



Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »

Le Temps de l'histoire

Numéro 7 | 2005

Enfermements et éducations

Les « centres éducatifs fermés » : rupture ou continuité dans le traitement des mineurs délinquants ?

Laurent Mucchielli



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rhei/1038>

DOI : 10.4000/rhei.1038

ISBN : 978-2-7535-1645-8

ISSN : 1777-540X

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 15 novembre 2005

Pagination : 113-146

ISSN : 1287-2431

Référence électronique

Laurent Mucchielli , « Les « centres éducatifs fermés » : rupture ou continuité dans le traitement des mineurs délinquants ? », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* [En ligne], Numéro 7 | 2005, mis en ligne le 06 juin 2007, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rhei/1038> ; DOI : 10.4000/rhei.1038

Les « centres éducatifs fermés » : rupture ou continuité dans le traitement des mineurs délinquants ?

**Laurent
Mucchielli** ⁽¹⁾

Les pages qui suivent proposent une réflexion générale sur le traitement des mineurs délinquants confiés à la Protection judiciaire de la jeunesse et au secteur habilité, à partir de l'expérience en cours du dernier né dans l'histoire des modes de placement (ou d'hébergement dans le langage de l'institution) : le centre éducatif fermé (désormais CEF). Il ne s'agit pas à proprement parler d'une évaluation de ce dispositif. Évaluer tout ou partie d'une politique publique est en effet un exercice redoutable,⁽²⁾ pour lequel nous n'avons pas réalisé le travail systématique de constitution d'un vaste corpus de données (aussi bien quantitatives que qualitatives). S'agissant d'un dispositif jeune, nous n'avons pas pu nous appuyer non plus sur des évaluations partielles déjà menées sur tel ou tel cas, concernant une institution qui, comme d'autres, pratique au demeurant fort peu l'évaluation de son action. Notre propos est bien, cependant, de réfléchir à l'impact de ce nouveau dispositif, de le juger à l'aune de la longue histoire des modes de placement des mineurs délinquants et de tirer enfin de cette histoire, autant que de l'actualité, des réflexions générales sur les conditions de réussite de ces placements. À l'heure où cette institution – la Protection judiciaire de la jeunesse – est soumise à une critique extrêmement forte de la part des pouvoirs publics,⁽³⁾ il semble en effet opportun de porter la réflexion non pas sur son fonctionnement en tant qu'institution, mais sur l'efficacité de son action.⁽⁴⁾

1. Un nouveau dispositif : les centres éducatifs fermés

1.1. Une nouvelle mesure pénale

Durant la dernière campagne électorale présidentielle (2002), les « centres fermés » étaient apparus comme une solution face à « l'insécurité », aussi bien pour les partis politiques de droite que pour le Parti socialiste et le Pôle républicain.

(1) Sociologue et historien, chercheur au CNRS. Ce texte a bénéficié de la lecture du groupe Claris, de celle de mon collègue Philippe Robert, et de celle de plusieurs cadres de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) qui ont souhaité ne pas être nommés. Il a fait également l'objet d'une présentation et d'un débat avec un groupe d'une quinzaine de directeurs d'établissements de la PJJ. Qu'ils en soient tous remerciés.

(2) Sur les problèmes de l'évaluation des politiques publiques, voir par exemple Nicolas Tenzer, « Une politique peut-elle être évaluée ? »,

Informations sociales,
n° 110, 2003, p. 58-68.

(3) Voir les rapports du Sénat (*La République en quête de respect*, 2002) et de la Cour des comptes (*La protection judiciaire de la jeunesse*, 2003).

(4) Cette dimension essentielle de l'évaluation est précisément celle qui échappe au rapport de la Cour des comptes, dont on a parfois déduit un peu trop vite, dans les discours politiques et médiatiques, qu'il mettait en cause toute l'action des éducateurs de la justice. Comme le rappelle par exemple Philippe Robert, « Comparer les objectifs et leur mise en œuvre, chercher à déterminer les coûts et les comparer à des prévisions initiales, décrire des produits, les rapporter aux objectifs, toutes ces démarches s'apparentent à l'audit, au calcul coût/efficacité ou au contrôle de programme, mais elles

Le président Chirac réélu, il s'est agi de « passer à l'action ». Le nouveau ministre de la Justice, Dominique Perben, a donc fait voter la loi d'orientation et de programmation pour la justice, promulguée le 9 septembre 2002,⁽⁵⁾ dont l'article 22 (devenant l'article 33 de l'ordonnance de 1945) est ainsi libellé :

« Les centres éducatifs fermés sont des établissements publics ou des établissements privés habilités dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, dans lesquels les mineurs sont placés en application d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve. Au sein de ces centres, les mineurs font l'objet des mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité. La violation des obligations auxquelles le mineur est astreint en vertu des mesures qui ont entraîné son placement dans le centre peut entraîner, selon le cas, le placement en détention provisoire ou l'emprisonnement du mineur.

L'habilitation prévue à l'alinéa précédent ne peut être délivrée qu'aux établissements offrant une éducation et une sécurité adaptées à la mission des centres ainsi que la continuité du service.

À l'issue du placement en centre éducatif fermé ou, en cas de révocation du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve, à la fin de la mise en détention, le juge des enfants prend toute mesure permettant d'assurer la continuité de la prise en charge éducative du mineur en vue de sa réinsertion durable dans la société. »

Une circulaire du 28 mars 2003 a précisé le programme et les conditions de la mise en œuvre de ces structures.⁽⁶⁾ Il est prévu l'ouverture d'une soixantaine de CEF, d'une capacité de 8 à 10 places, destinés à des mineurs de 13 à 16 ans et de 16 à 18 ans, « délinquants multirécidivistes ou multiréitérants pour lesquels les différentes solutions éducatives ont été mises en échec », faisant l'objet d'un contrôle judiciaire ou d'une condamnation à un emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve. La durée ordinaire de placement est de 6 mois. Dix CEF doivent être gérés par des éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse, le reste par le secteur privé habilité. L'objectif proclamé des CEF est « la reconstruction des apprentissages scolaires et professionnels ». Selon la circulaire du ministère, c'est cette dimension d'apprentissage qui différencierait les CEF des CER (centres éducatifs renforcés) mis en œuvre par le précédent gouver-

nement (on y reviendra), ces derniers reposant quant à eux « sur la notion de rupture » et d'« éloignement d'avec l'environnement familial, social ou scolaire ». Pourtant, dans sa lettre aux personnels, la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) précise que, « destinés à prévenir la persistance et le renouvellement des comportements délinquants des mineurs par le retrait de leur milieu habituel, ces centres sont une alternative à l'incarcération ». On ne doit donc plus dire « rupture » ou « éloignement », mais « retrait ». S'agit-il d'une conception véritablement nouvelle de la prise en charge ou d'un simple jeu sur les mots ? Certes, la circulaire insiste bien sur le fait que « il est souhaitable qu'un CEF accueille principalement des mineurs résidant dans le département où il est implanté ou dans un département limitrophe ». Toutefois, l'on voit les relativisations qui marquent cette phrase (« souhaitable », « principalement »). Par ailleurs, l'opposition sur ce point avec les CER est à démontrer. Enfin, la notion de « proximité géographique » est très relative. Vu de Paris, deux départements limitrophes sont situés à peu près au même endroit. Mais vu du village ou de la ville de province, le département limitrophe peut être vécu comme très éloigné. D'emblée, la différence entre les CER du gouvernement Jospin et les CEF du gouvernement Raffarin semble donc très relative. Il s'agit en réalité surtout de la volonté de multiplier l'offre de placement dans ce type de centres. Par ailleurs, autre frontière ambiguë ou potentiellement perméable, on doit penser désormais « alternative à l'incarcération », tout en sachant que le premier alinéa de l'article 22 de la loi du 9 septembre 2002 précise bien que « la violation des obligations auxquelles le mineur est astreint en vertu des mesures qui ont entraîné son placement dans le centre peut entraîner, selon le cas, le placement en détention provisoire ou l'emprisonnement du mineur ». De même, la circulaire du 28 mars 2003 distingue certes clairement « les incidents qui ne constituent pas une infraction pénale » et « qui doivent être traités par la juridiction ayant prononcé la mesure » (juge des enfants ou juge d'instruction), des infractions pénales qui entraînent la saisie du parquet et pour lesquelles le ministère réclame « une réponse rapide et une grande fermeté ». Toutefois, contrairement à ce que l'on pourrait logiquement penser, cela ne signifie pas que seule la commission d'infraction pénale pourra donner lieu à l'emprisonnement. La circulaire précise bien que cet emprisonne-

ne constituent pas une évaluation. L'évaluation ne commence qu'avec la détermination d'un impact [...] quand on cherche, non pas ce qui a été fait, mais la conséquence qu'a eue cette action sur une cible », (Philippe Robert, « The evaluation of prevention politics », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2003, 11, 1, p. 114-130 – ici, p. 119).

(5) *Journal officiel*, n° 211, 10 septembre 2002, p. 14.934.

(6) Circulaire n° NOR JUS F0350042C. Un résumé que nous qualifierons d'« incitatif » (pour les personnels de la Protection judiciaire de la jeunesse) est également paru dans *La Lettre de la PJJ*, n° 15, avril 2003, p. 1-2. Nous l'utiliserons aussi.

(7) Cette analyse pose naturellement un problème de fiabilité des sources médiatiques utilisées. On se tournera ici essentiellement vers les dépêches de l'Agence France Presse (AFP) qui constitue elle-même la principale source d'information de l'ensemble des médias français et qui s'efforce tant bien que mal de tendre vers la plus grande neutralité et le caractère le plus descriptif possible.

(8) Sur ce qui suit, voir les dépêches AFP des 6, 12 et 13 juin, ainsi que de nombreux articles de presse (par exemple, Isabelle Monnin, « Centres fermés : le syndrome de Sainte-Eulalie », *Le Nouvel Observateur*, n° 2016, semaine du 26 juin 2003).

ment peut aussi survenir en cas d'« incident significatif aux obligations de placement », ce qui couvre notamment la question classique des fugues, mais demeure cependant une formulation floue : où passe la frontière entre incidents « significatifs » et « non significatifs » ? Le non respect d'un règlement intérieur, par exemple, est-il « significatif » ?

Au final, du point de vue juridique (et, initialement, politique), force est donc de constater que ce dispositif a pour conséquence de réintroduire la possibilité de mettre en détention provisoire des mineurs de moins de 16 ans auteurs de simples délits, possibilité qui avait été supprimée par l'ordonnance du 2 février 1945.

1.2. Des dysfonctionnements logiques et rapidement apparus

Ce sont peut-être ces imprécisions, ou ces contradictions, qui font que les CEF n'ont pas tardé à soulever des problèmes pratiques et, par ailleurs, à défrayer la chronique médiatique, d'autant plus logiquement que le ministère a fait beaucoup de publicité à son nouveau dispositif. Au centre des débats, deux problèmes, soulevant chacun des conflits d'interprétation, ont été posés à l'occasion d'événements survenus dans les deux premiers CEF ouverts par le ministère de la Justice.⁽⁷⁾ On en ajoutera un troisième qui révèle une autre difficulté de fonctionnement de ces centres.

Le premier problème est donc celui de la gestion des *fugues* faites par les jeunes placés dans ces centres. Le premier CEF pour garçons âgés de 13 à 16 ans a ouvert à la mi-mars 2003 dans le village de Sainte-Eulalie (Gironde).⁽⁸⁾ Au début du mois de juin, le maire de la commune écrivait au préfet pour demander la fermeture du CEF après quatre fugues. L'un des fugueurs âgé de 15 ans et demi, arrêté par la police au domicile de sa mère au bout d'un mois, a fait l'objet d'attentions contradictoires de la part de la Chancellerie et du juge pour enfants chargé de ce dossier. La première voulait manifestement faire un exemple et envoyer l'adolescent en prison. Le second l'a renvoyé dans le CEF avec l'accord du directeur de l'association qui le gère, ce dernier estimant que « les fugues font partie du fonctionnement classique de l'institution » et précisant par ailleurs qu'il ne disposait que de trois éducateurs présents en permanence sur le site pour encadrer près d'une dizaine de jeunes jugés particulièrement difficiles. L'affaire prenant une tournure médiatique

importante, le directeur de la PJJ se rendra sur les lieux dans les jours suivants et annoncera que « les clôtures, les fenêtres, les dispositifs de sécurité et l'encadrement physique vont être renforcés ». Enfin, l'avocat du jeune fugueur estimait de son côté que son client était en situation de « grande détresse psychologique » et demandait une prise en charge médicale. Replacé au CEF, l'adolescent fuguera de nouveau, les médias redoubleront d'attention et une véritable chasse à l'homme sera engagée par les policiers et les gendarmes. De nouveau arrêté, il sera placé par le juge des enfants dans un foyer.

On voit ici que trois logiques se sont confrontées : une logique punitive d'ordre public et d'impact médiatique de la part du ministère de la Justice, une logique de continuité d'une sanction pénale à visée rééducative de la part du juge des enfants et des éducateurs, une logique d'assistance médico-psychologique proposée par l'avocat.

Le second problème est celui des *violences* suscitées par la structure de prise en charge elle-même. Le premier CEF pour jeunes filles a ouvert à la mi-mars 2003, à Lusigny (Allier), dans un ancien centre équestre. Il devait accueillir huit jeunes âgées de 14 à 17 ans. L'association habilitée qui gère ce CEF gère déjà par ailleurs cinq CER. Dans sa lettre d'avril 2003, la DPJJ vante les mérites de ce CEF situé en pleine campagne. La présence des animaux est présentée comme « rassurante », « surtout la vache qui attend de mettre bas d'un moment à l'autre sous la surveillance constante des filles qui passent la voir entre deux activités : le rattrapage scolaire pour les “grandes” ou la classe pour les plus jeunes ».⁽⁹⁾ On pratique le badminton. Une coiffeuse est venue expliquer son métier et coiffer tout le monde. On fera aussi la cuisine et un peu de couture. Il y a bien quelques « coups de gueule » qui scandent les journées, mais la vie paraît finalement bien paisible.

Les sources journalistiques proposent un tableau moins idyllique... La violence entre jeunes filles et la rébellion envers les adultes paraît bien plus constante.⁽¹⁰⁾ De son côté, dans une interview à l'AFP, le directeur du centre (un ancien cadre commercial, par ailleurs président d'un club de rugby, qui est à l'origine des précédents CER gérés par l'association) présente une équipe encadrante forte de deux enseignants détachés de l'Éducation nationale, une psychologue à mi-temps et une infirmière à plein temps. Il insiste ensuite sur le cadre et ses vertus « naturellement » pédagogiques : « Il y aura une

(9) *La Lettre de la PJJ*, n° 15, avril 2003, p. 2.

(10) AFP, 9 avril 2003.

(11) AFP, 21 février 2003.

(12) AFP, 26 mai 2003.

(13) Isabelle Monnin, *op. cit.*

(14) *Ibid.*

(15) *Ibid.*

(16) *Libération*, 26 avril 2003 (« Un centre fermé très borné »). De source interne à la PJJ, nous avons de notre côté appris que les personnes chargées d'instruire le dossier d'habilitation de ce CEF avaient dès le départ émis de très fortes réserves, dont il n'aurait donc pas été tenu compte pour des raisons d'affichage politique.

(17) AFP, 16 avril 2003.

ferme avec des animaux [...] qui sont une source d'apaisement, des confidents, dont il faudra prendre soin. Il s'agira de leur montrer qu'on peut vivre de façon saine, équilibrée, avec des produits du jardin, de la basse-cour et de la ferme. [...] C'est un lieu où on se sent bien. Et si on s'y sent bien, cela veut dire qu'on pourra transmettre de façon intuitive notre bien-être à ces jeunes. »⁽¹¹⁾ Trois mois plus tard, le directeur était mis en examen pour viol et agressions sexuelles à la suite de la plainte d'une salariée de l'association.⁽¹²⁾ On découvre alors que le succès de cette personne était dû à son dynamisme, à sa rapidité d'action, à ses tarifs (« c'est vrai qu'il a cassé les prix », aurait-on reconnu au ministère⁽¹³⁾). On découvre aussi que le programme du CEF est étonnamment rétrograde, voire très ambigu :

« Outre d'extravagantes demandes de renseignements, concernant le tour de poitrine de ces jeunes filles (retirées à la va-vite après un début de polémique), on peut y lire : "Besoin de s'identifier positivement à des rôles féminins", "d'établir une image positive du corps", d'une "éducation artistique" à base de chant, théâtre et composition florale et travail à la ferme. »⁽¹⁴⁾

Le ministère aurait finalement reconnu avoir « manqué de vigilance » face à quelqu'un qui « ne vient pas du monde éducatif » et « ne voit pas forcément toute la complexité de la délinquance juvénile ». ⁽¹⁵⁾ Ceci donne un crédit certain aux critiques du syndicat majoritaire des éducateurs de la PJJ (le SNPES-PJJ) et du Syndicat de la magistrature, exprimées dès avant l'ouverture du projet du CEF, ces syndicats ayant obtenu alors que deux points soient supprimés du règlement du CEF : celui qui prévoyait un test de grossesse obligatoire et celui qui interdisait tout contact avec les familles pendant les six premières semaines du placement.⁽¹⁶⁾

Du coup, on fait aussi le lien avec des affaires récentes. Par exemple, la mort d'un jeune lors d'un « séjour de rupture » en Afrique en avril 2003, un groupe de huit garçons étant encadré par un « éducateur » muni simplement d'un diplôme de culturisme et qui a reconnu faire usage de la violence physique et avoir incité les jeunes à en faire usage entre eux pour sanctionner les fautes.⁽¹⁷⁾ Et puis, bien entendu, l'affaire de l'association autrefois prestigieuse « Cheval pour tous », qui vantait elle aussi le contact avec la nature et l'usage de la violence physique pour imposer l'adulte face au jeune rebelle, et dont le succès auprès du ministère et de certains magistrats reposait également sur le « charis-

me » du directeur.⁽¹⁸⁾ Ce dernier a été condamné par une cour d'assises, en 2002, à douze ans de prison pour viols et agressions sexuelles sur sept jeunes pris en charge par le centre.

Ces affaires illustrent un autre conflit entre des logiques différentes : une logique budgétaire qui vise le moindre coût et tend donc toujours à réduire l'encadrement, quitte à soutenir des projets issus d'associations et de personnes privées qui n'ont pas nécessairement fait leurs preuves dans l'action éducative ; une logique du rapport de force qui vise à imposer la « figure tutélaire » de l'adulte face à des jeunes « rebelles à l'autorité » ; une logique des vertus du travail et de la vie à l'écart qui, depuis le XIX^{ème} siècle, vante le « bon air » de la campagne, le « rapport à la nature » et les « vraies valeurs » ; une logique (ré)éducative qui met l'accent sur la formation scolaire et professionnelle ; enfin une logique de soutien ou d'écoute psychologique qui ne constitue cependant jamais le centre des dispositifs.

Enfin, un troisième problème peut être soulevé à l'occasion de l'ouverture de ces nouveaux CEF : celui des capacités de gestion interne des conflits et du pouvoir de sanction des éducateurs. À Beauvais, où la PJJ gère un CEF depuis le 1^{er} septembre 2003, les premiers incidents surviennent dès le mois d'octobre. Le centre a pourtant reçu des moyens humains exceptionnels : une vingtaine d'éducateurs encadrent 5 jeunes âgés de 14 et 15 ans. Selon l'AFP et ses sources institutionnelles,⁽¹⁹⁾ lors d'un repas que les jeunes n'ont pas apprécié, l'un d'entre eux donne un coup de pied à un éducateur, puis vide un extincteur dans le couloir. Tous sont sanctionnés en étant « privés de goûter et de cigarettes », ce qui a pour effet de les exciter davantage, au point qu'ils s'enferment dans la salle de détente et y saccagent le mobilier, après avoir « violemment bousculé un éducateur ». Or la vingtaine d'adultes vont à ce point se trouver démunis face à cinq jeunes de 14 et 15 ans qu'ils vont faire appel à la Police nationale qui viendra interpellier les jeunes et les placer en garde à vue en attendant leur audition devant les juges qui suivent leurs dossiers. Ceux-ci privilégieront une logique éducative et une réponse proportionnée, en décidant de les envoyer faire un « séjour de rupture » de dix jours dans une maison de l'Office national des forêts, encadrés par certains éducateurs, pour y éprouver des conditions de vie plus rudes et y réaliser des travaux d'utilité publique comme du débroussaillage, avant de réintégrer le CEF.⁽²⁰⁾ Cet évé-

(18) Maryse Esterle-Hedibel, « Délinquance des mineurs : du passé au présent, la concordance des temps ? », *Agora*, n° 21, 2000, p. 45 *sqq.*

(19) Voir les dépêches AFP des 16 et 28 octobre 2003 ; les sources sont des officiers de police du commissariat local et le directeur départemental de la PJJ.

(20) Stéphane Cugnier, *Oise hebdo*, 22 octobre 2003, p. 7.

(21) *Le Monde*, 9 juillet 2003 (Nathalie Guibert, « Le ministère veut clôturer les centres éducatifs fermés »). Dans une déclaration à l'Assemblée nationale, le 4 novembre 2003, le ministre de la Justice, garde des Sceaux, a précisé que 6 CEF fonctionnaient actuellement, que 9 autres seraient ouverts d'ici la fin de l'année 2003 et 20 autres avant l'été 2004 (AFP, 4 novembre 2003). Le ministre a également estimé que « ces centres ont apporté une réponse positive en matière de sécurité, mais aussi de réinsertion des jeunes. [...] Un certain nombre de jeunes ont pu reprendre un cursus de formation professionnelle tout à fait normal » (*ibid.*).

(22) L'additif au cahier des charges des CEF, daté du 25 juin 2003, contient des « prescriptions relatives aux dispositifs de prévention des fugues » très précises. Il est ainsi

prévu que « l'emprise du centre devra être clôturée et ne comporter qu'un accès unique actionnable par télécommande. Les grillages de clôture devront comporter un retour. L'enceinte de clôture sera doublée à l'intérieur d'une haie vive. Un système de barrière infra rouge sera installé. Des dispositifs de contrôle des mouvements seront également mis en place. Les fenêtres devront être équipées de système anti-chute approprié et doublé d'un film de protection. Chaque fois que cela sera possible, la pose d'ouvrants à oscillobattant sera privilégiée. Les balcons et les terrasses seront proscrits pour les chambres, ainsi que la proximité de gouttières descendantes. Les accès aux différents espaces devront pouvoir être maîtrisés par les encadrants en toute circonstance. »

(23) Saisi par les députés et sénateurs de gauche pour examiner la constitutionnalité de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, le Conseil constitutionnel avait estimé que « la dénomination de "centres fermés" traduit seulement le fait que la violation des obligations auxquelles est astreint le mineur, et notamment sa sortie non autorisée du centre, est susceptible de conduire à son incarcération par révocation du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve » (décision du 29 août 2002, alinéa 54, *Journal officiel*, n° 211, 10 septembre 2002, p. 14957). Mais, face à la clôture physique des lieux, on peut se demander où finit la restriction de liberté (légale dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve) et où commence la privation de liberté (illégal en dehors d'une

condamnation ferme prononcée par un tribunal). Sur ce point, on lira les réflexions stimulantes de Jean-Luc Rongé, *Revue de l'actualité juridique et sociale*, n° 231, 2004, p. 37-42.

(24) Pour une vue d'ensemble, voir Dominique Turbelin, *La justice a-t-elle besoin d'éducateurs ? De l'ES à la PJJ*, Toulouse, Érès, 1995 ; Françoise Tétard, « Répression ou éducation ? Le devoir d'histoire », in Claris, « Justice des mineurs », *Bulletin n°2*, 2002 (www.groupeclaris.com) ; Jacques Bourquin, « Le fantôme des maisons de redressement », *Le Monde diplomatique*, juin 2002, p. 3 ; Yann Le Pennec, *Centre fermé, prison ouverte. Luttres sociales et pratiques éducatives spécialisées*, Paris, L'Harmattan, 2004.

nement, quoique apparemment bien géré par toute la chaîne des professionnels impliqués, révèle cependant le problème des capacités de gestion interne des conflits et du pouvoir de sanction des éducateurs. Pour peu que les jeunes résistent davantage à leur interpellation, que les policiers s'y prennent mal ou que les juges ne trouvent pas de sanction adaptée, sans parler de la pression politique locale et de la pression médiatique, ce type d'incident pourrait assez aisément dégénérer et conduire les jeunes en prison.

Malgré toutes ces questions rapidement apparues, le gouvernement entend persister dans son projet de créer 60 CEF d'ici 2007.⁽²¹⁾ Le cahier des charges a été revu pour augmenter les dépenses de sécurité, en clôturant tous les sites, en y installant des alarmes sophistiquées et des vitres spéciales, de sorte que l'on se rapproche clairement de la détention.⁽²²⁾ Ceci pourrait du reste finir par poser des problèmes de légalité des CEF.⁽²³⁾ En sens inverse, estimant que tout ceci coûte décidément trop cher, le gouvernement entend augmenter le nombre de jeunes pris en charge de 10 à 15 et réduire dans le même temps le personnel les encadrant de 27 à 20. Ceci risque fort d'accroître les problèmes soulevés. Pour y réfléchir de façon générale, il nous semble important de commencer par faire un assez long détour historique.

2. La longue histoire des centres fermés et les problèmes récurrents de traitement des mineurs récidivistes

2.1. Des problèmes qui sont tout sauf nouveaux

Le plus étonnant dans cette histoire est sans doute à la fois sa banalité à l'échelle historique⁽²⁴⁾ et le fait qu'elle semble largement méconnue par les acteurs du processus.⁽²⁵⁾ L'idée d'un mode d'enfermement spécifique aux mineurs délinquants (non criminels) et à finalité éducative est très ancienne. Elle prend sa source dans la Révolution française, même si elle ne se réalise réellement que sous la monarchie de Juillet avec la création des maisons de correction.⁽²⁶⁾ Travail continu en atelier et éducation religieuse en sont la clef. Même chose du côté des jeunes filles qui sont enfermées dans les établissements religieux « Bon Pasteur ». Il faudra plus d'un demi-siècle pour que soient reconnues comme telles et interdites des pratiques de travail forcé des enfants.⁽²⁷⁾ Une loi de 1850 et un décret de 1869 organisèrent ensuite les « colonies pénitentiaires agricoles ».⁽²⁸⁾ Les vertus du travail et de la campagne y sont centrales

(25) Pierre Lascoumes avait bien remarqué ce problème d'absence de mémoire et d'enfermement dans « le réel immédiat et ses urgences », « la pratique et les ambiguïtés qui s'y révèlent sans cesse » (*Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social*, Paris, Masson, 1977, p. 73).

(26) Henri Gaillac, *Les maisons de correction, 1830-1945*, Paris, Cujas, 1991.

(27) Patrick Taron, « Le Bon-Pasteur angevin et la législation sur le travail des enfants au XIX^{ème} siècle », *Déviance et société*, n° 2, 2000, p. 123-141.

(28) Christian Carlier, *La prison aux champs. Les colonies d'enfants délinquants au nord de la France au XIX^{ème} siècle*, Paris, éditions de l'Atelier, 1994.

(29) Laurent Mucchielli, « Criminologie, hygiène et eugénisme en France (1870-1914) : débats médicaux sur l'élimination des criminels réputés "incorrigibles" », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n° 3, 2000, p. 57-89.

(30) Dans son célèbre préambule, il est écrit que : « Il est peu de problèmes aussi graves que ceux qui concernent la protection de l'enfance, et parmi eux, ceux qui ont trait au sort de l'enfance traduite en justice. La France n'est pas aussi riche d'enfants pour qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains. » Un peu plus loin, il est précisé que « ce qu'il importe de connaître c'est bien plus que le fait matériel reproché au mineur, sa véritable personnalité, qui conditionnera les mesures à prendre dans son intérêt » (cité par

Laurent Gebler et Ivan Guitz, *Le traitement judiciaire de la délinquance des mineurs*, Paris, *Actualités sociales hebdomadaires*, 2003, p. 8).

(31) Parmi les très nombreux témoignages personnels, on peut lire par exemple celui de Jacques Sélosse, qui commença sa carrière comme éducateur en 1946, au centre de Savigny : « La rencontre avec Savigny a été pour moi un moment important, et pourtant, pendant quelques heures, j'ai cru que j'allais retourner chez moi. [...] On sentait encore un modèle à la fois disciplinaire et militaire. [...] La sécurité restait la préoccupation dominante, il fallait éviter les fugues à tout prix. [...] Nous étions nous-mêmes sous surveillance, les surveillants chefs assumaient un rôle en commun des adjudants (*sic*) [...]. Les jeunes étaient l'objet d'appréciations qui pou-

vaient déboucher sur des sanctions (conseil de discipline, mitard, privation de visite) », (Jacques Bourquin, Entretien avec Jacques Sélosse, *Bulletin de psychologie*, n° 441, 1999, p. 304-305). Christian Sanchez (*Sous le regard de Caïn. L'impossible observation des mineurs délinquants (1945-1972)*, Toulouse, Érès, 1995, p. 144) décrit aussi l'arrivée au centre de Savigny du point de vue du jeune, arrivée semblable à l'entrée en prison : « L'aventure de l'observation pour un mineur commence par son arrivée, en fourgon cellulaire. Un bref passage au "greffe" [pour déposer une partie de ses affaires], un entretien administratif et une fouille sérieuse constitueront les premiers contacts avec l'établissement. Une "désinfection" du mineur sera pratiquée par l'infirmier. Une douche purificatrice (?), et les

mais, si l'éducation religieuse s'éloigne avec le retour de la République, la vie y est peut-être plus dure encore en cette fin du XIX^{ème} siècle hantée par le souvenir de la Commune de Paris et où le succès de la théorie du médecin italien Cesare Lombroso traduit bien l'idée désormais dominante selon laquelle le crime est une fatalité biologique, par atavisme ou par dégénérescence.⁽²⁹⁾ Plus que jamais la peine et la discipline sont les maîtres mots dans ces centres pour enfants qui relèvent toujours de l'Administration pénitentiaire. Quelques voix s'élèvent certes pour dénoncer les « bagnes d'enfants », surtout dans l'entre-deux-guerres. Une tendance inverse réalise aussi quelques progrès timides, avec notamment la création des tribunaux pour enfants par la loi du 22 juillet 1912, mais qui fonctionneront d'abord seulement dans quelques grandes villes. En réalité, il faut attendre le milieu du XX^{ème} siècle pour que la situation change réellement.

Depuis la fin des années 1930, sous Vichy (loi du 27 juillet 1942) puis à la Libération, une nouvelle tendance se consolide et s'impose en effet à travers l'ordonnance du 2 février 1945 posant le primat de l'éducatif.⁽³⁰⁾ Réformes essentielles accompagnant ce texte, la fonction de magistrat pour enfants est reconnue comme telle au sein de ce corps et une nouvelle direction est autonome au sein du ministère de la Justice pour s'occuper des mineurs délinquants à la place de l'Administration pénitentiaire : l'Éducation surveillée (qui était auparavant un service de l'Administration pénitentiaire). Désormais les choses sont théoriquement claires : la Pénitentiaire s'occupe des condamnés à des peines de prison, l'Éducation surveillée s'occupe des autres. En pratique, toutefois, la « culture pénitentiaire » est loin de se limiter à la prison.⁽³¹⁾ L'arrêt du 3 août 1950, réglementant la discipline dans les centres d'observation, instaurait ainsi un régime de punitions très strict et proche de celui des prisons, incluant des « séjours d'isolement », équivalent du mitard (pouvant provoquer de la même façon des suicides).⁽³²⁾ La culture militaire était également très présente. Au centre de Savigny, à la fin des années 1950, le directeur obligeait encore les jeunes à défiler et à saluer le drapeau le 14 juillet, sur fond de musique militaire. Au centre de La Prévalaye, les jeunes devaient appeler les éducateurs « chefs », saluer le drapeau tous les matins à l'appel du directeur criant « Garde à vous ! ». À Saint-Maurice, les jeunes devaient marcher dans la cour au pas cadencé, sauf le dimanche. Enfin, les visites de la famille étaient

mineurs vont à la lingerie. Là intervient l'expropriation de l'image de soi. »

(32) Ce qui suit est tiré de Ludivine Bantigny, *Le plus bel âge ? Jeunes, institutions et pouvoirs en France des années 1950 au début des années 1960*, thèse de l'Institut d'études politiques de Paris, 2003, p. 211 *sqq.*

(33) Jacques Bourquin, « La protection judiciaire et les mineurs difficiles », in Collectif, *L'éducatif, le psychiatrique, les cas limites et la PJJ*, Vaucresson, CNFE-PJJ, 1993, p. 17-35.

(34) Jacques Bourquin, « Le fantôme des maisons de redressement », *op. cit.*

(35) Selon une évaluation portant à l'époque sur 50 jeunes passés dans cet ISES, la majorité avait des problèmes de santé physique, les trois quarts présentaient des problèmes psychologiques. Environ 40 % auraient eu par la suite une évolution favorable, contre environ 60 % ayant récidivé dans la délinquance (Pierre Segond, « Descriptif des jeunes de l'ISES des Sables-d'Olonne », *Le Temps de l'histoire*, n° 1, 1998, p. 149-153).

(36) Jacques Bourquin, « L'institution spéciale d'éducation surveillée. Une création de 1952 pour les mineurs difficiles », *Le Temps de l'histoire*, n° 1, 1998, p. 137-148.

très réglementées et la correspondance des jeunes était lue et censurée. En réalité, on va le voir, il faudra trente ans (le temps d'une génération) pour que cette culture carcérale disparaisse véritablement et laisse place à une nouvelle culture professionnelle chez les éducateurs de la justice.

Dans les années 1950 (sur le fondement de l'ordonnance du 2 février 1945, de la loi du 24 mai 1951 et du décret du 12 avril 1952), l'Éducation surveillée dispose de deux types de placements en milieu fermé.⁽³³⁾ Il y a d'abord les Institutions publiques d'éducation surveillée (IPES), installées le plus souvent dans d'anciennes colonies pénitentiaires agricoles dont on a simplement rasé le mur d'enceinte (mais qui conserve son mitard), qui peuvent accueillir 200 jeunes de moins de 20 ans, placés par les juges pour enfants pour une durée de 2 à 3 ans afin de passer un diplôme professionnel, avec aussi un objectif de socialisation par une vie de groupe animée par des éducateurs. Par ailleurs, subsistent des internats correctifs, accueillant des mineurs condamnés et des indisciplinés des IPES, dans un objectif de contrainte et non d'éducation ; ils disparaîtront dans les années 1950 et seront remplacés par les Institutions spéciales d'éducation surveillée (ISES), qui reçoivent de 15 à 20 jeunes « récalcitrants » pour une durée de six mois, centrées à la fois sur le travail artisanal à l'extérieur, sur une action éducative individualisée et sur une prise en charge psychologique. « C'est l'ouverture timide vers un travail pluridisciplinaire. »⁽³⁴⁾ Dans le contexte volontariste de l'époque, les équipes étant composées d'éducateurs et de psychiatres volontaires, ces établissements font l'objet d'innovations pédagogiques importantes. Les centres de Lesparre (pour les filles) et des Sables-d'Olonne (pour les garçons) en seront les vitrines. Malgré le déficit de prise en charge psychologique, ils ont des résultats non négligeables, d'autant qu'un suivi est assuré, notamment grâce au foyer de post-cure de Nantes où les jeunes restent souvent jusqu'à leur service militaire.⁽³⁵⁾ L'expérience sera pourtant de courte durée. Dans le contexte de peur des « Blousons noirs », des incidents seront très médiatisés lors de l'été 1959 et aboutiront à sa fermeture l'année suivante.⁽³⁶⁾

À la fin des années 1950, c'est donc une tendance répressive qui s'impose de nouveau. Dans un contexte de montée de la délinquance juvénile (les enfants du baby-boom, tentés par les nouvelles voitures et mobylettes), d'une peur bientôt incarnée par les « Blousons noirs », la justice sanctionne à tour de bras. Et l'Éducation surveillée retourne en prison... En 1958 est créé le Service

d'observation d'éducation surveillée (SOES) à la maison d'arrêt de Fresnes. Doté d'une capacité de 60 places, il y entasse 180 jeunes en 1963 (essentiellement des garçons de 16 et 17 ans), la plupart en détention préventive. Il est en effet victime de son succès auprès des magistrats. Pourtant, son fonctionnement est dans l'ensemble un échec. Les conclusions de son étude historique sont nettes :

« Le quartier spécial de Fresnes ne remplit aucune des missions pour lesquelles il a été créé. Il contribue fort peu à la connaissance des mineurs détenus, il n'empêche pas le développement d'une sous-culture carcérale, il dispense une formation au rabais, bref il observe peu et n'éduque guère. »⁽³⁷⁾

Une étude réalisée en 1966 indique que 14 % des détenus font l'objet d'une mesure éducative à l'issue de leur placement dans le SOES, 28 % sont libérés et les autres vont en prison, en préventive ou après condamnation. L'étude indique aussi que 40 % des jeunes placés là n'y ont pas leur place et seraient mieux suivis ailleurs. Pourtant, le centre a été un succès institutionnel dans le contexte de l'époque. Et ceci n'est pas sans relation avec la période actuelle :

« L'envoi à Fresnes satisfait les aspirations sécuritaires du public, étouffe dans l'œuf la traditionnelle critique policière sur le laxisme de la Justice et rassure les juges d'instruction quant aux garanties de représentation. Il permet l'utilisation, en toute bonne conscience, de "l'électrochoc carcéral" que certains continuent de considérer comme une "thérapeutique" efficace de la délinquance malgré deux siècles de statistiques sur la récidive qui démontrent le contraire. Comme les maisons de correction du XIX^{ème} siècle, le quartier spécial dans sa première période [1958-1970] est une réussite institutionnelle et un échec éducatif. »⁽³⁸⁾

Au cœur de cet échec, outre des pratiques qui rappellent encore clairement le fonctionnement pénitentiaire, la question du surpeuplement est récurrente et les directeurs d'établissements se plaignent régulièrement d'en être réduits à faire du gardiennage et de la discipline (d'autant que les séjours des jeunes sont souvent très courts et que les éducateurs ne sont guère formés pour assurer une véritable éducation). Le nombre des prises en charge est alors très élevé. En 1959, les centres fermés (par opposition aux foyers dits alors de « semi-liberté ») de l'Éducation surveillée disposaient de 13.000 places (dont 90 % dans le secteur privé habilité), chiffre qui montera à 21.300 dès 1961, en liaison avec le phénomène

(37) Élise Yvrel,
Le centre spécial d'observation de l'Éducation surveillée de Fresnes de 1958 à 1979 : établissement éducatif ou prison ?, mémoire de maîtrise d'histoire, université Paris 7, 2000, p. 144.

(38) *Ibid.*, p. 144-145.

(39) Ludivine Bantigny,
op. cit., p. 243.

(40) *Ibid.*, p. 278.

(41) Francis Bailleau,
Christian Léomant,
Vincent Peyre, *Contrôle
des déviances juvéniles,
processus et parcours institu-
tionnels*, Vaucresson,
CEFRES, 1978.

(42) Cité par Jacques
Bourquin, « La protection
judiciaire et les mineurs
difficiles », *op. cit.*, p. 32.

des « Blousons noirs » et la pression sécuritaire mise alors sur la justice.⁽³⁹⁾ De fait, le nombre de mineurs jugés doubla entre 1955 et 1960, et quadrupla presque entre 1955 et 1965. Cette montée en puissance du contentieux juvénile s'accompagna aussi logiquement d'un recours de plus en plus important à la détention, provisoire ou non, ce qui entretint en réalité le rôle de repoussoir joué par la prison pour mineurs au sein de l'Éducation surveillée, à une époque où celle-ci connaissait pourtant l'apogée des centres fermés.⁽⁴⁰⁾

2.2. La fin provisoire des centres fermés

Au début des années 1970, de nouvelles structures font leur apparition. D'un côté, les foyers d'action éducative (FAE) et les centres d'orientation et d'action éducative (COAE) achèvent la transformation des internats en des structures d'hébergement modernes, où l'action éducative est clairement posée en priorité. Mais d'un autre côté, pour les mineurs les plus rebelles, sont créés les centres d'observation de sécurité (COS), toujours conçus comme des alternatives à la détention provisoire, pour un séjour de 1 à 2 mois. Il s'agit ici de centres fermés avec grilles et murs d'enceinte. Celui de Juvisy (Essonne) en est une vitrine. Une étude réalisée à la fin des années 1970 indiquera que, sur 735 jeunes placés à Juvisy entre 1970 et 1976, 60 % se retrouveront en prison deux ans après leur passage au COS, lors même que tous n'ont pas un profil de délinquants.⁽⁴¹⁾ L'échec de ces structures para-pénitentiaires était patent ; loin de juguler la déviance des jeunes, ils fonctionnaient comme des accélérateurs de carrière délinquante. En 1974, le rapport commandé par le garde des Sceaux Jean Taittinger au président du tribunal pour enfants de Paris, M. Molines, conclut que « les établissements fermés sont des échecs et des dépotoirs. [...] Il ne faut pas regrouper les mineurs les plus difficiles dans un nombre limité d'établissements. [...] l'action éducative pour les plus jeunes nécessite du temps, des zones de liberté, elle n'est pas conciliable avec le milieu fermé ». ⁽⁴²⁾ Il préconise des établissements ouverts, des personnels mieux formés, des équipes pluridisciplinaires intégrant pleinement les psychologues ou les psychiatres, des commissions locales composées de magistrats, d'éducateurs, de psychiatres et de psychologues, afin de suivre et d'orienter les cas les plus difficiles. Finalement, c'est le garde des Sceaux Alain Peyrefitte qui fermera les structures para-pénitentiaires en

1979, aidé en cela par la baisse des décisions de placement en détention préventive. Une certaine culture pénitentiaire semble alors avoir vécu à l'Éducation surveillée.⁽⁴³⁾

Pendant une quinzaine d'années, on n'entendra presque plus parler de centres fermés pour mineurs, sauf dans les périodes où la démagogie sécuritaire prend le dessus, comme lors de la première cohabitation (1986-1988). Pendant ce temps, l'Éducation surveillée a investi massivement l'action éducative en milieu ouvert (AEMO). La gauche au pouvoir a du reste développé des peines alternatives à l'emprisonnement comme le travail d'intérêt général voté en 1983 (dix ans avant une autre alternative qui aura plus de succès encore : la réparation pénale). À partir de 1987, l'Éducation surveillée s'investit aussi beaucoup dans une nouvelle structure, le service éducatif auprès du tribunal (SEAT), qui recherche ces alternatives, y compris en amont de l'intervention pénale. La formule est un succès : les parquets auront de plus en plus recours au SEAT pour s'informer sur la personnalité des mineurs délinquants avant de décider de l'opportunité et de la nature des poursuites à leur encontre. Dans le même temps, l'écroulement rapide, après 1987 (on y reviendra), du nombre de mineurs placés en détention provisoire a définitivement éloigné la PJJ – à ce moment-là de l'histoire – des quartiers de mineurs dans les prisons et des foyers d'urgence. Enfin, donnée non négligeable, 1987 est aussi l'année où se tarit le recrutement des éducateurs de la PJJ, ce qui provoquera progressivement une augmentation des postes vacants et une réduction des activités dans de nombreux centres. Il faudra attendre ici l'année 2000 pour que la Chancellerie en prenne pleinement conscience et décide des recrutements massifs et des formations accélérées qui poseront d'autres problèmes.

2.3. Vers la crise actuelle de la justice des mineurs

Ces évolutions ne sont pas anodines, ce sont de véritables mutations.⁽⁴⁴⁾ En un sens, elles parachèvent le mouvement initié en 1945. Sur le plan des valeurs, la suppression des centres fermés fut vécue comme une victoire de l'idéal éducatif à la fin des années 1970. Mais sur celui des pratiques, la mutation a peut-être été mal perçue. En travaillant en milieu ouvert ou en conseil auprès des magistrats, les éducateurs de la PJJ se sont beaucoup recentrés sur la dimension individuelle des parcours délinquants et sur les problématiques psychologiques

(43) Comme toujours, les pratiques n'ont suivi les discours qu'avec beaucoup de retard. Par exemple : « Quant au mitard, si on observe l'adoucissement de son régime et le ralentissement progressif de son utilisation après 1968, ce n'est que vers 1975 qu'il disparaîtra définitivement de la plupart des établissements, c'est-à-dire lorsque la transformation des ISES bouleversera leur organisation », rappelle Gisèle Fiche (« De l'Éducation surveillée à la Protection judiciaire de la jeunesse », *Droit de l'enfance et de la famille*, n° 41, 1995, p. 104).

(44) Yann Le Pennec, *op. cit.*, p. 59 *sqq.*

(45) Ce que rappelle par exemple une étude très récente menée sur des jeunes pris en charge par la PJJ dans la région PACA : Lionel Dany, *Jeunes de la Protection judiciaire de la jeunesse et santé*, Marseille, Observatoire régional de la santé, 2003, p. 18-20.

(46) Cela change aussi le fonctionnement des lieux d'accueil comme les centres d'activités de jour. Situés au sein des agglomérations pour favoriser la proximité avec le bassin d'embauche potentiel, certains foyers se retrouvent enclavés dans des zones en déclin, quand ils ne sont pas pris dans la tourmente de la ghettoïsation, des phénomènes de bandes, des affrontements entre les quartiers, etc. (le problème est signalé dans le rapport Lazerges-Balduyck, *Réponses à la délinquance des mineurs*, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française,

1998, tome 1, p. 232). Ajoutons ici un fait généralement méconnu, à savoir que, historiquement, l'armée fut aussi un réel débouché professionnel, provisoire ou de longue durée, pour une partie de la jeunesse rebelle. Le lien entre les centres fermés des années 1950 et du début des années 1960 et le service militaire qui suivait immédiatement est bien établi (Ludivine Bantigny, *op. cit.*, p. 258 *sqq.*). On ignore ce qu'il en fut après 1968. On ignore également les conséquences de la suppression du service militaire décidée par le président Chirac après son élection en 1995.

et familiales afférentes. Faute de pratiques, ils ont sans doute perdu des savoir-faire en matière de dynamique de groupe. En outre, l'entrée dans une société caractérisée par un chômage structurel touchant les moins diplômés a transformé leur action et accru encore la dimension psychologique individuelle : désormais, on ne peut plus espérer placer à tout moment un jeune en apprentissage puis lui trouver un travail et un salaire décents, s'il accepte de rentrer dans le rang (lors même que le travail continue à être le principal horizon d'attente de ces jeunes et ce par quoi ils espèrent « s'en sortir » dans la vie sociale).⁽⁴⁵⁾ Cela change beaucoup de choses.⁽⁴⁶⁾ Enfin, la fermeture des centres fermés n'a pas occasionné l'ouverture de placements alternatifs. Au tournant des années 1980 et 1990, le constat est global :

« Le phénomène le plus massif est constitué par la disparition à peu près totale des mesures de placement dans un établissement de la Protection judiciaire de la jeunesse ou un établissement privé habilité ou encore à l'Aide sociale à l'enfance ou dans un établissement sanitaire. Les mesures spécifiques utilisées ont un relief moins mordant : elles se réduisent à une admonestation (dans les deux tiers des cas), ou à une remise aux parents, tuteur, gardien ou personne digne de confiance (dans un tiers des cas). Il s'agit donc d'une intervention très faiblement marquée ; elle ne se distingue pas toujours clairement des admonestations officieuses pratiquées par la police sur ou sans ordre du parquet, sauf par l'intervention d'un juge. Certes, on peut prononcer aussi une mise en liberté surveillée, mais leur nombre ne cesse de décroître, notamment quand elles sont adjointes à une mesure éducative. Qu'elle soit greffée sur une peine ou sur une mesure, la liberté surveillée n'intervient plus

guère qu'une fois sur vingt. Autrement dit, les solutions spécifiques prévues par l'ordonnance du 2 février 1945 tendent à s'effacer de la pratique pénale des mineurs. »⁽⁴⁷⁾

Ce constat statistique invite à distinguer plusieurs problèmes.

D'abord une absence fréquente de prise en charge. À la fin des années 1980, l'Éducation surveillée, qui devient la Protection judiciaire de la jeunesse en 1990, n'imagine donc pas devoir réinvestir un jour un type d'hébergement qu'elle croit disparu à jamais. La « crise » de cette institution, qu'on ne cessera d'évoquer tout au long des années 1990 et encore aujourd'hui, s'enracine dans ces mutations et dans cette précarité des structures. Par ailleurs, cette « crise » de la PJJ est peut-être inséparable d'une « crise » des juges des enfants qui ont vu leur pouvoir en matière de traitement de la jeunesse se réduire au sein des TGI, tout au long des années 1990, au profit des parquets des mineurs qui préfèrent classer eux-mêmes et s'en remettre aux services de police et de gendarmerie pour une admonestation.⁽⁴⁸⁾ C'est cette fonction d'admonestation que les parquets reprendront finalement à leur compte après la loi de 1993 et avec la construction progressive d'une justice dite de proximité.⁽⁴⁹⁾

Ensuite, ces deux « crises » sont à rapporter à des dysfonctionnements beaucoup plus chroniques et classiques de la justice des mineurs, qui se trouvent simplement exacerbés en période de surcharge de la machine pénale. Ces dysfonctionnements semblent principalement au nombre de trois.

1 – Une tendance logique à la réduction de la réponse pour les affaires les plus bénignes en période de surcharge. Ainsi, entre 1960 et 1980, si la prise en charge institutionnelle des mineurs délinquants a nettement augmenté, elle s'est également traduite de plus en plus fréquemment par une absence de mesure ou de sanction (sous diverses formes de classement du parquet), en particulier pour les filles, pour les garçons les plus jeunes (moins de 16 ans) et en particulier pour les dossiers d'assistance éducative.⁽⁵⁰⁾ Confrontés à une hausse des procédures transmises par la police et la gendarmerie, les magistrats ont pratiqué un tri sélectif qui tenait compte davantage de la gravité des faits et de l'âge des mineurs que de leur personnalité.⁽⁵¹⁾ C'est là une réaction logique pour un appareil d'État confronté à une surcharge irréductible. De là la mise en place de la « troisième voie » (dite aussi « justice de proximité »).

2 – Une inadaptation de la sanction pénale due à la longueur des procé-

(47) Philippe Robert, Bruno Aubusson de Cavarlay, Marie-Lys Pottier, Pierre Tournier, *Les comptes du crime. Les délinquances en France et leur mesure*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 229.

(48) *Ibid.*, p. 224, Francis Bailleau, « La justice pénale des mineurs en France ou l'émergence d'un nouveau modèle de gestion des illégalismes », *Déviante et société*, n° 3, 2002, p. 418. Un témoignage de cette crise est par exemple fourni par cette juge des enfants expliquant les raisons pour lesquelles elle a quitté cette fonction : Josiane Bigot, *Des enfants sans voix ni lois*, Paris, Pygmalion-Gérard Watelet, 2000, p. 38 et 177-179.

(49) De là aussi une part importante de la hausse des statistiques policières et judiciaires concernant la délinquance des mineurs à partir de

1993-94 (voir Philippe Robert, *Le citoyen, le crime et l'État*, Paris-Genève, Droz, 1999, p. 224 ; et Laurent Mucchielli, « L'évolution de la délinquance des mineurs en France (1980-2000) », *Sociétés contemporaines*, n° 53, 2004, p. 101 *sqq.*

(50) Vincent Peyre, « Les incarcérations de mineurs et les autres modes d'intervention. Évolution en vingt ans », *Annales de Vaucresson*, n° 18, 1981, p. 25-27.

(51) Henriette Girault-Montenay, « Détention des mineurs : évolution quantitative, signification, pratiques judiciaires », *Annales de Vaucresson*, n° 18, 1981, p. 55-56.

(52) Voir la discussion sur les relations entre âge et délinquance in Laurent Mucchielli, « L'évolution de la délinquance des mineurs en France (1980-2000) », *op. cit.*

dures. Il est sans doute relativement peu dommageable à la collectivité qu'un adulte auteur d'un délit routier ou administratif ne soit jugé que plusieurs mois, voire un an après les faits. Cet adulte sait que la sanction va arriver et que le *statu quo* actuel est une simple question de délai. En cas de délit grave ou de crime, la détention provisoire l'attend. Mais la délinquance juvénile présente quelques particularités. Il s'agit le plus souvent d'une délinquance peu grave (vol, vandalisme, conduite sans permis) mais qui, dans certains cas, est particulièrement intense, car concentrée sur une courte période de la vie (les enquêtes de délinquance auto-révélee confirment que la période 13-16 ans est particulièrement sensible⁽⁵²⁾). La longueur de la réponse pénale peut ici être totalement inadaptée, donner à la fois un sentiment d'impunité dans un premier temps, puis un sentiment d'incompréhension et d'injustice (chez le mineur et chez ses parents) lorsque la sanction tombera, alourdie par le poids du nombre de délits commis dans la période perçue comme tolérée faute de réaction pénale. Le constat est bien connu des praticiens :

« Lorsque l'on examine objectivement les casiers judiciaires des mineurs, et à l'intérieur le temps écoulé entre la date de commission de la première infraction et la date d'application de la première sanction pénale réellement perçue comme pénible par le mineur concerné, on est systématiquement frappé par la longueur de cette période, qui se compte toujours en mois, parfois en années. »⁽⁵³⁾

Les travaux de Francis Bailleau sur l'application de l'ordonnance de 1945 l'ont également bien montré. Ils soulignent de surcroît les carences judiciaires en termes de coordination et de suivi.

Voici le cas de Christian. Neuf affaires pénales avant sa majorité. Le jugement de la première intervient 21 mois après la commission des faits. À cette date, il a commis 5 autres délits repérés (toujours des vols et de la conduite de voiture sans permis). Il est jugé tantôt par un juge des enfants, tantôt par deux juges d'instruction différents. Cet exemple « montre l'existence d'une liaison difficile, au sein des tribunaux, entre les juges des enfants, en principe compétents pour toutes les affaires concernant des mineurs, et les juges d'instruction. De plus, il illustre l'importance des délais entre la présentation au parquet généralement par la police, la saisine d'un magistrat et le jugement. Mais ces délais ne sont pas réguliers, si bien que plus sa carrière se

développe, moins il est possible au mineur de saisir la relation entre les mesures dont il est l'objet et les faits qui devraient les motiver. » « Le temps judiciaire ne correspond pas au temps vécu par le mineur et son entourage. Il est aussi en contradiction avec le temps éducatif ou pénitentiaire. » Cette succession de magistrats différents et de délais superposés rend la justice « arbitraire et incohérente » aux yeux du mineur et de sa famille. De plus, on doute de la pertinence des mesures éducatives dans ce cas puisque « c'est seulement au bout de la cinquième affaire que le jeune sera présenté à un juge des enfants et après la troisième affaire qu'il bénéficiera d'une mesure éducative active sous la forme d'une mesure de liberté surveillée alors que, d'après les textes, cette présentation et ce type de mesure devraient être le mode de fonctionnement privilégié de cette juridiction spécialisée ».⁽⁵⁴⁾

De là, la recherche d'accélération du processus judiciaire qui a caractérisé les années 1990, avec la création des convocations par officier de police judiciaire, les procédures de comparution à délai rapproché (lois du 8 février 1995 et du 1er juillet 1996) et la généralisation de ce que l'on appelle le « traitement en temps réel ». Il s'agit de répondre de façon la plus rapide possible et surtout au coup par coup. C'est en réalité une autre logique, qui contredit celle qui était traditionnelle concernant les mineurs.⁽⁵⁵⁾

3 – Enfin, une dernière conséquence de ces dysfonctionnements structurels est un recours de plus en plus massif, dans les années 1970 et surtout 1980-1986, à la détention provisoire pour les mineurs, en particulier récidivistes [*cf. figures 1 et 2*]. Au tournant des deux décennies, on peut dire que sont placés en détention provisoire pour une courte durée (la loi autorise alors 10 jours maximum), par le juge des enfants ou le juge d'instruction, des adolescents déjà connus de la justice pour des affaires passées et/ou en cours (et dont une partie a déjà connu un court séjour en prison), neuf fois sur dix pour des affaires de vols, la motivation de la mise en détention provisoire étant les garanties de représentation pour des mineurs inconnus, la sanction pour des fugueurs de foyers d'hébergement, l'internement pour des auteurs de violences graves, la sanction pour les voleurs récidivistes.⁽⁵⁶⁾ Lors même qu'il s'agit d'une délinquance souvent peu grave, mais parce qu'elle est répétitive, les magistrats s'en remettent à la logique du « coup d'arrêt » par le placement en détention provisoire (suivi d'une simple remise en liberté dans la plupart des cas). Or toutes

(53) Michel Huyette, *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*, Paris, Dunod, 1999, p. 457. Ce magistrat dénonce aussi l'attitude de certains de ses collègues, qui revient au fond à attendre que le mineur devienne majeur pour le condamner lourdement (*ibid.*, p. 472-476).

(54) Francis Bailleau, *Les jeunes face à la justice pénale*, Paris, Syros, 1996, p. 110-111.

(55) Par ailleurs, l'accélération de certaines procédures a sans doute pour conséquence le ralentissement d'autres.

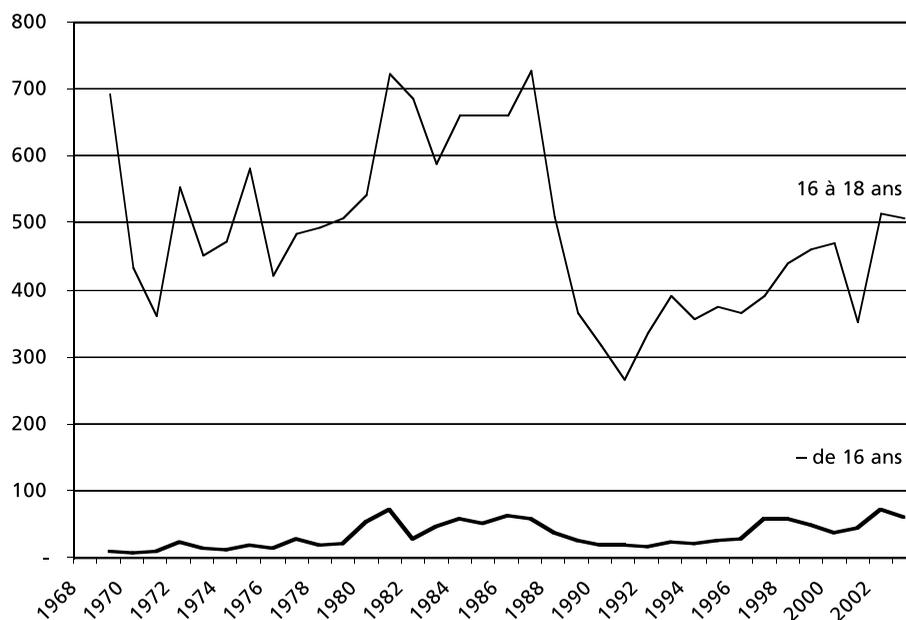
(56) Philippe Robert, Renée Zauberman, « Une solution, plusieurs raisons : la mise en détention provisoire des mineurs de 16 ans », *Annales de Vauresson*, n° 18, 1981, p. 229-261 ; ainsi que Vincent Peyre, *op. cit.*, p. 29-31.

(57) Henriette Girault-Montenay, *op. cit.*, p. 62.

(58) Pierre Tournier, *La détention des mineurs : observation suivie d'une cohorte d'entrants*, Paris, CESDIP, 1991, Études et données pénales, n° 62. Un tour d'horizon de ces recherches *in* Pierre Tournier, « La mesure de la récidive en France », *Regards sur l'actualité*, n° 229, 1997, p. 15-26.

les études montrent que cette logique du coup d'arrêt n'a jamais produit les effets escomptés. Une étude menée au Centre de Vaucresson au tournant des années 1970 et 1980 concluait déjà que « les peines de prison ferme n'arrêtent pas un processus de délinquance, elles ne font que l'accroître et risquent de structurer une "personnalité délinquante" ». (57) Par la suite, les études menées au CESDIP sur le retour en prison verseront au débat des données allant dans le même sens. Ainsi, dans une recherche sur le devenir judiciaire de mineurs incarcérés au début des années 1980, les chercheurs constatent que le taux de récidive est de 77 % en moyenne (63 % en cas de première condamnation, 91 % en cas de récidive et même 97 % si la précédente condamnation était de la prison ferme). (58) L'idée du coup d'arrêt semble donc totalement invalidée.

Fig. 1 : Évolution du nombre de mineurs placés en détention préventive (structure par âge au 1er janvier) de 1969 à 2003

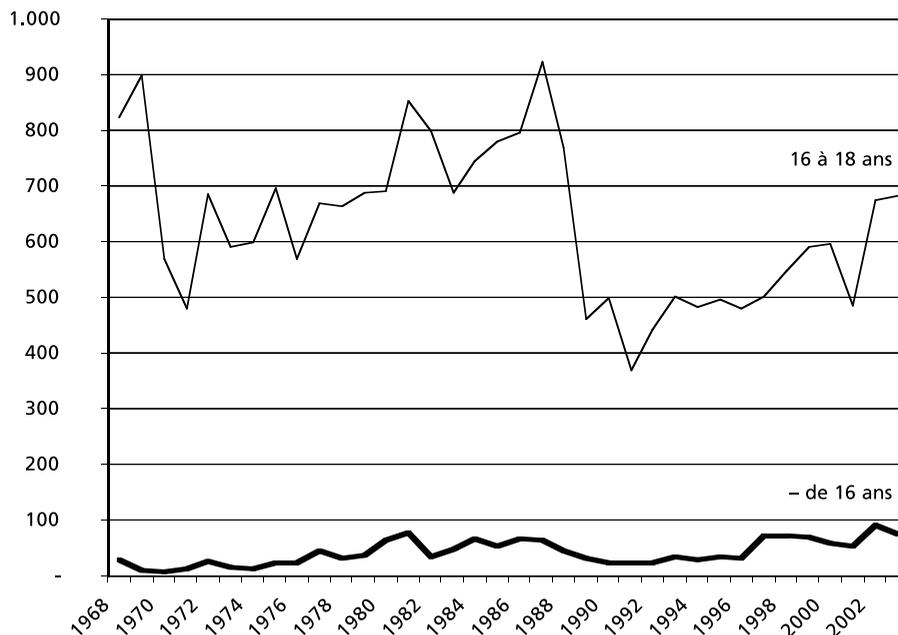


Source : Direction de l'Administration pénitentiaire et CESDIP, base Sept

Champ : France métropolitaine

Lecture : pour les années 1968 à 1971, les classes d'âge sont - de 15 ans et 15-18 ans

Fig. 2 : Évolution du nombre de mineurs détenus (structure par âge au 1er janvier) de 1969 à 2003



Source : Direction de l'Administration pénitentiaire et CESDIP, base Sept

Champ : France métropolitaine

Lecture : pour les années 1968 à 1971, les classes d'âge sont – de 15 ans et 15-18 ans

Au tournant des années 1980 et 1990, la prise en charge judiciaire des mineurs délinquants s'est donc trouvée dans une configuration inédite. Tandis que les centres fermés avaient été fermés à la fin de la décennie 1970, c'est la détention provisoire qui devenait considérablement limitée à partir de 1987.⁽⁵⁹⁾ En 1990-1991, le nombre de mineurs placés en détention provisoire tombait à son niveau le plus bas depuis au moins un quart de siècle. Or, au même moment, une série d'« émeutes » avait lieu dans des quartiers pauvres des grandes agglomérations (en régions parisienne et lyonnaise). Ceci déclenchait le début d'une offensive policière contre ce que le Syndicat des commissaires

(59) Conséquence de la loi du 30 décembre 1987 qui supprima la possibilité de mise en détention provisoire des mineurs de 13 ans et, en matière correctionnelle, des moins de 16 ans, et de la loi du 6 juillet 1989 qui limita la détention provisoire des 16-18 ans à un mois renouvelable quand la peine encourue n'excède pas sept années.

(60) Voir Laurent Mucchielli, « L'expertise policière de la "violence urbaine". Sa construction intellectuelle et ses usages dans le débat public français », *Déviante et société*, n° 4, 2000, p. 351-375.

(61) Annie Kensey, « Mineurs en prison : aspects statistiques », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 29, 1997, p. 42.

(62) *Réponses à la délinquance des mineurs*, *op. cit.*, p. 241.

(63) *Ibid.*, p. 241-242.

(64) La nouvelle directrice de la PJJ, Sylvie Perdriolle, dira des UEER en janvier 2000 : « Leur pertinence et leur efficacité sont désormais unanimement admises », (Avant-propos, *in* ministère de la Justice, *Centres éducatifs renforcés*, Actes du colloque, Lyon, janvier

et des hauts fonctionnaires de la Police nationale n'allait pas tarder à appeler les « zones de non droit ».⁽⁶⁰⁾ Ensuite, à partir de 1993-1994, la mise en œuvre du nouveau Code pénal (et de plusieurs circulaires des ministres de la Justice, de l'Intérieur et de l'Éducation nationale, poussant au durcissement du traitement de la délinquance des mineurs et au signalement plus systématique des délits), aggravant les qualifications et les peines encourues en matière de vol, de vandalisme et d'agressions même limitées dans leurs dommages physiques, se traduisait par une augmentation forte et rapide de la délinquance enregistrée, posant les termes fondamentaux du débat public qui occupe la société française depuis lors. Dans un tel contexte, c'est sans surprise que l'on constatera rapidement, d'une part, la reprise de l'usage de la mise en détention provisoire des mineurs pour de courtes durées,⁽⁶¹⁾ d'autre part, et c'est ce qui nous occupe ici, le retour progressif des centres fermés.

2.4. Le retour progressif de centres fermés

En 1996, sous un gouvernement de droite, le garde des Sceaux Jacques Toubon décide de créer 50 « unités éducatives à encadrement renforcé » (UEER). Le projet est mal reçu par les éducateurs de la PJJ qui croient revoir les centres fermés supprimés vingt ans plus tôt. Seuls 17 UEER ouvriront, dont 10 dans le secteur privé habilité. Mais, cette fois, la gauche revenue soudainement au pouvoir en 1997 emboîtera le pas du gouvernement précédent en rebaptisant les UEER « centres éducatifs renforcés » (CER). En 1998, la mission Lazerges-Balduyck avait recommandé le développement de toute une série de dispositifs allant des « classes relais » aux UEER, en passant par les centres de jour ainsi que le redéveloppement de « petits internats » « dans les départements les plus sensibles, dans le cadre de la politique de la ville ». Si elle entérinait le bien-fondé, dans certains cas, des notions d'éloignement et de rupture, la mission précisait toutefois deux choses. La première était l'importance de la continuité éducative de la prise en charge :

« Une attention toute particulière doit être accordée aux conditions de retour des jeunes, après la période brève (trois ou quatre mois) mais intense passée dans l'UEER. Une mesure de liberté surveillée ou éducative en milieu ouvert, dans le cadre d'une mise sous protection judiciaire, doit être garante de la cohérence et de la continuité de la prise en charge. »⁽⁶²⁾

La seconde était l'importance de la claire distinction entre ces formes de prises en charge éducatives « renforcées » et les formes plus ou moins atténuées de détention connues par le passé et dans d'autres pays : « La mission estime que la solution consistant à créer des centres fermés ne constitue pas une réponse adaptée aux problèmes posés par les mineurs délinquants. » Elle précisait enfin que « le développement des solutions d'éloignement et de rupture ne doit pas passer exclusivement par la création de foyers, qu'ils soient à encadrement renforcé ou non. [...] La PJJ doit s'appuyer sur les familles d'accueil habilitées et les associations gérant les lieux de vie, et favoriser leur adaptation aux besoins qu'elle a identifiés. »⁽⁶³⁾

Fort de ce soutien aux UEER (appuyé aussi par plusieurs missions d'inspection administratives internes), entériné par la nouvelle direction de la PJJ,⁽⁶⁴⁾ le gouvernement Jospin, lors des conseils de sécurité intérieure du 8 juin 1998 et surtout du 27 janvier 1999, allait donc poursuivre la mesure en les rebaptisant centres éducatifs renforcés (CER). En même temps, cédant aux pressions exercées par le ministère de l'Intérieur, il créait aussi des centres de placement immédiat (CPI), dont la logique d'urgence allait poser de nouveaux problèmes. Pour réaliser ces nouveaux objectifs et calmer la grogne interne, était aussi décidée la création de 1.000 nouveaux postes (en deux ans) à la PJJ.

Dans sa circulaire du 25 mars 1999, la DPJJ annonçait donc d'abord l'intention du gouvernement d'ouvrir « 100 centres éducatifs renforcés d'ici la fin de l'année 2000, ce qui suppose de créer 87 nouvelles structures ». En réalité, pour l'année 2000, 48 CER seront budgétés (10 gérés par la PJJ, 38 par le secteur habilité), incluant les anciennes UEER. La circulaire du 13 janvier 2000 précise la nature de ces nouveaux placements destinés aux « mineurs délinquants multirécidivistes en grande difficulté ou en voie de marginalisation ayant souvent derrière eux un passé institutionnel déjà lourd ».⁽⁶⁵⁾ Il s'agit de séjours de 3 à 6 mois, structurés au quotidien par des programmes d'activités éducatives intenses, qui visent « à créer une rupture dans les conditions de vie du mineur et à préparer les conditions de sa réinsertion ». Une note du bureau des méthodes de l'action éducative de la DPJJ précisera aussi qu'« il convient de rappeler que *c'est l'action éducative qui est renforcée dans la vie quotidienne des jeunes*. Cela signifie clairement que l'on n'est pas dans une problématique de la *contention*, la question de la contrainte renvoie aux limites à poser

2000, p. 3). Le magistrat Denis Salas estime également que : « Il ne s'agit pas de faire revivre les anciennes structures mais de considérer que le détour ségrégatif – au sens où il y a contrainte éducative – est incontournable si l'on veut conserver sa crédibilité au pari éducatif. Faute de quoi, l'hébergement sera condamné à rester au mieux une fausse bonne idée éducative, au pire un ersatz de solution sécuritaire », (« Justice pour les mineurs », *Des idées en mouvement*, revue de la Ligue de l'enseignement, Hors série n° 5, 2003, p. 48-49).

(65) Circulaire DPJJ, n° NORJUSF0050051N, p. 1.

(66) Document non daté (1999 ou 2000), reproduit in Messaouda Biskri, *Une justice éducative. La délinquance des mineurs à Villefranche-sur-Saône*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2001, p. 399.

(67) Guy Cauquil, [dir.], *La PJJ face aux défis de l'éducation renforcée. Évaluation des dispositifs de prise en charge des mineurs multirécidivistes ou en grande difficulté*, Paris, ministère de la Justice, DPJJ, janvier 2002, p. 6.

(68) Mais ils sont connus en interne, au niveau des directions départementales de la PJJ, ainsi que nous l'a montré la séance de travail lors de la formation continue des directeurs.

(69) Denis Salas, « Synthèse des travaux », in ministère de la Justice, *Centres éducatifs renforcés*, op. cit., p. 76.

au jeune et au travail qu'il faut mener à partir de ses transgressions. Le juge est le garant du respect de la loi et applique les sanctions qui découlent de sa transgression ; le responsable du service pose des règles de vie en groupe et le non-respect de ces règles relève de la réponse éducative. »⁽⁶⁶⁾ Précision importante en comparaison avec les incidents survenus dans les CER.

Lors du colloque de Lyon, en janvier 2000, un consensus se dessinait pour souligner à la fois l'intérêt de ce type de structure pour certains jeunes, à un certain moment de leur parcours, et les problèmes récurrents du suivi de la prise en charge et du retour en milieu ouvert après la sortie du CER. Les éducateurs soulignaient aussi leur manque de lien avec les magistrats et le manque de psychologues dans certaines unités. Ce jugement « globalement positif » se dégagera aussi de l'évaluation réalisée en 2001 sur 50 dispositifs de la PJJ dans dix départements jugés prioritaires, le principal problème repéré étant le fait qu'« un fonctionnement administratif rigide, en partie lié aux règles de gestion de la fonction publique, et un management qui reste à maîtriser (en matière de recrutement, d'affectation, de gestion paritaire des carrières, de dialogue social crispé, etc.) empêchent trop souvent de rendre opérantes des innovations éducatives dont l'intérêt est par ailleurs souligné ».⁽⁶⁷⁾ Les fonctionnements problématiques (par le déficit de projets éducatifs, voire par les violences institutionnelles) de quelques CER étaient passées sous silence dans les documents officiels.⁽⁶⁸⁾ Les problèmes étaient donc encore posés et Denis Salas pouvait prévenir : « La tentation d'une toute puissance ou d'une fonction rédemptrice auxquelles on pourrait s'identifier ne me paraît pas à écarter totalement compte tenu de la position particulière occupée par les CER dans l'ensemble de l'action éducative. »⁽⁶⁹⁾ De fait, on semblait ici aux limites de l'action éducative, mais avec d'indéniables réussites sur lesquelles la PJJ pouvait asseoir une nouvelle culture professionnelle.

Il faut toutefois évoquer ensuite les centres de placement immédiat (CPI) conçus à l'origine comme une réponse à la demande de rapidité face aux délais de prise en charge au sein de la PJJ. La circulaire du 13 janvier 2000 annonce la création, « d'ici 2001 », de 50 de ces centres (petites structures avec un maximum de 12 mineurs âgés de 13 à 18 ans), ayant pour mission de « réaliser un travail d'évaluation et d'observation de la situation personnelle, familiale, scolaire ou professionnelle du mineur pendant un délai d'un à trois mois,

puis de proposer au magistrat une orientation ». Le bilan de l'évaluation menée en 2001 fut toutefois ici nettement moins favorable. En réalité, faute de réels projets éducatifs, faute de durée pour les mettre en œuvre et faute de cohérence dans les décisions de placement prises par les magistrats (qui conçoivent souvent les CPI comme de simples hébergements alternatifs à l'incarcération), ces structures semblent être, dans l'ensemble, plutôt un échec.⁽⁷⁰⁾

L'histoire en était là, lorsque la campagne électorale centrée sur la peur de « l'insécurité » a provoqué un nouveau changement de gouvernement et un retour à l'idée ancienne des centres fermés.

2.5. Quoi de neuf dans le système actuel ?

Avec les CEF, qu'y a-t-il donc de nouveau sous le soleil de la prise en charge des adolescents difficiles ? Dans le discours sur le contenu de cette prise en charge, peu de choses. Il s'agit toujours de centres « éducatifs », où la formation est toujours présentée comme prioritaire. Seulement ces centres éducatifs sont « fermés », et cette fermeture change bien des choses. En effet, comme la médiatique affaire du centre de Sainte-Eulalie l'a montré (et d'autres par la suite), lorsque le jeune fugue, il peut se retrouver directement sur la case prison.⁽⁷¹⁾ Pire, sa fugue médiatisée peut donner lieu à une véritable petite chasse à l'homme de la part des forces de l'ordre, au risque d'un dénouement tragique.⁽⁷²⁾ Ce sont là de véritables ruptures. La fugue est un événement ordinaire de la vie en institution, elle est vieille comme les internats. L'ancienne directrice de la PJJ résumait ainsi ce que tous les éducateurs expérimentés savent depuis des générations :

« Lorsqu'un mineur fugue d'un établissement, la première question est d'ordre éducatif avant de savoir si elle appelle une réponse judiciaire. La violence est elle aussi une question d'abord éducative. Aucune structure éducative n'échappe à la violence. »⁽⁷³⁾

En outre, une fugue peut avoir bien des explications, le refus de la prise en charge, certes, mais aussi un conflit avec un membre du personnel, une humiliation ou une violence subies ou ressenties comme telles, ou encore un problème familial, une menace venue de l'extérieur, etc. Comment se fait-il que la question de la motivation de la fugue ne soit même pas posée ? On pourrait même aller encore un peu plus loin et considérer, avec le magistrat Michel

(70) Guy Cauquil, *op. cit.*, p. 18 *sqq.*

(71) Ainsi un adolescent de 16 ans, qui avait fugué du CEF de Valence, a-t-il été condamné par deux fois à 15 jours de prison ferme par un juge des enfants d'Aurillac (AFP, 15 juillet 2003).

(72) Ce que remarque à juste titre le président du tribunal pour enfants de Bobigny, Jean-Pierre Rosenczweig, « Centres éducatifs ou centres fermés ? », *Libération*, 15 juillet 2003.

(73) Ministère de la Justice, *Centres éducatifs renforcés*, *op. cit.*, p. 97.

(74) *In Claris, op. cit.*

2003), alors qu'il s'agit avant tout de petits voleurs et de bagarreurs.

(75) Denis Salas, *op. cit.*, p. 75.

(76) À Sainte-Eulalie, « des barbelés de 90 cm ont été ajoutés aux grillages de 1,98 m et des entrebâilleurs ont été placés aux fenêtres » (AFP, 11 octobre 2003).

(77) Voir par ex. AFP, 25 avril 2003. Compte tenu du caractère catastrophiste du débat politico-médiatique de ces dernières années, on n'est hélas pas surpris de rencontrer chez les riverains une peur pourtant irrationnelle au regard des trajectoires des jeunes hébergés dans le CEF. Un membre de l'association des riverains, qui s'est constituée pour surveiller le CEF, imagine ainsi que les jeunes ont déjà commis et risquent de commettre de nouveau « des braquages ou des viols collectifs » (AFP, 11 octobre

(78) Sur la construction des problèmes de sécurité dans le débat public, voir notre analyse critique : Laurent Mucchielli, *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2ème éd. 2002.

(79) Voir l'article « L'avenir des centres fermés en question », *Le Figaro*, 27 août 2003. Il s'agirait cette fois-ci de structures plus larges, accueillant une trentaine de mineurs, strictement contrôlés par « des personnels spécialement formés ». S'agit-il d'introduire le personnel de l'Administration pénitentiaire dans les centres de la PJJ, comme on s'apprête à introduire les éducateurs PJJ dans les nouvelles prisons pour mineurs ? L'article ne le précise pas.

Huyette, que ne pas fermer la porte du centre tout en menaçant le mineur de prison « le met dans une situation difficilement gérable si ce n'est perverse ». ⁽⁷⁴⁾

Au fond, ce que la répression judiciaire de la fugue traduit dès lors clairement, c'est le fait que, dans la pensée de ses concepteurs, les CEF ont certes un *contenu* éducatif, mais non une *finalité* éducative. Leur finalité est l'enfermement ; leur condition est la contrainte et la disciplinarisation ; l'éducatif est simplement une partie de leur contenu quand la soumission est acceptée. Là se trouve l'inversion des priorités, le renversement de la fin et du moyen. Dans les structures ayant précédé les CEF, la socialisation était « la finalité propre du placement, la rupture n'étant que le moyen de parvenir à cette fin », ⁽⁷⁵⁾ et chacun réclamait plus de coordination avec les juges, plus de psychologues et plus de suivi éducatif après le séjour. Désormais, la priorité est ailleurs. Il faut construire des centres, multiplier le nombre de places, sécuriser les lieux, discipliner les corps et les esprits, contraindre les jeunes de rentrer dans le rang. Telle est bien du reste la cohérence doctrinale qui découle de cette idéologie de la tolérance zéro qui a baigné la dernière campagne électorale. Il s'agit fondamentalement de discipliner, non d'éduquer. L'éducation, l'écoute psychologique, sont des suppléments d'âme, ce ne sont pas la raison d'être de ces structures. Les murs et les barbelés sont les symboles de ce retournement d'attitude. ⁽⁷⁶⁾ Le gouvernement l'a du reste bien compris comme tel en voulant faire un exemple dans l'affaire de Sainte-Eulalie. Et, malheureusement, les populations environnantes ont également bien compris ce qu'étaient les CEF aux yeux du gouvernement, puisqu'elles y réagissent souvent très mal, développant des phénomènes de peur et de rejet qui rappellent un peu ceux provoqués à

toutes les époques par les projets d'ouverture de nouvelles prisons.⁽⁷⁷⁾ Et puisque nous parlons des prisons, il faut tout de même rappeler aussi que les CEF sont présentés comme des « alternatives à la prison », au moment même où est annoncée la création de huit prisons pour mineurs dans lesquelles il s'agit de faire intervenir massivement les éducateurs de la PJJ.

Cette évolution de la justice pénale des mineurs nous semble inquiétante. Pour ne parler ici que des CEF et de leur environnement, il est patent que le contenu « éducatif » de ces placements est menacé par la façon dont ils sont globalement conçus par les pouvoirs publics, à savoir des formes de rétention non carcérale qui, en cas d'insoumission, deviennent le prélude à l'incarcération. De telles structures, si cette logique se confirmait, ne se distingueraient alors plus des centres fermés des années 1960 et 1970. Et leur multiplication dans l'urgence, dans le but de « faire du chiffre » (ici du chiffre en termes d'offre de placements au niveau national), n'aide certes pas à prévenir la prédominance de cette logique de rétention.

Enfin, on peut se demander si l'une des nouveautés des centres fermés n'est pas la médiatisation extrême qui a entouré tant leur ouverture que les incidents survenus. Cette médiatisation est logique compte tenu du débat sur ce thème de la sécurité, consacré par les mêmes politiques et les mêmes médias comme « la première préoccupation des Français » lors de la dernière période électorale.⁽⁷⁸⁾ Elle est délibérément recherchée par le gouvernement actuel qui veut montrer à son électorat qu'il met en œuvre ses promesses. Et les journalistes, sur ce sujet comme sur d'autres, s'empressent de suivre l'agenda politique sans se poser davantage de questions. Ensuite, quand le feu est parti, son contrôle échappe à tout le monde, il se développe au gré des vents. Au point que les incidents qui surviennent font logiquement aussitôt l'objet d'une médiatisation considérable et peuvent dès lors se retourner contre le décideur politique. Du coup, celui-ci laisse entendre qu'il réfléchit déjà à une nouvelle formule : les CEC (« complexes éducatifs contrôlés »).⁽⁷⁹⁾ Il y a quelque chose du pompier pyromane dans cette histoire. Et la succession de ces multiples dispositifs et de leurs sigles respectifs devient lassante. *A fortiori* si l'on comprend qu'ils posent à peu près toujours les mêmes problèmes que par le passé. C'est la raison pour laquelle, dans une visée constructive, on proposera plutôt de tirer les leçons de ce passé et d'essayer de dégager un certain nombre de points de

Mais il y aurait une certaine logique. De la sorte, la confusion amorcée serait pleinement réalisée : toutes les structures de placement des adolescents seraient bien des formes plus ou moins douces d'enfermement.

(80) En 2002, la DPJJ dénombre 75 FAE (tous dans le secteur public), 68 CER (8 dans le secteur public et 60 dans le secteur habilité), 46 CPI (43 dans le secteur public, 3 dans le secteur habilité) et 4 CEF (tous dans le secteur habilité) (ministère de la Justice, *Les chiffres-clés de la Justice*, Paris, octobre 2003, p. 23).

(81) Précisons bien qu'il s'agit des conditions générales d'organisation de l'action éducative en hébergement, non de celles de la *mise en œuvre* de l'action éducative, pour laquelle nous n'avons pas compétence, mais sur laquelle il existe cependant

des travaux d'éducateurs hélas sous-exploités et rarement publiés (signalons néanmoins Michèle Lepage-Chabriaux, *Réussir le placement des mineurs en danger*, Paris, L'Harmattan, 1996).

(82) Cette liste est non exhaustive. On pourrait aussi réfléchir à quelques principes généraux à adopter sur la différence entre les mineurs condamnés et les mineurs en attente de jugement, et réfléchir encore au rôle particulièrement néfaste (pour tout le monde) de la médiatisation des incidents survenus dans les CEF, phénomène qui mettrait en cause tant l'attitude des pouvoirs publics que celle des médias.

(83) Sur ce point, voir par exemple Pascal Roman, « Une clinique de l'enfermement », *Les Cahiers dynamiques*, n° 12, 1998, p. 35-36, et

« Incarcération des mineurs : enfermer l'adolescence ? », *Les Cahiers dynamiques*, n° 25, 2002, p. 11-13.

(84) Cette dimension psychologique ressort massivement de l'étude réalisée en 1997-98 par des chercheuses de l'INSERM (Marie Choquet, Sylvie Ledoux, Christine Hassler, Catherine Paré, *Adolescents de la Protection judiciaire de la jeunesse et santé*, Paris, INSERM-DPJJ-MILDT, 1998). Il en ressort notamment qu'une partie importante, voire parfois majoritaire de ces jeunes : 1) n'ont pas connu une famille stable ; 2) n'ont pas vécu dans un bon climat familial ; 3) sont en échec scolaire ; 4) ont des comportements violents et ont déjà été également victimes d'une agression physique ; 5) sont en grand désespoir, ont déjà pensé au suicide, consomment

repères forts, afin d'orienter une discussion sur les principes généraux de l'action éducative en hébergement contraignant.

3. Réflexions sur les principes généraux de l'action éducative en hébergement contraignant

Après une aussi longue histoire caractérisée par l'empilement et la succession de dispositifs de placements,⁽⁸⁰⁾ après tant d'évaluations et de bilans, il est un peu dramatique de constater que les discours les plus simplistes peuvent toujours aussi facilement s'imposer dans le débat public et influencer *in fine* des politiques publiques décidées et mises en œuvre sans concertation avec les professionnels des administrations concernées. Aussi le chercheur indépendant peut-il tenter, au contraire, de capitaliser les enseignements de l'histoire, de recueillir les fruits de l'expérience des professionnels, pour réfléchir aux conditions générales requises afin que des placements contraignants soient néanmoins éducatifs, fût-ce pour les plus « rebelles » des adolescents.⁽⁸¹⁾ La réflexion sera *générale* parce qu'elle fera appel à des principes ou à des règles, mais non *abstraite* car elle entend se situer véritablement au niveau des pratiques des professionnels concernés.

Ces conditions générales nous semblent être à tout le moins les douze suivantes⁽⁸²⁾ :

1 – Il est contraire aux principes psychologiques fondamentaux de la prise en charge éducative et thérapeutique des adolescents de considérer l'enfermement comme une réponse éducative en soi.⁽⁸³⁾ Moraliser et contraindre sont des postures qui peuvent être légitimes, mais qui ne permettent ni d'apprendre ni de soigner dans de bonnes conditions. L'incompréhension de ce principe est à la base de l'échec éducatif de tous les

centres véritablement *fermés* qui ont existé par le passé, et ceci se vérifiera probablement aussi dans les nouveaux quartiers pour mineurs des prisons.

2 – S’agissant de mineurs connaissant le plus souvent de grandes difficultés personnelles et familiales, voire des troubles psychologiques, l’éducation ne saurait se réduire à l’apprentissage scolaire ou professionnel.⁽⁸⁴⁾ La question de la prise en charge psychologique apparaît fondamentale. Or, si un accompagnement psychologique est prévu et si des psychologues sont présents dans les structures, la nature de ce travail, son évaluation, son rôle dans les décisions concernant le suivi et l’avenir des mineurs ne sont pas précisés dans les textes. Cette carence appelle une réflexion urgente et des orientations claires.

3 – La création de structures éducatives fermées devrait être une décision non pas décrétée à Paris et financée par le seul budget de la DPJJ, mais concertée et cofinancée par les partenaires locaux, dans le cadre de la politique pénale, de la politique de prévention, de la politique de protection de l’enfance et de la politique de la ville, et soumise à l’évaluation régulière de ces partenaires, de sorte qu’ils sachent qui y est envoyé, à quel moment, dans quel but et avec quelles perspectives pour la suite. L’échelon territorial le plus adapté est celui du département. Or les carences en terme de coopération et de partenariat des services de l’État à ce niveau – et les fortes inégalités entre départements qui en résultent – sont régulièrement pointées par les évaluations, de même que les carences en termes d’information et d’évaluation.⁽⁸⁵⁾ Il appartiendrait à l’État de faciliter cette concertation et de veiller au respect des règles générales de fonctionnement de l’administration (de façon notamment à contrôler les tentations locales de manipulation électorale).

4 – La dichotomie secteur public/secteur privé, héritage d’un temps très ancien, devrait être remise en question. Pourquoi un établissement public devrait-il faire travailler exclusivement des fonctionnaires d’État et, réciproquement, pourquoi les établissements du secteur habilité n’en accueillent-ils aucun ? Plus généralement, la présence de professionnels diplômés (éducateurs PJJ ou éducateurs diplômés d’État) et expérimentés, et de psychologues professionnels, également expérimentés, semblerait au contraire une garantie fondamentale de bon fonctionnement des structures du secteur habilité (où se concentrent les incidents les plus graves évoqués au début de ce texte). En aucun cas, ces dernières ne devraient être intégralement gérées par des associations pri-

régulièrement de l’alcool et de la drogue ;

6) sont en mauvaise santé physique et mentale

(troubles du sommeil et de l’alimentation, plaintes fonctionnelles, symptomatologie dépressive) ;

7) n’ont pas d’interlocuteur adulte stable (parent, médecin, psychologue, éducateur, etc.).

(85) Voir par exemple Pierre Naves, Bruno Cathala, *Accueils provisoires et placements d’enfants et d’adolescents*, Paris, Inspection générale de l’action sociale, juin 2000 (surtout p. 22-30), qui pointe l’absence ou le caractère formel de nombreux schémas départementaux de la famille et de l’enfance, de même que les relations localement très inégales entre les partenaires chargés de la justice des mineurs (PJJ, pénitentiaire, parquet, juges des enfants, juges aux affaires familiales, etc.). De même, le rapport

Cauquil (*op. cit.*, p. 6) juge que « la cohérence territoriale de l'action publique dans le domaine de la délinquance des mineurs reste à construire » et précise que les polémiques de ces dernières années ont eu tendance à freiner plus encore la coopération entre policiers et magistrats d'un côté, entre magistrats et éducateurs de la PJJ de l'autre. Par ailleurs, dans un rapport commun antérieur, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des services judiciaires (*Rapport sur le dispositif de protection de l'enfance : le système d'information et les relations entre les départements et l'institution judiciaire*, mars 1995) signalaient aussi les grandes faiblesses de l'information et des systèmes d'enregistrement statistique à disposition des partenaires de l'action judiciaire au plan départemental. Rappelons aussi

les rapports du sénateur Michel Rufin (*Protection de la jeunesse et délinquance juvénile*, Paris, La documentation française, 1996) pour le compte du gouvernement Juppé et de Alain Chauvet (*La protection de l'enfance et de la jeunesse dans un contexte social en mutation*, Paris, les éditions des Journaux officiels, 1998) dans le cadre du Conseil économique et social. Mentionnons enfin le rapport de la Cour des comptes (juillet 2003), qui estime que la PJJ est une administration « sous-administrée » et « opaque ».

(86) Guy Cauquil, *op. cit.*, p. 20. La DPJJ en prendra acte dans une circulaire du 18 mars 2002.

(87) L'insuffisance de cette liaison (et les incohérences qui en découlent quant au placement des jeunes) entre les magistrats et la PJJ était également

vées présentant simplement un cahier des charges au financeur public. Il appartient de surcroît à l'État de continuer à valider le recrutement et la formation de ces professionnels de l'éducation spécialisée et de la santé mentale, formation basée notamment sur une éthique professionnelle et une déontologie.

5 – En aucun cas le désir de faire quelques économies budgétaires ne devrait orienter les choix fondamentaux de l'État (et des conseils généraux). Ces structures coûtent cher, mais elles sont un investissement sur l'avenir et un devoir d'éducation envers les mineurs. Le premier élément sur lequel il convient de fonder les choix de financement de telles ou telles structures n'est pas leur prix, mais leur projet éducatif. L'analyse des dysfonctionnements les plus courants indique en effet que c'est « la carence chronique d'activités de jour ou d'insertion [qui] rend parfois inefficace les structures d'hébergement ». ⁽⁸⁶⁾ On peut en outre rappeler que tout cela coûterait moins cher au bout du compte si des moyens étaient mis en amont pour prévenir le développement des parcours délinquants et pour saisir beaucoup plus tôt la justice des mineurs au titre de la protection de l'enfance (voir *supra*).

6 – Le pilotage de la prise en charge des mineurs délinquants (non criminels) dans un territoire donné devrait demeurer la fonction des juges des enfants, en liaison directe et constante avec la direction départementale de la PJJ, qui seule connaît l'état exact, les projets précis et la population des structures d'hébergement. ⁽⁸⁷⁾ Cette fonction de juge des enfants devrait être revalorisée au sein de la magistrature, mais cette revalorisation devrait aussi s'accompagner d'une réduction de l'isolement institutionnel du magistrat (qui, comme tous les autres acteurs de la prise en

charge, doit avoir à rendre un minimum de comptes à ses partenaires, de façon à pouvoir élaborer les cadres d'une politique commune). Par ailleurs, tous les acteurs de la prise en charge des mineurs d'un territoire devraient être périodiquement réunis, afin qu'une politique concertée d'offre de placement (en milieu ouvert comme en milieu fermé) soit en permanence définie et ajustée.

7 – Les structures d'éloignement ne sont qu'un moyen au service d'une fin, cette fin est éducative (et thérapeutique) et c'est donc au regard de cette fin que le comportement du jeune dans l'institution devrait être évalué par les professionnels concernés. La gestion des incidents et la détermination des sanctions ne doivent jamais perdre de vue ce principe fondamental.⁽⁸⁸⁾

8 – Il est contraire aux connaissances psychologiques et aux principes fondamentaux de la prise en charge éducative et thérapeutique de vouloir, *a priori et de façon générale*, autoriser ou exclure les contacts des jeunes avec leurs familles durant la prise en charge. Ces situations devraient être évaluées au cas par cas par les professionnels. De manière générale, les évaluations des dispositifs de placement soulignent cependant que les institutions ont tendance à négliger la relation avec les familles, à ne pas tenir compte de leurs inquiétudes et de leurs réactions, ce qui ne peut généralement que fragiliser la crédibilité, la légitimité et donc à terme l'efficacité du placement.⁽⁸⁹⁾

9 – Sauf incident grave, par exemple une menace réelle et sérieuse de l'intégrité physique des personnes, les structures d'éloignement devraient être capables de gérer en interne les problèmes de discipline (rébellion, insultes, provocations, fugues, vandalisme, etc.), dans le cadre des textes nationaux et internationaux protégeant aussi les droits de l'enfant. Il y a là un savoir-faire à reconstruire, sans retomber dans les dérives du passé mais sans être non plus impuissants face aux rebellions des adolescents. Une charte ou un code de déontologie pratique devrait être mis à disposition des professionnels sur la base des réflexions des plus expérimentés d'entre eux. Par ailleurs, cette gestion des incidents devrait être réalisée en tenant informés *en temps réel* la direction départementale de la PJJ et les magistrats en charge des dossiers (de façon, par exemple, à éviter qu'un centre se sente isolé et débordé par un incident et soit tenté, par sentiment d'impuissance, de recourir trop rapidement aux forces de l'ordre).

pointée par le rapport Cauquil et repris par la circulaire de la DPJJ du 18 mars 2002.

(88) On rappellera ici les propos du magistrat Michel Huyette : « Sachant que ce qui ronge fondamentalement ces mineurs c'est un manque d'estime de soi, l'objectif majeur du travail éducatif est d'essayer de valoriser tout ce qui peut l'être en eux, afin qu'ils retrouvent d'abord un minimum de confiance en leurs capacités, et qu'ils puissent dans un deuxième temps bâtir de nouveaux projets. [Ceci] suppose que leur entourage les regarde autrement que comme simplement délinquants. [...] Or, on ne peut pas en même temps vouloir sortir ces mineurs de la délinquance tout en mettant en place un système qui leur rappelle à chaque instant qu'à nos yeux, ils sont d'abord et principalement des

mineurs délinquants » (*in* Claris, *op. cit.*). On citera aussi ces psychologues : « Toute forme de sanction n'est constructive que dans la mesure où elle est englobée dans une dimension éducative plus grande ; c'est à notre sens le point majeur de l'ordonnance de 1945. Si la sanction a une valeur dominante et surtout inadéquate ou incomprise dans l'inconscient de celui qui la reçoit, elle desservira la construction du sujet », (Catherine Blatier, Cécile Chautant, Mineurs délinquants aux limites de la prise en charge », *Bulletin de psychologie*, n° 441, 1999, p. 327).

(89) Voir Pierre Naves, Bruno Cathala, *op. cit.*, p. 45-50.

(90) Guy Cauquil, *op. cit.*, p. 20.

(91) À propos de cette dernière, un évaluateur

10 – Les structures éducatives en milieu fermé sont un recours temporaire qui doit être pensé comme une mesure individualisée destinée à tenter de favoriser l'évolution d'un jeune après que d'autres mesures ont échoué. Dans tous les cas, ces placements doivent prévoir dès le départ ce que les jeunes deviendront au terme (normal ou précoce) de la mesure. Ils devraient par conséquent s'inscrire dans le dispositif d'ensemble évoqué aux points 3 et 6. La question de la *sortie* d'un dispositif de prise en charge est aussi importante que celle de son *entrée*.

11 – Compte tenu de la fréquence – logique et incontournable – des problèmes posés par la gestion humaine des institutions accueillant des adolescents en difficultés sociales et psychologiques (s'agissant autant du comportement des adolescents que de celui des adultes qui les prennent en charge), il serait important que la Protection judiciaire de la jeunesse puisse (indépendamment du traditionnel service central d'inspection) se doter par exemple, au niveau départemental ou régional, d'un petit corps d'intervention, permanent et indépendant, composé de quelques professionnels aguerris, qui puissent intervenir très rapidement en cas de dysfonctionnements ou même simplement de situation dans laquelle les responsables locaux hésitent sur la conduite à tenir et se trouvent en manque de solutions. La question se pose au sein des établissements publics et, plus encore, au sein des établissements privés habilités.

12 – Comme toutes les actions publiques nécessitant un projet collectif et des engagements individuels forts dans une certaine durée, les établissements accueillant les mineurs délinquants souffrent souvent de règles d'affectation des personnels inadaptées. Un rapport d'évaluation déjà cité souligne ainsi que « la difficulté de recrutement et le *turn-over* chronique des personnels dans l'hébergement posent un réel problème de gestion de la ressource humaine ». ⁽⁹⁰⁾ Une saine gestion des personnels devrait au contraire viser à stabiliser des équipes, puis les renouveler, valoriser les expériences réussies dans des fonctions difficiles, etc. Ce problème n'est pas propre à la PJJ (il se pose aussi à certains égards dans l'Éducation nationale, dans la Justice, dans la Police et dans la Gendarmerie nationales ou encore dans des dispositifs de la Politique de la ville ⁽⁹¹⁾). Mais il est ici particulièrement sensible. Il s'agit donc d'un sérieux problème de souplesse à introduire dans les règles de la fonction publique.

Conclusions

Les carences affectives et éducatives, les souffrances physiques et psychologiques, ainsi qu'une certaine familiarité avec la violence subie et agie sont des caractéristiques particulièrement fréquentes de cette partie de la jeunesse des quartiers pauvres qui constitue le gros des effectifs ayant affaire à la justice des mineurs. Les réduire à leurs actes délinquants (qui, rappelons-le, demeurent essentiellement des vols, des conduites sans permis, des bagarres et des actes de vandalisme) ne saurait donc permettre une prise en charge adaptée à leurs besoins et leur permettant de modifier profondément leurs conduites. Les questions du travail éducatif et du travail psychologique sont plus que jamais déterminantes. Face à un déficit de prise en charge devenu criant au tournant des années 1980 et 1990, et la détention provisoire ayant été sérieusement limitée par ailleurs, la justice des mineurs s'est progressivement dotée de nouveaux foyers en milieu fermé, destinés aux mineurs engagés dans des pratiques délinquantes répétitives. L'existence et l'intérêt de tels foyers fait aujourd'hui consensus chez les professionnels concernés. De 1996 à 2002, c'est d'ailleurs la continuité qui a prévalu dans ce champ, malgré l'alternance politique. Mais, en 2003, la nouvelle alternance a introduit au contraire une volonté de rupture par rapport aux politiques précédentes, censées avoir fait la preuve de leur inefficacité. Les CEF ont été explicitement pensés comme un des éléments de cette rupture, de sorte qu'il paraît pour le moins hâtif de les avoir plébiscités avant même leur mise en œuvre, en n'y voyant qu'un « ajustement » par rapport aux structures précédentes.⁽⁹²⁾ Le présent travail débouche sur la conclusion provisoire que cette rupture est certes relative en pratique (parce que ce sont toujours les mêmes personnels éducatifs qui mettent en œuvre les différents dispositifs), mais que sur le plan juridique et sur celui de la doctrine, cette rupture est à la fois bien réelle et plus profonde que ne le suggère la comparaison avec les seules années 1990.

La rupture est d'abord relative car, comme toujours en la matière, les professionnels qui mettent en œuvre au quotidien l'action de l'État ont une réelle capacité de résistance au changement, *a fortiori* quand ils y sont idéologiquement hostiles. Malgré les discours politiques, le contenu du travail des éducateurs dans un CEF n'est à coup sûr pas fondamentalement différent de celui qui est réalisé dans un CER.

aguerris écrit par exemple que « cette politique est souvent mise en œuvre dans les villes par des jeunes diplômés frais émoulus de l'Université qui restent peu de temps en poste : ils gèrent des dispositifs plus qu'ils ne portent un projet. » (Renaud Epstein, *in* Table ronde, « La politique de la ville, entre contrôle et évaluation », *Informations sociales*, n° 110, 2003, p. 54).

(92) Sebastian Roché, « Les centres éducatifs fermés : un procès excessif », *Regards sur l'actualité*, n° 284, septembre 2002, p. 41-45.

(93) Lors même que ces personnels sont chroniquement insuffisants pour prendre en charge dans des délais convenables l'exécution de toutes les décisions de justice, qu'il s'agisse de suivis en milieu ouvert ou de placements, de prises en charge au titre (pénal) de l'enfance délinquante ou à celui (civil) de la protection de l'enfance. On voit ici poindre un autre enjeu majeur des évolutions en cours : la tendance continue à confiner l'action de la PJJ à la prise en charge de l'enfance délinquante.

Cela étant, sur le plan juridique et sur le plan doctrinal, la rupture est plus qu'avérée. En d'autres termes, ce qui différencie le plus fondamentalement les nouvelles des anciennes structures n'est pas leur contenu mais leur contenant : le sens même de la mesure de placement, dont l'objectif fondamental avec les CEF est (re)devenu la contention, au besoin avec recours à l'incarcération. Cette logique, on croit l'avoir montré, entre tôt ou tard nécessairement en conflit avec celle du travail éducatif et psychologique. Et même si ses effets sont aujourd'hui numériquement très limités (en 2003, les CEF ont concerné seulement quelques *dizaines* de jeunes), la doctrine et les éléments juridiques qui les supportent constituent bien des éléments de rupture par rapport à la tendance générale d'évolution qui se dessinait depuis plus d'un demi-siècle et que symbolisait dans l'esprit de tous l'ordonnance de 1945. À certains égards, l'autre bouleversement (sans doute bien plus profond) qui attend officiellement la PJJ à partir de 2006 – à savoir l'entrée massive des éducateurs dans les nouveaux établissements pénitentiaires pour mineurs⁽⁹³⁾ – constitue l'autre face, sans doute plus significative encore, de la rupture programmée. En clôturant les lieux d'hébergement sous menace d'emprisonnement d'une part, et en demandant aux éducateurs de prendre en charge les mineurs incarcérés d'autre part, c'est bien une distinction philosophiquement fondatrice de la Protection judiciaire de la jeunesse elle-même que l'on remet en cause. Et s'il ne nous appartient pas de juger du bien-fondé de cette remise en cause, il nous semble pleinement légitime de la considérer et de l'interroger comme telle.