et Rennes. Ces jeunes, avec lesquels il est parfois plus complexe de tisser un lien, ne sont ni pris en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse, ni par les conseils départementaux. Certains présentent une santé dégradée par leur vécu et leur parcours, tant sur le plan somatique que psychique. »

Étudiant les « spécificités de la prise en charge des mineurs non accompagnés détenus », la note relève que, pour cette population, « les décisions de placement en détention provisoire sont rarement accompagnées d'une mesure de milieu ouvert et la demande a posteriori formulée par les services de la P JJ en détention est peu suivie d'effet ».

Le rapport annuel d'activité de la mission « Mineurs non accompagnés » du ministère de la Justice, paru en juin 2019 souligne par ailleurs la situation de mineurs regroupés dans un quartier de Paris :

La situation des MNA « marocains », dits « de la Goutte d'Or »

La situation des MNA en errance présents dans le quartier de la « Goutte d'Or » à Paris et dans d'autres villes, pour une grande part d'entre eux d'origine marocaine, a été signalée avec acuité depuis 2016, en raison des troubles causés à l'ordre public.

Ces mineurs, sans prise en charge au titre de la protection de l'enfance, vivent dans des conditions particulièrement précaires et dangereuses pour leur santé et leur sécurité. Poly-toxicomanes pour la plupart, leur situation sanitaire est extrêmement dégradée. Ils portent atteinte à l'ordre public par la commission d'actes délictueux mais sont eux-mêmes victimes de violences et sous l'emprise de réseaux. Il est également probable que certains d'entre eux soient victimes de traite des êtres humains.

Extrait du rapport de la mission « Mineurs non accompagnés » juin 2019

La contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Adeline Hazan, a relevé lors d'un entretien publié en juin 2018¹ que la population des mineurs étrangers isolés était particulièrement importante parmi les mineurs incarcérés et ce, **généralement pour des délits de faible intensité et de délinquance primaire**. Elle indiquait alors que : « La cause est sans doute à chercher du côté des magistrats qui se trouvent démunis face à ces mineurs non accompagnés. Les juges pensent protéger ces jeunes isolés pour lesquels il est presque toujours impossible de trouver des foyers mais le résultat n'est guère réjouissant au bout du compte : ces mineurs non accompagnés sortent sans formation, sans parcours fléchi et sans suivi. Ils se retrouvent exactement dans la situation dans laquelle ils ont été trouvés et interpellés, en contact avec la délinquance. »

¹ « Les mineurs sortent de prison sans formation et sans suivi, en contact avec la délinquance », propos recueillis par Mathieu Delahousse, L'Obs, 24 juin 2018.

Lors de son déplacement à l'EPM de Porcheville et au quartier pour mineurs (garçons) de la maison d'arrêt de Fleury-Merogis, votre rapporteure a pu constater les difficultés que pose l'incarcération des mineurs étrangers isolés qui occupaient alors **11 des 60 places de l'EPM et plus d'un tiers des places du quartier pour mineurs (QM) de Fleury**. Outre la difficulté à établir l'âge réel de plusieurs de ces détenus, les personnels soignants affectés à l'unité de soins de l'EPM et le médecin psychiatre de bâtiment où se situe le QM ont souligné la prévalence des poly-addictions dont ils souffrent, les services de la protection judiciaire de la jeunesse insistant sur la difficulté à les insérer dans un parcours adapté à leurs besoins.

2. Les mineurs poursuivis pour association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste (AMT)

Le nombre de mineurs incarcérés dans le cadre d'une instruction ou d'une condamnation pour des faits en lien avec une **entreprise terroriste a augmenté de manière considérable depuis le début du conflit en Syrie¹, avant de baisser à nouveau depuis 2018**. La concentration, de fait, de ces dossiers au TGI de Bobigny (territorialement compétent lorsque les familles reviennent en avion, par l'aéroport de Roissy) a pour conséquence d'augmenter le nombre de mineurs incarcérés dans les établissements de l'Ile-de-France.

Les mineurs poursuivis pour des faits en lien avec le terrorisme

En **avril 2018**, les chiffres recensés via le logiciel @strée et transmis par la **mission nationale de veille et d'information (MNVI) de la PJJ font état de 31 jeunes poursuivis pour apologie du terrorisme, 60 pour association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste, 3 pour consultation habituelle de sites djihadistes**, et 15 pour lesquels le motif n'est pas précisé. Dans ce cadre pénal, un peu plus d'un tiers des mineurs poursuivis sont des filles. Concernant les suivis dans un cadre civil pour risque de radicalisation, les filles représentent presque les deux tiers des 80 mineurs suivis².

On peut relever que nombreux jugements de ces mineurs ont eu lieu en 2018. Au 9 mai 2019, sur les 75 mineurs poursuivis pour AMT depuis 2012, 52 sont jugés et 24 sont encore mis en examen.

Le rapport annuel 2018 de la MNVI, publié en août 2019, donne une appréciation plus large du phénomène de radicalisation tel qu'il est appréhendé par la PJJ.

Au 9 mai 2019, **514 mineurs suivis par la PJJ sont recensés par les référents laïcité et citoyenneté dans le cadre du suivi de la radicalisation** (115 sont suivis dans un cadre pénal, 76 dans un cadre civil pour des risques de radicalisation, 144 sont suivis par la PJJ à un autre titre et ont été signalés en risque de radicalisation, 215 sont suivis du fait de la radicalisation de leurs parents). On peut noter que 36 mineurs sont recensés à plus d'un titre.

Par ailleurs 274 mineurs dont le dossier est archivé ont été suivis par la PJJ au titre de la radicalisation.

¹ « La justice des mineurs et les affaires de terrorisme » par *Thierry Baranger, Laurent Bonelli, Frédéric Pichaud, Les cahiers de la justice # 2017/2*.

² *Source : DPJJ, « Note relative à la prise en charge éducative des mineurs radicalisés ou en danger de radicalisation violente », août 2018.*

L'EPM de Porcheville a ainsi été conduit à accueillir simultanément deux mineurs accusés de terrorisme, avec un protocole de surveillance renforcé qui mobilise fortement les ressources humaines et matérielles de l'établissement. Un mineur condamné pour terrorisme se trouve actuellement incarcéré à Fleury-Mérogis.

Bien que leur nombre absolu soit, heureusement, faible, la présence de mineurs poursuivis pour des faits en lien avec une entreprise terroriste dans les établissements d'Ile-de-France pose des difficultés particulières en matière de gestion de l'incarcération des mineurs, pour ces détenus eux-mêmes et pour les autres.

L'évolution du phénomène de radicalisation des mineurs

Le rapport annuel 2018 de la MNVI dresse les constats suivants :

« Comme déjà relevé dans le bilan 2017 de la mission, il est constaté que le phénomène de radicalisation des mineurs est en baisse sur le territoire national. En effet, le nombre de suivis liés à la radicalisation est en diminution. Pour rappel et en comparaison, en 2016, 874 situations étaient recensées.

« La tendance à la baisse de la fréquence des déferrements de mineurs pour AMT est toujours notée (passant de 27 en 2017 à 6 déferrements en 2018 au TGI de Paris). Le contexte géopolitique, lié à la défaite de Daech dans la région irako-syrienne, vient ainsi directement influencer les dynamiques individuelles des jeunes et de leurs familles, et modifier la nature des prises en charge : l'offre djihadiste est affaiblie, la propagande moins offensive, et les velléités des jeunes de rejoindre les zones de conflit s'en trouvent de plus en plus amoindries. Néanmoins, l'attention sur ces mineurs ne doit pas être relâchée comme nous l'a montré l'actualité récente : implication d'un mineur suivi pour AMT depuis 2 ans déferé une nouvelle fois en avril 2019 pour son implication dans la préparation d'un attentat contre l'Elysée. Les déferrements pour AMT bien que moins nombreux existent toujours (6 mises en examen AMT pour les 6 premiers mois de 2019).

« De plus, (...) les recruteurs sont toujours actifs et la propagande pourrait attirer des jeunes pour mener des actions terroristes sur le territoire ».

« Par ailleurs, (...) les situations sont certes moins nombreuses mais plus complexes.

« Il est également intéressant de constater que le chiffres de mineurs suivis dans la catégorie 3 a énormément baissé, passant de 364 à l'été 2016 à 144 aujourd'hui. Cette baisse significative est le résultat d'une capacité d'appréhension du phénomène plus affinée. Le constat ébauché l'an dernier, est réitéré en 2018 : la démarche de sensibilisation et de formation des professionnels et des partenaires, portée par la PJJ, a permis une meilleure capacité de repérage et d'analyse des phénomènes de radicalisation, et la multiplication des actions de prévention auprès des jeunes porte également ses fruits. De plus, les éducateurs, autrefois réticents, sollicitent et saisissent désormais plus facilement les RLC en appui de ces évaluations. Un territoire souligne néanmoins qu'il faut prendre en compte le fait que l'enregistrement de ces situations dans Astrée ne serait pas automatique.

« On constate également une majorité de situations du fait de la radicalisation des parents, tendance qui s'est inversée entre 2016 et aujourd'hui. À l'été 2016, les mineurs suivis du fait de la radicalisation de leurs parents représentaient 16,7% du chiffre total pour 41,8 % aujourd'hui. »

C. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LES CONDITIONS D'ACCUEIL

1. Créer un nouvel EPM en Ile-de-France

L'EPM de Porcheville est d'abord caractérisé par sa difficulté d'accès. Même si les familles peuvent s'organiser pour effectuer des transports communs depuis la gare d'Issou (la plus proche), il s'agit là nécessairement d'un frein au contact avec les familles.

Par ailleurs, bien qu'ayant à peine plus de dix ans, l'établissement souffre de nombreuses malfaçons, à commencer par son architecture. La plupart des quartiers de détention sont situés en rang le long de la cour centrale. Les allées et venues de chacun sont donc visibles et les interpellations constantes. L'atmosphère de l'établissement s'en trouve dégradée et tendue. Les consultations médicales et plus spécifiquement de psychiatrie sont aussi, du fait de cet agencement, connues de tous et entraînent la stigmatisation de ceux qui y ont recours, ce qui conduit sans doute à un renoncement aux soins.

La qualité de construction des cellules est également faible. Soumises à des dégradations constantes, à l'opposé des lieux d'activité, des salles de sport notamment ou des salles de classe mais aussi des parloirs qui sont particulièrement bien préservés, les cellules auraient dû être conçues de manière adaptée. Que ce soit les peintures ou surtout les douches et les sanitaires, tel n'a pas été le cas. Un contentieux en cours entre l'administration et le constructeur a de plus retardé les travaux de rénovation, ce qui rend la situation actuelle très insatisfaisante.

Au regard de ces spécificités et tout en agissant pour que le nombre de mineurs incarcérés baisse, il paraît essentiel qu'un nouvel établissement susceptible d'accueillir les mineurs détenus ouvre ses portes en Île-de-France.

D'après les informations communiquées à votre rapporteure, il serait envisagé de réaffecter l'établissement de Meaux-Chauconin à l'incarcération des mineurs. L'administration semblait hésiter entre le rétablissement d'un établissement pour mineurs ou la création d'un nouveau quartier pour mineurs. **Au regard de la qualité de prise en charge, votre rapporteure estime indispensable que la création d'un nouvel EPM soit retenue. Il est donc très regrettable que la Garde des Sceaux interrogée par votre rapporteure, ait annoncé lors de son audition que c'était la création d'un nouveau Quartiers pour mineurs, qui était retenue.**

2. Définir des perspectives claires sur l'avenir du quartier pour mineurs de Fleury-Mérogis

Le quartier pour mineurs de Fleury-Mérogis disposait initialement d'un des trois bâtiments qui constituent la maison d'arrêt (les deux autres étant le bâtiment pour hommes et le bâtiment pour femmes, au sein duquel se trouve une unité de dix places pour mineures). Dans le cadre du programme pluri-annuel de rénovation de la maison d'arrêt, ce bâtiment a été fermé en avril 2016. Le quartier pour mineurs a été relogé à cette date au troisième étage du bâtiment D4 du bâtiment pour hommes, où sont logés les détenus condamnés à de courtes peines ou en réinsertion active. D'importants travaux dans le terrain vague situé devant le bâtiment ont permis de transformer le gymnase qui s'y trouvait en bureaux pour la PJJ et en unité éducative et de créer des cours de promenade spécifiques aux mineurs.

Plus de trois ans après ce déménagement, les travaux sur l'ancien bâtiment pour mineurs devraient bientôt commencer, pour s'achever entre 2023 et 2024. La situation temporaire aura à cette date théorique duré huit ans. Après une année au moins de grandes difficultés, liées au déménagement et aux contraintes de l'insertion du quartier pour mineurs dans un bâtiment pour adultes, l'engagement, le dynamisme et la volonté de progresser des équipes de la PJJ et de l'administration pénitentiaires semblent permettre de trouver des modes de prise en charge de plus en plus adaptés aux jeunes. Un projet « d'aile de confiance » est ainsi en préparation pour début 2020 : certains jeunes prépareront et prendront leurs repas avec les éducateurs et gardiens, afin de favoriser une meilleure interaction. Ce projet particulièrement intéressant marque l'arrivée à maturité des relations entre la PJJ et l'administration pénitentiaire s'agissant de la gestion du quartier pour mineurs.

Malgré les progrès réalisés, **l'insertion du quartier pour mineurs dans un bâtiment pour majeurs est structurellement inadaptée.** Les difficultés logistiques pour éviter que les deux populations n'entrent en contact entravent la prise en charge des mineurs, qui se trouvent ainsi privés de salle de musculation adaptée et, surtout, d'accès à la formation professionnelle, réservée aux adultes dans la configuration actuelle.

Votre rapporteure insiste pour que les incertitudes sur la possibilité pour le quartier pour mineurs de réintégrer un bâtiment dédié soient levées. Quelles que soient les difficultés d'incarcération des majeurs à Fleury-Mérogis (qui compte actuellement 3 700 détenus pour 3 000 places et en a compté récemment jusqu'à 4 200), la spécificité des besoins des mineurs incarcérés doit être prise en compte. Cela impose que ce qui est en pratique la plus grande prison pour mineurs de France soit installée dans un bâtiment dédié.

D. L'EDUCATION ET LA SORTIE, ENJEUX MAJEURS POUR LES MINEURS EN PRISON ET LA PJJ

Au regard de ses déplacements et des informations recueillies auprès des personnes rencontrées et auditionnées, votre rapporteure souhaite insister sur deux points essentiels s'agissant de la prise en charge des mineurs incarcérés : **l'éducation, par l'intermédiaire du partenariat avec l'Education nationale et de la formation professionnelle, et la préparation de la sortie.**

1. Education et formation

Le partenariat avec l'Education nationale est au cœur du projet des EPM. Des moyens conséquents lui sont consacrés. Votre rapporteure s'inquiète cependant du nombre de personnels contractuels (la quasi-totalité des enseignants, à l'exception d'une professeure des écoles titulaire) affectés à l'établissement de Porcheville et souhaite que **soit développé le recours à des enseignants titulaires effectuant une partie de leurs heures de service au sein de l'établissement.** Votre rapporteure ne minimise pas la difficulté que pose le public spécifique des mineurs incarcérés et la nécessité d'une formation particulière pour les enseignants, mais l'objectif étant le retour en scolarité au sein d'établissements classiques, la prise en charge par des enseignants également en poste au sein de ces établissements serait souhaitable.

La situation de chaque établissement doit cependant être prise en compte et le service de la PJJ de Fleury-Mérogis a fait valoir à juste titre que la grande majorité des mineurs incarcérés ayant entre 17 et 17,5 ans, la question de scolarité ne se posait pas pour eux de la même façon. À ceci s'ajoute le fait qu'alors que la scolarité est obligatoire pour l'ensemble des mineurs en EPM quel que soit leur âge, en quartiers pour mineurs elle s'applique comme en milieu ouvert jusqu'à l'âge de seize ans.

Le besoin premier de ces jeunes n'est donc pas nécessairement l'acquisition d'un diplôme scolaire mais **celle d'une qualification professionnelle.** Les mineurs incarcérés à Fleury-Mérogis en sont actuellement privés du fait de l'aménagement du quartier dans un bâtiment pour majeur et de l'impossibilité de mener des activités de formation communes aux deux populations. La PJJ souhaite faire évoluer cette situation au cours de l'année 2020, en partenariat avec le conseil régional qui détient la compétence en la matière.

2. La préparation de la sortie

Votre rapporteure a été particulièrement impressionnée par l'engagement des services de la PJJ à Fleury-Mérogis et à l'EPM de Porcheville pour travailler sur le parcours d'insertion des mineurs.

À l'EPM de Procheville un important travail d'articulation avec les milieux ouverts de la PJJ pour faciliter l'accueil des mineurs sortants a été conduit depuis 2018 afin de surmonter les difficultés et réticences à l'accueil de ces jeunes. Le service de la PJJ de Fleury-Mérogis a présenté à votre rapporteure les statistiques concernant les 286 mineurs sortis du QM depuis le début de l'année. À l'issue de la détention, la plus grande partie d'entre eux sont rentrés dans leurs familles, 30 ont été placés par la PJJ, 22 ont été orientés vers un centre éducatif fermé, 15 vers un centre éducatif renforcé, certains vers des dispositifs spécifiques mis en place par les départements et 20 confiés à l'aide sociale à l'enfance. Plusieurs mineurs n'ont plus été suivis par le service de Fleury-Mérogis soit parce qu'ils sont devenus majeurs (pour 39 d'entre eux) et ont donc été pris en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), soit parce qu'ils ont été transférés vers d'autres prisons.

L'adhésion à la mesure prise dépend, comme l'on montré les représentants de la PJJ de Fleury, de la manière dont le mineur sera accueilli. C'est donc un très important travail de préparation qui est mené, avec les magistrats tout d'abord, pour envisager les solutions alternatives à l'incarcération qui peuvent être proposées et anticiper la sortie du mineur, mais aussi avec les services d'accueil – qu'ils relèvent de la PJJ ou des départements – dans un contexte où les mineurs les plus fragiles risquent d'être immédiatement repris par les réseaux de délinquance s'ils ne font pas l'objet d'un suivi attentif.

La construction de l'adhésion au projet et la possibilité d'offrir des solutions aux mineurs incarcérés permet des réussites en matière d'insertion, y compris pour des mineurs issus des catégories les plus fragiles, comme les MNA. L'investissement nécessaire s'en trouve dès lors pleinement justifié.

Au regard de l'importance de la préparation de la sortie des mineurs incarcérés, il paraît important à votre rapporteure que ceux-ci fassent systématiquement l'objet d'une mesure de milieu ouvert.

A l'issue de ses déplacements, votre rapporteure souhaite formuler le constat suivant. Dans les deux principaux établissements d'incarcération des mineurs en Île-de-France, la PJJ dispose d'équipes de taille similaire. Avec les mêmes moyens, la PJJ de Fleury-Mérogis doit faire face à un nombre de détenus beaucoup plus important dans un contexte complexe d'équilibre avec l'administration pénitentiaire et d'incertitude sur les locaux. Pour autant, paradoxalement, la place de la PJJ au Quartier pour mineurs de Fleury-Mérogis semble mieux définie qu'elle ne l'est à l'EPM de Porcheville.

Au sein de l'EPM, la définition des interventions semble se nouer prioritairement entre l'administration pénitentiaire et l'Éducation nationale. La place de la PJJ comme moteur du suivi des mineurs avant, pendant et après leur incarcération est plus affirmée à Fleury-Mérogis. Il apparaît donc à votre rapporteure que les EPM doivent faire une plus grande place à l'écoute de la PJJ dans la définition de leurs projets et de leurs orientations.

L'incarcération des mineurs doit être la plus limitée possible et l'investissement des équipes de la PJJ doit être accompagné pour que, lorsqu'elle est indispensable, l'incarcération puisse prendre tout son sens dans un parcours d'insertion des jeunes.

*

* *

Malgré les points de vigilance soulevés, votre commission, sur la proposition de sa rapporteure, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 182.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS

Ministère de la justice, direction de la protection judiciaire de la jeunesse

M. Ludovic Foucroy, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

M. Patrice Chollier, secrétaire fédéral

Syndicat national des personnels de l'éducation et du social (SNPES) PJJ/Fédération syndicale unitaire (FSU)

Mme Laurence Le Louët, co-secrétaire nationale

M. Vito Fortunato, co-secrétaire national

UNS-CGT PJJ

Mme Aurore Trepp, secrétaire générale

M. Julien Angwenze, membre du bureau

DÉPLACEMENTS

Établissement pénitentiaire pour mineurs à Porcheville
(déplacement effectué le 7 novembre 2019)

Échange avec un représentant de la direction et avec le personnel pénitentiaire de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'éducation nationale

Visite de l'établissement

Établissement pénitentiaire de Fleury-Mérogis, quartier des mineurs
(déplacement effectué le 21 novembre 2019)

Échange avec un représentant de la direction et avec le personnel pénitentiaire de la protection judiciaire de la jeunesse

Visite de l'établissement