



**Inspection générale
des services judiciaires**

N° 34-15

**Inspection générale
des affaires sociales**

N° 2015-014R

Rapport sur le dispositif des centres éducatifs fermés (CEF)

Catherine PAUTRAT
Inspectrice générale adjointe
des services judiciaires

Michel RAYMOND
Membre de l'Inspection
générale des affaires sociales

Isabelle POINSO
Inspectrice des services judiciaires

Christine ABROSSIMOV
Membre de l'Inspection
générale des affaires sociales

Sophie du MESNIL-ADELEE,
Inspectrice de la protection
judiciaire de la jeunesse.

Juillet 2015

Sommaire

SYNTHESE ET PERSPECTIVES	7
INTRODUCTION	19
PRESENTATION DES CEF	23
FICHE 1 : LE PILOTAGE, LE CONTROLE ET L’EVALUATION	29
1. LE PILOTAGE DU DISPOSITIF	29
1.1 LE DEPLOIEMENT DES CEF ET LA GESTION DES PLACES DISPONIBLES.....	29
1.2 LE CADRE NORMATIF	31
1.3 LES COMITES DE PILOTAGE ET LE ROLE SPECIFIQUE DU DT.....	33
2. LE CONTROLE DU DISPOSITIF	35
2.1 L’EXERCICE DE LA FONCTION CONTROLE PAR LES ECHELONS DECONCENTRES	35
2.2 L’ARTICULATION DES ECHELONS DECONCENTRES DANS LA CONDUITE DES PROCEDURES D’HABILITATION ET DE TARIFICATION DES ETABLISSEMENTS ET SERVICES DU SAH	38
3. LES OUTILS D’EVALUATION DU DISPOSITIF	40
3.1 LES OUTILS D’EVALUATION DU PARCOURS DU MINEUR PENDANT LE TEMPS DU PLACEMENT	40
3.2 LES OUTILS D’EVALUATION DU DISPOSITIF	42
RECOMMANDATIONS	43
FICHE 2 : LES RESSOURCES HUMAINES	45
1. LES EFFECTIFS, LE RECRUTEMENT ET LA QUALIFICATION DES PERSONNELS ..	45
1.1 LES EFFECTIFS	45
1.2 LE PROFILAGE DES POSTES D’EDUCATEURS	47
1.4 L’ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL	50

1.5	LE RECRUTEMENT DES CONTRACTUELS DU SP ET DES SALAIRES DU SAH : QUALIFICATION ET PROBITE	52
2.	LA FORMATION ET LE PARCOURS DES PERSONNELS.....	56
2.1	LA FORMATION ET L'EVALUATION DES PERSONNELS	56
2.2	LA STABILITE DES EQUIPES EDUCATIVES EN CEF	60
2.3	LA NEUTRALITE DES PERSONNELS	62
	RECOMMANDATIONS	63
	FICHE 3 : LA PRISE EN CHARGE EDUCATIVE.....	65
1.	LES ACTIVITES DES MINEURS	65
1.1	L'ADEQUATION DE L'AGE DES MINEURS ACCUEILLIS ET DU PROJET PEDAGOGIQUE	65
1.2	LA DUREE DES MODULES	65
1.3	LES ACTIVITES DE JOUR : ATELIERS TECHNIQUES, ACTIVITES D'EDUCATION A LA SANTE, SOCIOCULTURELLES ET SPORTIVES	66
1.4	LES ACTIVITES D'ENSEIGNEMENT	68
1.5	LE DEVELOPPEMENT D'UN RESEAU PARTENARIAL POUR FAVORISER L'INSERTION DES MINEURS	70
2.	LA PREPARATION ET L'ACCOMPAGNEMENT A LA SORTIE DES MINEURS	72
2.1	LA PREPARATION DU PROJET DE SORTIE.....	72
2.2	LE DISPOSITIF DE SUIVI APRES LA SORTIE.....	73
	RECOMMANDATIONS	75
	FICHE 4 : LA SANTE DES MINEURS	77
1.	LES EFFECTIFS DES PERSONNELS DE SANTE ET LE PARTENARIAT	77
1.1	LA GENERALISATION DU RENFORT EN SANTE.....	77
1.2	L'INTENSIFICATION DE LA COLLABORATION SANTE/JUSTICE	79
2.	LA POLITIQUE INTERMINISTERIELLE CONTRE LE TABAGISME ET LES ADDICTIONS.....	81

	5
2.1 L'INTERDICTION DU TABAC	81
2.2 LA LUTTE CONTRE LES ADDICTIONS	83
RECOMMANDATIONS.....	85
FICHE 5 : L'EXERCICE DES DROITS FONDAMENTAUX	87
1. LE MAINTIEN DES LIENS FAMILIAUX.....	87
1.1 LA VOCATION PRIORITAIREMENT INTERREGIONALE DES CEF.....	87
1.2 LES VISITES SUR SITE DES TITULAIRES DE L'AUTORITE PARENTALE ET LES RETOURS EN FAMILLE	88
2. LE DROIT A L'INTIMITE	89
2.1 LES FOUILLES	89
2.2 LES CORRESPONDANCES ET COMMUNICATIONS TELEPHONIQUES.....	91
3. LA LAÏCITE ET L'EXERCICE D'UN CULTE PAR LES MINEURS	92
RECOMMANDATION	94
FICHE 6 : LA DISCIPLINE ET LES INCIDENTS	95
1. LE CADRE DISCIPLINAIRE.....	95
1.1 L'ELABORATION D'UN CADRE NORMATIF	95
2. LA GESTION DES INCIDENTS	96
2.1 LA PRATIQUE DE LA CONTENTION.....	96
2.2 LE PROTOCOLE DE GESTION DES INCIDENTS	98
2.3 LA REMONTEE DES INCIDENTS ET LEUR ANALYSE	99
2.4 LE REPERAGE DES PHENOMENES DE MALTRAITANCE SUR LES MINEURS.....	101
RECOMMANDATIONS	104
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	105

**TABLEAU DE HIERARCHISATION PAR ORDRE D'IMPORTANCE DE LA MISE EN ŒUVRE
DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA MISSION..... 107**

LISTE DES ANNEXES 109

Synthèse et perspectives

Dans le prolongement du rapport de la mission interministérielle sur le dispositif des centres éducatifs fermés déposé en janvier 2013 par les inspections générales des services judiciaires (IGSJ) et des affaires sociales (IGAS), assistées de l'inspection de la protection judiciaire (IPJJ), la garde des sceaux, ministre de la justice, et la ministre des affaires sociales et de la santé, ont missionné le 8 janvier 2015 ces mêmes inspections pour effectuer une synthèse des difficultés recensées, analyser le degré de mise en œuvre des recommandations formulées, complétées par celles émises au cours de ces deux dernières années par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), la Cour des comptes et l'IPJJ, mesurer leur impact sur la qualité de la prise en charge des mineurs concernés, et faire toute proposition utile à l'amélioration de ce dispositif.

Après avoir répertorié un ensemble de 209 préconisations opérationnelles, la mission les a regroupées en six questionnaires thématiques adressés à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) en lui demandant d'indiquer leur degré de mise en œuvre, d'exposer les plans d'action conduits et d'identifier les difficultés rencontrées. Ces investigations ont été complétées par quatre déplacements sur sites ainsi que par des consultations de personnalités extérieures, de fédérations associatives et de représentants des administrations centrales concernées.

Les conclusions de la mission sont développées dans six fiches thématiques qui présentent les conditions dans lesquelles les différentes recommandations ont été suivies par la DPJJ et analysent les difficultés ou positions qui ont présidé à leur absence totale ou partielle de mise en œuvre.

Cette synthèse recense dans une première partie les actions entreprises par la DPJJ pour améliorer et consolider le fonctionnement des CEF tandis qu'une seconde identifie les actions restant à engager pour dépasser les difficultés structurelles des CEF et réduire les risques du dispositif.

1. UNE ACTION VOLONTARISTE RECENTE DE LA DPJJ POUR AMELIORER LE DISPOSITIF DES CEF EN LIEN AVEC LES RECOMMANDATIONS DES INSTANCES DE CONTROLE ET DONT LES EFFETS RESTERONT A MESURER

Le rapport interministériel portant sur l'évaluation du dispositif des CEF, déposé en janvier 2013, a été officiellement communiqué le 13 novembre de la même année à la directrice de la PJJ. Sa diffusion officielle est restée restreinte¹, malgré sa mise en ligne sur le site intranet de l'IGSJ le 7 février 2014, à défaut d'une publication à la documentation française².

¹ Il a fait l'objet simultanément d'une diffusion par courriel : aux chefs de cours, directeurs interrégionaux de la PJJ, à la directrice de l'ENPJJ, aux organisations syndicales, à la CNAPE, à l'UNIOPSS, à la présidente de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, au premier président de la Cour des comptes, au Contrôleur général des lieux de privation de liberté et à la Défenseure des enfants.

² Il est néanmoins accessible via les sites internet de l'UNIOPSS et de la CNAPE.

Par ailleurs, l'équipe de direction de la PJJ actuellement en place, s'est largement renouvelée autour de la nouvelle directrice, entre le 5 juin 2013, date de sa nomination, et la fin de l'année 2013³. Le premier chantier lancé par la DPJJ a porté sur l'élaboration d'un cadre général d'actions défini dans la note d'orientation du 30 septembre 2014. Elle a parallèlement renoué un dialogue avec les fédérations associatives aboutissant à la signature de la charte d'engagements réciproques du 30 janvier 2015.

Dans ce contexte, les travaux spécifiques relatifs au dispositif des CEF et au suivi des recommandations des autorités de contrôle ont trouvé un début de concrétisation en février 2014, par la note relative au pilotage des CEF du service public (SP) et du secteur associatif habilité (SAH), puis tout au long du premier semestre 2015.

Les inspections appellent par conséquent l'attention sur le caractère récent et non encore abouti du corpus normatif réactualisé découlant des nouvelles orientations de la DPJJ ainsi que sur la mise en œuvre seulement débutante des plans d'action élaborés depuis 2014 dans un processus de concertation. Les effets des dispositions prises ou en cours de l'être n'ont de ce fait pas pu être mesurés dans le cadre de la présente mission.

En revanche, les inspections soulignent l'engagement de la direction dans une approche réaliste des difficultés repérées du dispositif et du traitement des dysfonctionnements, ainsi qu'en témoignent notamment les neuf missions d'inspection confiées à l'IPJJ depuis août 2013.

Elles relèvent également une communication plus transparente et nuancée en matière d'évaluation de l'impact du placement en CEF sur le parcours pénal du mineur alors que la circulaire de 2008 avançait des données chiffrées en matière de récidive, favorables au dispositif mais non démontrées.

1.1 Une démarche engagée de consolidation juridique et opérationnelle du dispositif des CEF

1.1.1 L'élaboration récente et toujours en cours d'un corpus normatif

Des textes de références spécifiques aux CEF

Suite aux recommandations des instances de contrôle, la DPJJ a poursuivi la refonte de l'architecture juridique des textes spécifiques relatifs aux CEF.

Si la mission reconnaît le travail d'élaboration normative accompli par la DPJJ, elle regrette toutefois que l'élévation du cahier des charges au rang d'arrêté⁴ se traduise par l'appauvrissement de son contenu au profit de celui de la circulaire d'application.

³ Nomination de la sous-directrice des missions de protection judiciaire et d'éducation, le 1^{er} septembre 2013 ; nomination de l'adjoint à la DPJJ le 1^{er} octobre 2013 ; nomination du sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales le 1^{er} janvier 2014.

⁴ Pris en application du décret n°2007-1573 du 3 novembre 2007 modifié relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, art. 20

Elle souligne également que ce travail n'est pas encore totalement abouti puisque seul le cahier des charges relatif au SP (arrêté du 31 mars 2015) a été publié et les instructions relatives au pilotage des CEF (note du 21 février 2014) diffusées. Sont encore à l'état de projet le cahier des charges relatif au SAH, impliquant une procédure de révision du texte réglementaire plus lourde⁵, et la circulaire d'application de ces deux textes.

La mission note l'existence de deux régimes juridiques distincts applicables à ces établissements, qui relèvent soit du SP, soit du SAH, sous l'égide combinée du code de l'action sociale et des familles (CASF) et de l'ordonnance du 2 février 1945, ce qui rend l'architecture juridique et les leviers d'action vis-à-vis du SAH particulièrement complexes. Les établissements du SAH représentent les deux tiers de l'ensemble des CEF (34 sur 51).

Les réflexions qui ont présidé à l'élaboration des textes concernant les CEF, qui sont des foyers d'hébergement collectif intégrés dans le panel des réponses apportées par la PJJ à la délinquance des mineurs, ont vocation à bénéficier à l'ensemble du dispositif de placement judiciaire.

Des textes communs à l'ensemble des établissements de placement visant à une meilleure prise en charge des mineurs, à la continuité de leur parcours et au respect de leurs droits fondamentaux

La DPJJ privilégie une approche globale des questions relatives au placement judiciaire et à la mission éducative. La question de la fluidité des parcours des mineurs est au cœur de la réflexion contenue dans la note d'orientation du 30 septembre 2014 à partir de laquelle sont déclinées les instructions concernant la laïcité et la neutralité dans les établissements et services du SP et du SAH (note du 25 février 2015) et les lignes directrices relatives au règlement de fonctionnement dans les établissements de placement (note du 4 mai 2015). D'autres textes portant sur le placement judiciaire, l'insertion et le milieu ouvert sont attendus dans le courant de l'année 2015.

La préoccupation également affichée du respect des droits fondamentaux des mineurs dans l'ensemble de ces textes constitue une avancée significative dans l'approche globale de la prise en charge et l'objectif de réinsertion sociale et professionnelle. Le maintien des liens familiaux et le droit à la pratique religieuse devront ainsi être systématiquement pris en compte dans tous les projets d'établissement.

En outre, les CEF, qui prennent en charge environ 1% des jeunes suivis au pénal par la PJJ, doivent pouvoir avoir recours, comme les autres établissements et services, aux dispositifs de droit commun en matière de santé, scolarité, formation et insertion professionnelle pour améliorer la prise en charge des mineurs qui leur sont confiés.

C'est le sens du projet de la PJJ promotrice de santé, de la diffusion de la circulaire du 3 juillet 2015 sur le partenariat avec l'éducation nationale, des expérimentations sur l'insertion et l'accompagnement vers l'autonomie ou des projets de conventionnement avec la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle, le conseil national et l'union nationale des missions locales.

⁵ Modification du décret n°46-734 du 16 avril 1946 relatif aux personnes, institutions ou services recevant des mineurs délinquants

1.1.2 Un nombre de CEF raisonnablement déployé mais dont les quelques nouvelles implantations ne corrigent qu'à la marge les déséquilibres géographiques

Les modalités de développement du programme des CEF s'inscrivent dans une recherche d'équilibre général des équipements d'hébergement et complémentaire aux autres structures de placement.

La DPJJ a privilégié un déploiement raisonnable des CEF, actuellement au nombre de 51 contre 45 en janvier 2013, sans recourir depuis deux ans à des transformations d'établissements de placement traditionnels afin de ne pas obérer l'offre globale de placement⁶. Elle a fait le choix de renoncer à la création prévue de sept CEF dans le SP et d'optimiser les places déjà existantes en relevant, à compter de 2015, l'objectif du taux d'occupation des CEF à 85 %, contre 80 % pour l'année précédente, représentant ainsi l'équivalent de 67 places. L'atteinte de cet objectif paraît cependant difficile au regard de la baisse observée de ce taux⁷.

Les dernières implantations géographiques retenues⁸ sont placées au plus près des bassins de délinquance et des centres urbains permettant ainsi de mieux satisfaire aux besoins de suivi sanitaire et d'insertion des mineurs placés en CEF, de préserver le maintien de leurs liens familiaux et de favoriser le recrutement des professionnels. Cette approche est à conforter pour l'avenir afin d'aboutir à un rééquilibrage territorial qui a largement fait défaut lors du déploiement de ces établissements, dont environ 40% sont situés en zone rurale. Ainsi, une politique de réajustement d'implantations est à privilégier.

Si la DPJJ a choisi de ne pas créer un second CEF dédié à l'accueil des filles en ce que le principe de mixité participe de l'action éducative, elle doit toutefois veiller à ce que ces structures offrent des conditions matérielles adaptées à l'accueil des jeunes des deux sexes sans pour autant restreindre le nombre de mineurs accueillis et en conséquence compromettre l'atteinte de l'objectif du taux d'occupation de 85%. Elle doit également s'attacher à ce que ces structures soient réparties de manière équilibrée sur l'ensemble des directions interrégionales (recommandation n° 1 fiche n° 1).

1.1.3 Un renforcement des effectifs éducatifs et de santé et un plan d'accompagnement des personnels du secteur public en cours de formalisation

L'équilibre du fonctionnement des CEF repose notamment sur des équipes qualifiées, formées et en nombre suffisant afin d'assurer un encadrement des mineurs conformes aux missions des CEF.

Répondant à la recommandation de la précédente mission interministérielle, les effectifs des CEF ont été renforcés à compter du 1^{er} janvier 2015 avec une constitution d'équipe à hauteur de 25 ETP (effectif cible), contre 24, auxquels s'ajoute 1,5 ETP de professionnels de santé, hors psychologue, soit un effectif global de 26,5 ETP sans compter l'enseignant de l'éducation nationale.

⁶ Selon les chiffres de la DPJJ, le nombre d'unités d'hébergement collectif dans le SP et hors CEF, a diminué de 27% entre 2009 et 2014 passant de 107 à 78 unités.

⁷ Le taux a été de 70% en moyenne en 2014 (75% dans le SAH et 59% dans le SP) contre 77% en 2012.

⁸ Les ouvertures de CEF depuis 2012 sont situées à Bures-sur-Yvette, Laon, Bruay la Buisnière, Epinay-sur-Seine, Angoulême, Marseille Les cèdres, Cambrai.

L'importance de ces moyens est justifiée par le profil des mineurs accueillis et par le caractère contenant des CEF. Elle est aussi liée à la volonté de privilégier la consolidation d'un dispositif fragile, au lieu d'en prévoir le développement, et de doter les CEF des ressources nécessaires pour faire face à l'objectif d'amélioration de la performance de ces structures dont le taux d'occupation cible est dorénavant de 85 %. Elle se justifie enfin par la volonté d'assurer une prise en compte systématique des questions de santé dans l'ensemble des CEF en mettant fin, en 2015, à l'expérimentation du renforcement de la prise en charge de la santé mentale organisée dans une partie seulement des CEF.

Des ressources humaines qualifiées et formées sont indispensables afin de développer une action éducative de qualité pour la prise en charge des mineurs des CEF. Prenant appui sur les rapports des différentes instances de contrôle, la DPJJ a formalisé un plan d'action « ressources humaines » pour les cadres et les éducateurs des CEF du SP orienté autour de six axes stratégiques : pilotage du dispositif des CEF publics, recrutement, formation et accompagnement des personnels, organisation du temps de travail, gestion des carrières, promotion du décroisement professionnel. Il ne s'applique toutefois pas au SAH.

Ce plan, décliné en 18 actions, que la mission estime utile, a pour objectif de stabiliser et valoriser les équipes des CEF. Il repose sur une « stratégie par le haut » qui s'appuie sur des équipes de gouvernance performantes, solides et expérimentées permettant de fidéliser les éducateurs, de diffuser les bonnes pratiques et de rendre les CEF attractifs. Sa mise en œuvre viendra utilement compléter les dispositifs dont bénéficient déjà les personnels affectés en CEF en termes de régime indemnitaire et d'avancement.

1.2 Une démarche tournée vers une meilleure gouvernance du dispositif des CEF

1.2.1 Un pilotage des CEF mieux structuré

Le pilotage du dispositif des CEF, dont la structuration est essentielle, implique à la fois un partage des champs d'action clair et lisible entre l'administration centrale et les services déconcentrés de la PJJ, mais aussi un renforcement de l'échelon territorial dont le rôle en matière de contrôle et de suivi de l'activité des CEF est primordial. C'est en ce sens que la DPJJ a conçu, dans sa note d'instruction du 21 février 2014, une architecture reposant, d'une part, sur l'échelon déconcentré avec l'instauration de comités de pilotage territorial et interrégional et, d'autre part, sur le niveau central avec un comité de pilotage national.

Toutefois, il reste encore à clarifier les niveaux d'intervention et les rôles de ces différentes instances et à renforcer le caractère central du comité de pilotage territorial dont la composition mérite d'être élargie (recommandation n°17 fiche n°4).

Les incidents qui surviennent dans les CEF constituent des indicateurs d'alerte permettant de recenser des difficultés voire de révéler des dysfonctionnements préjudiciables à la prise en charge des mineurs, au fonctionnement de l'établissement ou susceptibles de porter atteinte à la sécurité des personnels et des mineurs. L'organisation d'un système de remontées d'informations permet en conséquence d'engager un processus d'alerte, lorsqu'un CEF connaît un nombre significatifs d'incidents et de mettre en œuvre les mesures de réajustement nécessaires.

C'est dans cet objectif que la DPJJ a réorganisé la chaîne de permanence relative au signalement des incidents par une note du 13 février 2015 qui s'applique aux établissements du SP et du SAH. L'administration centrale développe à cet effet un logiciel qui permettra de recenser en temps réel les incidents et de procéder à leur analyse.

Toutefois, il n'existe pas à l'heure actuelle d'analyse systématique de ces incidents qui remontent à l'échelon central au motif notamment que les fiches de signalement, d'un maniement trop complexe, sont remplies de manière hétérogène rendant ensuite leur exploitation malaisée. De plus, aucun indicateur d'alerte n'a été construit que ce soit à partir d'une absence totale de remontée d'incidents par le CEF ou au contraire à partir d'un seuil significatif.

Dès lors, et dans l'attente du déploiement du logiciel précité, il est impératif de prévoir dès à présent un suivi régulier et organisé du traitement des incidents survenant dans les CEF (recommandation n° 22 fiche n° 6).

1.2.2 Un processus de suivi et d'évaluation engagé

Depuis la mise en place des CEF aucune évaluation n'a permis d'analyser l'efficacité du dispositif pendant le temps du placement alors même qu'il existe un système d'information centralisé de suivi des mineurs dénommé G@ME, applicable au SP, qui permet de suivre et d'évaluer le parcours du jeune pendant et après le placement. Cet outil étant faiblement utilisé et mal renseigné, les professionnels et l'encadrement sont privés d'une capacité de suivi et d'évaluation du parcours du jeune lors de son passage en CEF.

Même si la DPJJ déploie de nombreux efforts pour que les professionnels s'approprient ce logiciel, elle n'a pas prévu l'obligation pour les éducateurs de le renseigner que ce soit dans le cahier des charges du 31 mars 2015 ou dans le projet de circulaire. Il s'avère donc impératif de donner des instructions aux directeurs interrégionaux pour que sous la responsabilité du chef d'établissement les personnels des CEF du SP renseignent ce système d'information. Il est également nécessaire de garantir la continuité du suivi du parcours des mineurs dans l'ensemble du dispositif de la PJJ qu'il relève du SP ou du SAH lequel représente les deux tiers des CEF. Dès lors, le rapprochement des systèmes d'information entre les deux secteurs doit être organisé pour croiser les informations respectivement saisies (recommandation n° 5 fiche n° 1).

Par ailleurs, en l'absence d'outil permettant de mesurer l'impact du séjour du jeune en CEF sur son parcours global, la DPJJ a engagé avec les fédérations d'associations deux axes de travail consistant, pour le premier, à procéder en janvier 2016 à une enquête ponctuelle destinée à recueillir des données sur le parcours des mineurs et des éléments qualitatifs sur leur insertion, leur scolarité et leur projet de sortie, et pour le second, à réaliser une étude de cohorte afin d'analyser les trajectoires des mineurs pris en charge par la PJJ, l'impact de ces prises en charge et la réitération des mineurs concernés.

A ce titre, la mission valide la démarche de la PJJ tendant à construire des outils de suivi et d'évaluation inscrits dans la durée et dans une dimension globale du parcours du jeune et ce d'autant que le seul taux de récidive ne peut à lui seul constituer un indicateur pertinent de mesure de la performance du dispositif.

Les actions engagées par la DPJJ n'ont pas encore trouvé leur plein effet sur le terrain en raison de leur caractère récent ou encore inabouti. La mission estime indispensable que l'administration centrale mesure leur impact au moyen d'indicateurs à construire pour les établissements du SP et à co-construire avec les fédérations associatives pour les CEF relevant du SAH.

En complément des orientations arrêtées par la DPJJ pour consolider les CEF, qui sont pertinentes sous réserve d'ajustements, la mission a identifié des difficultés structurelles pour lesquelles des actions restent à engager afin de réduire les risques du dispositif soulignés par les instances de contrôle.

2. DES ACTIONS RESTANT A ENGAGER POUR DEPASSER LES DIFFICULTES STRUCTURELLES DES CEF ET REDUIRE LES RISQUES DU DISPOSITIF

Certaines recommandations des instances de contrôle n'ont pas encore été suivies, d'autres sont en cours de mise en œuvre et de nouvelles doivent être engagées.

Sans revenir sur les constats du précédent rapport interministériel amplement développés, les structures des CEF « *présentent une très grande hétérogénéité dans leur fonctionnement qu'elles relèvent du SP ou du SAH [et restent] des établissements fragiles* ». Ces constats, identifiés par la mission comme étant pour partie liés au concept de fermeture, restent d'actualité.

Les fragilités des CEF sont multifactorielles et interagissent entre elles : implantation géographique d'une partie des CEF éloignés des bassins d'emploi, insuffisance de qualification et d'expérience d'une partie des cadres et des équipes éducatives, manque d'attractivité des CEF pour les professionnels, déficit d'activités proposées aux mineurs, complexité de la relation entre l'Etat et le SAH.

Le dépassement de ces difficultés, mieux identifiées après plus de dix années de fonctionnement, impose d'engager rapidement la mise en œuvre de l'ensemble des mesures recommandées dans le présent rapport, dont certaines, nouvelles, visent à réduire le niveau des risques de ce dispositif et à éviter les dysfonctionnements graves.

2.1 Professionnaliser et consolider les équipes de CEF pour mieux encadrer les mineurs

2.1.1 Imposer la qualification des professionnels et poursuivre le renforcement des effectifs

Des recrutements de personnels selon un niveau exigé de qualification et un profil adapté, et des formations spécifiques relatives au travail en CEF

La sous-qualification des personnels reste trop fréquente. Elle est pour partie liée au manque d'attractivité des CEF compte tenu des contraintes inhérentes à l'hébergement et au caractère contenant et fermé de ces structures. Elle représente un risque majeur de voir se développer des postures professionnelles inadaptées ayant des conséquences directes sur la qualité de la prise en charge des mineurs. Des dérives graves ont pu être mises en lien, par certaines autorités de contrôle, avec un déficit de qualification des professionnels.

Par ailleurs, le recrutement doit permettre de garantir la complémentarité des profils des membres de l'équipe éducative en s'appuyant en partie sur des personnels expérimentés. Dans le SP, il est indispensable de profiler les postes d'éducateurs afin de s'assurer de l'adéquation du candidat aux conditions d'exercice en CEF et de ses capacités d'adhésion au projet de service.

En outre, le travail en CEF nécessite une bonne connaissance du cadre pénal, des compétences et positionnements éducatifs adaptés qui ne sont pas toujours acquis par les professionnels à leur prise de fonction s'agissant notamment des contractuels du SP et des personnels du SAH.

C'est pourquoi, il est nécessaire de :

- recruter, s'agissant des personnels contractuels du SP, exclusivement des professionnels diplômés ou engagés dans un parcours de formation qualifiante même pour les cadres et définir la nature des diplômes requis ; et prévoir pour le SAH, un objectif fixé par la PJJ, de recrutement de personnels exclusivement diplômés ou engagés dans un parcours de formation qualifiante, en définissant la nature des diplômes (recommandation n° 8 fiche n° 2) ;
- profiler les postes pour les éducateurs du SP comme cela est déjà prévu pour les cadres (recommandation n° 7 fiche n° 2) ;
- prévoir des professionnels exclusivement dédiés au service de nuit, afin de renforcer la prise en charge éducative en journée (recommandation n° 9 fiche n° 2) ;
- garantir la qualification des personnels en charge de la mise en œuvre des trois ateliers techniques, par le recours combiné au fléchage de postes, au profilage des éducateurs et au recours à des prestataires extérieurs (recommandation n° 14 fiche n° 3) ;
- mieux garantir la probité de tous les personnels des CEF, compte tenu de leur travail quotidien au contact des mineurs (recommandation n° 10 fiche n° 2) ;
- créer un partenariat entre les pôles territoriaux de formation (PTF) et les instituts régionaux du travail social (IRTS) afin notamment de généraliser les stages d'adaptation au profit des personnels du SAH nouvellement recrutés, construire des formations communes entre le SP et le SAH et organiser des échanges d'intervenants (recommandation n° 11 fiche n° 2) ;
- élaborer en matière de ressources humaines un plan d'action entre la DPJJ et les fédérations associatives pouvant s'appuyer sur des outils de développement des emplois et des compétences (recommandation n° 12 fiche n° 2) ;
- s'inscrire dans le travail de réflexion entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, au niveau national dans le cadre des états généraux du travail social, plus spécialement pour renforcer l'attractivité et moderniser les conditions d'exercice des métiers en hébergement dans le cadre d'une évolution de la convention collective de 1966 (recommandation n° 13 fiche n° 2).

Une équipe à redimensionner

Même si la mission mesure les efforts accomplis par la DPJJ, dans un contexte budgétaire contraint, pour prévoir, à compter du 1^{er} janvier 2015, un effectif cible de 25 ETP, elle maintient qu'un effectif de 27 ETP en plus d'1,5 ETP de professionnels de santé est adapté à un encadrement des mineurs conforme aux missions du dispositif et à un fonctionnement de qualité des CEF, et ce d'autant que l'augmentation de la capacité d'accueil des CEF à 12 places doit être conjuguée avec celle de l'objectif du taux d'occupation fixé à 85 % (recommandation n° 6 fiche n° 2).

Cette quotité de 25 ETP a été déclinée en un organigramme type d'équipe différemment constitué entre les CEF du SP, dirigés par deux cadres, et ceux du SAH constitués de deux ou trois cadres. La mission considère, dans le prolongement des précédents travaux interministériels, que la direction d'un CEF nécessite l'emploi de trois professionnels et que le déficit d'encadrants est source de fragilité pour garantir la sécurité des mineurs et des professionnels (recommandation n° 6 fiche n° 2).

2.1.2 Optimiser l'action éducative pendant le placement et renforcer l'accompagnement du mineur à la sortie

Des personnels recrutés dans de bonnes conditions et dont la formation répond aux exigences de l'exercice professionnel, sont en capacité de s'approprier le projet éducatif et de participer à la cohésion d'équipe. Ils contribuent à améliorer la qualité de la prise en charge des mineurs, pendant et après le temps du placement, notamment en anticipant le projet de sortie.

En matière de santé, il est nécessaire de développer des conventions entre les directions territoriales de la PJJ (DT PJJ) et les délégations territoriales des agences régionales de santé (DT ARS⁹) pour mieux prendre en charge les questions de santé des mineurs placés en CEF (recommandation n° 17 fiche n° 4). Si le mineur est consommateur de tabac, et même si l'interdiction légale de fumer doit être rappelée et affichée au sein du CEF, un plan individualisé de sevrage doit être proposé et formalisé, la réduction progressive jusqu'à l'arrêt de la consommation de tabac pouvant alors constituer un indicateur d'évaluation du comportement du mineur (recommandations n° 18 fiche n° 4). De même, il est nécessaire d'organiser la continuité des traitements et suivis médicaux à la sortie des jeunes (recommandation n° 19 fiche n° 4).

En matière de scolarité, outre l'effort à fournir pour augmenter le volume horaire d'enseignement par semaine et par mineur, aujourd'hui trop faible par rapport à l'objectif fixé de 15 heures par la circulaire de 2005, il paraît opportun de faciliter le retour vers les dispositifs de droit commun par le biais éventuel du rattachement systématique des mineurs des CEF à un établissement scolaire (recommandation n° 15 fiche n° 3).

Enfin, si la mission reconnaît que le profil des mineurs suivis par la PJJ n'est pas très différent d'un établissement à l'autre, voire d'un dispositif à l'autre, le cadre particulièrement contraignant du dispositif CEF nécessite un accompagnement renforcé de ces mineurs à leur sortie, qui reste à construire, afin de les soutenir dans leur réadaptation vers un cadre de vie non fermé (recommandation n° 16 fiche n° 3).

⁹ Dans le cadre des projets régionaux de santé ou dans celui des actions déconcentrées de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) ou du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)

2.2 Une démarche de maîtrise des risques à structurer et à décliner

2.2.1 *Mieux prévenir les crises et les dysfonctionnements dans les CEF*

L'établissement de procédures efficaces de prévention et gestion des crises ainsi que de la violence revêt en CEF une importance particulière du fait de la fermeture des lieux. Si des protocoles de gestion des incidents sont habituellement formalisés, les réponses internes apportées aux comportements des mineurs irrespectueux du cadre du placement varient d'un établissement à l'autre et portent parfois atteinte aux droits fondamentaux de ces derniers.

Il en est ainsi de l'usage de la contention qui privilégie le rapport de force physique aux postures professionnelles axées sur le maintien de la relation éducative, l'autorité et le recours au collectif. Insuffisamment repérable dans ses objectifs et ses conditions de mise en œuvre, l'usage de la contention doit être interdit dans l'ensemble des établissements éducatifs, y compris les centres éducatifs fermés (recommandation n° 21 fiche n° 6).

Cette prohibition s'impose d'autant plus que des situations de violences commises par les adultes sur les mineurs ont été repérées par les autorités de contrôle dans plusieurs CEF, prenant parfois la forme de contentions injustifiées et/ou excessives dans leur fréquence et intensité.

Plus généralement, des inquiétudes émergent concernant la capacité de certaines équipes éducatives du SP comme du SAH à faire face à la violence qui résulte de la confrontation entre les adultes et les mineurs imposée par le cadre contraint du placement.

Les autorités de contrôle ont pu notamment mettre en lien des cas de maltraitance sur les mineurs placés dans des CEF relevant du SAH avec un déficit massif de qualification des professionnels recrutés.

La mission interministérielle recommande à la DPJJ d'élaborer de toute urgence avec les fédérations d'associations, un plan d'action portant sur la prévention, la détection et le traitement des phénomènes de violence (recommandation n° 23 fiche n° 6). Elle relève aussi la nécessité de doter les directeurs territoriaux d'outils de repérage des risques de maltraitance dans le cadre de leur fonction de suivi et de contrôle de l'activité.

La prévention de la violence impose enfin des procédures de fouille des mineurs qui doivent faire l'objet d'un cadre normatif adapté conciliant le respect de leur intimité avec les impératifs de sécurité s'imposant au sein des établissements. Dans l'immédiat, une circulaire devrait rappeler les pratiques interdites et préciser les conduites à tenir par les chefs d'établissement (recommandation n° 20 fiche n° 5).

2.2.2 *Intensifier le pilotage et clarifier le contrôle du dispositif des CEF*

Le dispositif des CEF, en majorité géré par le secteur associatif, doit bénéficier d'un pilotage renforcé à tous les échelons administratifs. Il s'agit en effet de permettre à la DPJJ d'exercer sa mission de suivi et contrôle sur les établissements et services afin de garantir la qualité du fonctionnement des établissements et de la prise en charge des mineurs, d'harmoniser et de sécuriser les procédures de travail ainsi que d'assurer la sécurité des jeunes et des professionnels.

Au niveau national, il est indispensable d'accentuer la transversalité entre les trois sous-directions de la DPJJ, plus particulièrement pour faciliter le pilotage et l'animation du SAH, et de clarifier les fonctions des échelons déconcentrés, en lien avec les moyens qui leur sont alloués.

S'agissant des échelons déconcentrés, une réflexion est conduite par la DPJJ pour mieux définir l'organisation des relations territoriales entre la DPJJ et le SAH.

La mission interministérielle considère que la note en préparation sur le SAH doit plus particulièrement fixer le niveau d'exigence attendu dans le domaine des ressources humaines en matière de qualification, de vérification de la probité et de formation. La DPJJ doit aussi exposer ses attentes en matière de remontées d'informations et de contrôle par les échelons territoriaux.

Les DIR et les DT doivent trouver des articulations efficaces dans l'exercice des missions qui peuvent faire l'objet de délégations ou de répartition des tâches, notamment en matière d'habilitation et de tarification des établissements du SAH.

Le rôle attribué au directeur territorial doit ainsi être repéré et lui permettre de conforter son action en matière de pilotage, de suivi et de contrôle permanent de l'activité des établissements et services de son ressort (recommandation n° 4 fiche n° 1). A ce titre, la circulaire d'application du cahier des charges doit prévoir la tenue pour chaque CEF d'un comité de suivi des mineurs présidé par le directeur territorial (recommandation n° 2 fiche n°1).

Si la DPJJ a distingué les fonctions d'audit de celles du contrôle, la mission estime que l'échelon DIR doit être doté de services de contrôle rattachés directement au directeur interrégional pour effectuer des contrôles de fonctionnement réguliers des établissements et services de l'inter région afin de détecter les dysfonctionnements. Pour des raisons d'homogénéité et de performance de la chaîne du contrôle, la méthodologie utilisée doit se référer principalement à celle des inspections du ministère de la justice, ce qui devrait notamment se traduire pour les CEF par l'utilisation du référentiel de contrôle des CEF élaboré par l'inspection de la PJJ. Pour des raisons de compétence, d'indépendance, d'objectivité et de clarté des positionnements, l'échelon DT ne doit pas être sollicité par les DIR au titre de la fonction contrôle de fonctionnement, laquelle justifie l'affectation de professionnels spécialisés au sein de services dédiés (recommandation n° 3 fiche n° 1).

Conclusion

Le dispositif des CEF s'est installé dans l'offre globale d'hébergement et constitue une des réponses judiciaires à la prise en charge des mineurs délinquants même s'il présente de fragilités soulignées par les différentes instances de contrôle.

La mission observe que la DPJJ s'est emparée de leurs constats et a engagé la mise en œuvre de certaines recommandations. S'agissant du rapport interministériel de janvier 2013, les trois quarts d'entre elles, sont totalement ou partiellement suivies. Leur mise en œuvre, récente ou en cours, n'a pas encore produit d'effets mesurables.

Mais des fragilités structurelles et multifactorielles persistent, génératrices de risques. Pour les réduire, une action résolue reste à mener plus particulièrement dans le domaine des ressources humaines et du traitement des phénomènes de violence selon les recommandations du présent rapport.

En outre, la clarification des relations avec le SAH et les revalorisations des carrières pour les personnels exerçant en hébergement constituent des axes de travail à engager. Même s'ils dépassent le cadre du présent rapport, la mission souligne leur caractère essentiel pour l'avenir du dispositif des CEF et plus largement pour tous les établissements d'hébergement.

Introduction

Par lettre de mission du 8 janvier 2015 (annexe 1), la garde des sceaux, ministre de la justice, et la ministre des affaires sociales et de la santé ont mandaté l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour conduire une mission sur le dispositif des centres éducatifs fermés (CEF).

La saisine rappelait que ces mêmes inspections, assistées par l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse (IPJJ), avaient déposé en janvier 2013 un précédent rapport interministériel portant sur « *l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants* ». La mission concluait au fait que ces structures avaient « *trouvé leur place dans l'offre globale d'hébergement des mineurs délinquants* » et dressait une liste de 16 recommandations générales ainsi que 12 items à introduire dans le cahier des charges de ces structures.

Depuis la remise du rapport, les commanditaires indiquaient que la direction de la PJJ avait pris des mesures pour améliorer la qualité du dispositif d'hébergement des mineurs notamment en CEF. Parallèlement, il était précisé qu'à la suite de plusieurs missions de l'IPJJ diligentées dans le cadre de dysfonctionnements survenus dans des CEF, certains d'entre eux avaient fait l'objet de fermetures provisoires.

Sur la base de ces éléments, il était demandé aux inspections « *de mettre en place une nouvelle mission d'évaluation du dispositif des CEF* » ayant pour objet :

- « *d'établir, à partir, notamment des constats établis dans leurs rapports ces deux dernières années par le CGLPL, la Cour des comptes et les inspections du ministère de la justice, une synthèse des difficultés recensées et des recommandations faites ;*
- *d'analyser le degré de mise en œuvre des recommandations faites par ces rapports ainsi que celui établi par la mission interministérielle précitée ;*
- *de mesurer leur impact sur la qualité de la prise en charge des mineurs concernés ;*
- *de faire toute proposition utile d'amélioration de ce dispositif ».*

Pour la conduite de ses travaux, les investigations de la mission¹⁰ ont consisté à :

- prendre connaissance de la documentation produite sur le sujet et de l'ensemble des rapports établis par les différentes instances de contrôle au cours des deux dernières années, soit 24 rapports¹¹ ;

¹⁰ La mission était composée de Catherine Pautrat, inspectrice générale adjointe des services judiciaires, Isabelle Poinso, inspectrice des services judiciaires, Michel Raymond, inspecteur général des affaires sociales, Christine Abrossimov, administratrice civile hors classe, membre de l'inspection générale des affaires sociales, et Sophie du Mesnil-Adelée, inspectrice de la protection judiciaire de la jeunesse.

¹¹ Au cours de la période de référence visée (2012/2014) élargie au premier semestre de l'année 2015, et en sus du premier rapport interministériel précité, le CGLPL a rendu neuf rapports de visite, publié trois rapports d'activité (2012, 2013, 2014) et adressé une note à la garde des sceaux comportant des remarques sur les CEF en date du 18 novembre 2014 ; l'IPJJ a rendu neuf rapports dont sept d'inspection ou de contrôle de fonctionnement portant sur des CEF et deux relatifs à des contrôles de suite ; la Cour des comptes a adressé au secrétaire général du ministère de la justice le 18 décembre 2013 des observations sur le rôle des CEF et a produit un rapport d'enquête sur la PJJ en octobre 2014.

- recenser, sous forme de tableaux, et pour chaque organe de contrôle, les recommandations émises en écartant celles de nature imprécise ou dont la formulation ne s'apparente pas à des préconisations. Les 209 recommandations retenues ont ensuite été regroupées autour de six thématiques (annexe 2) portant sur le pilotage, le contrôle et l'évaluation du dispositif, les ressources humaines, la prise en charge éducative, la santé des mineurs, l'exercice des droits fondamentaux ainsi que la discipline et les incidents ;
- élaborer pour chacune de ces thématiques des questionnaires adressés à la direction de la PJJ en lui demandant d'indiquer le degré de mise en œuvre des recommandations, d'exposer les plans d'actions conduits et d'identifier les difficultés rencontrées ;
- analyser l'ensemble des réponses apportées à la suite desquelles des réunions de travail ont été conduites avec chacune des sous-directions de la DPJJ ;
- consulter les acteurs au niveau central : les conseillers en charge de ce dossier dans les cabinets des ministres commanditaires et les représentants des différentes administrations centrales ou institutions concernées ainsi que l'ENPJJ. La mission a également procédé à l'audition de fédérations associatives ou d'associations et de personnalités dont la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) (annexe 3) ;
- procéder à quatre déplacements sur sites¹² choisis selon des critères objectifs¹³. Lors de ces visites, les inspecteurs ont rencontré les équipes de direction, les équipes éducatives, les personnels de santé et de l'éducation nationale, et échangé avec des mineurs placés ; ils se sont également entretenus avec les directeurs interrégionaux de la PJJ ou leurs représentants, les directeurs territoriaux de la PJJ, les directeurs généraux ou territoriaux des ARS ou leurs représentants, les présidents et directeurs généraux des CEF relevant du secteur associatif habilité.

Les investigations se sont achevées par un entretien de fin de mission avec la directrice de la PJJ et son adjoint.

Les analyses de la mission sur la mise en œuvre des recommandations de l'ensemble des rapports, et de ses effets, sont présentées sous forme de six fiches reprenant les thèmes précités. Chacune est scindée en deux ou trois volets thématiques traités en trois temps : le rappel du diagnostic des instances de contrôle avec les principales recommandations émises ; le degré de mise en œuvre de ces recommandations ; l'analyse de la mission au terme de laquelle de nouvelles préconisations sont éventuellement formulées et hiérarchisées par ordre d'importance gradué de 1 à 3.

¹² Les CEF de : Epinay-sur-Seine, Sainte-Menehould, Liévin et La Plaine-du-Forez.

¹³ Tranches d'âge des mineurs accueillis, inter région d'appartenance, mode de gestion (service public et secteur associatif habilité), un CEF ayant fait l'objet d'une inspection de l'IPJJ suite à de graves dysfonctionnements signalés afin de mesurer l'impact de la mise en œuvre des recommandations sur le fonctionnement de l'établissement et les difficultés éventuellement rencontrées.

En raison du caractère trop récent, et même dans certains cas non encore concrétisé, des orientations prises par la DPJJ pour suivre les recommandations émises par les différentes instances de contrôle, la mission n'a pas été en capacité, conformément à la lettre de mission, de mesurer l'impact de la mise en œuvre des préconisations sur la qualité de la prise en charge des mineurs concernés.

Présentation des CEF

Les CEF, créés par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice, permettent aux magistrats de recourir à un dispositif alternatif à l'incarcération pour des mineurs multirécidivistes ou multiréitérants ne respectant pas les conditions d'un placement traditionnel et mettant en échec les différentes interventions éducatives. Des évolutions législatives ont, depuis, modifié l'esprit initial des textes en prenant en compte la gravité des actes commis par des mineurs, indépendamment même de leurs antécédents judiciaires, pour certaines catégories d'infractions.

Ces structures, qui accueillent des mineurs, à l'occasion de placements préparés mais le plus souvent en urgence, se démarquent des dispositifs d'hébergement traditionnels en permettant, dans un cadre fermé et contenant, leur prise en charge intensive par une équipe pluridisciplinaire. Celle-ci assure un suivi éducatif et pédagogique renforcé, adapté à la personnalité des jeunes et orienté vers un objectif de réinsertion sociale et professionnelle.

Malgré leur caractère fermé justifiant l'intervention de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), ces centres ne rentrent pas dans la catégorie des établissements pénitentiaires, mais dans celles des établissements sociaux et médico-sociaux régis par l'article L.312-1 I.4° du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Les CEF, au nombre de 51 au 1^{er} janvier 2015, sont gérés pour 34 d'entre eux par le secteur associatif habilité (SAH), et pour 17 par le secteur public (SP) de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Ils ont accueilli 1240 mineurs en 2010, 1320 en 2011 et 1362 en 2012, 1408 en 2013, 1481 en 2014, soit 6811 entre 2010 et 2014 et 10 388 depuis 2003.

Leur utilité étant reconnue par les professionnels, les CEF sont devenus incontournables dans l'offre globale d'hébergement des mineurs délinquants qu'ils ont contribué à diversifier.

Ces structures présentent toutefois une très grande hétérogénéité dans leur fonctionnement qu'elles relèvent du SP ou du SAH. Ce sont, par ailleurs, des établissements fragiles dont l'équilibre repose sur une imbrication étroite et constante entre, d'une part, une organisation interne structurée, basée sur des procédures référencées, d'autre part, sur des ressources humaines qualifiées, formées et en nombre suffisant, et, enfin, sur une dynamique de prise en charge contenante et cohérente des mineurs.

La précédente mission interministérielle avait constaté que ce dispositif n'était pas, dans sa totalité, en capacité de réunir l'ensemble de ces facteurs de réussite et ne bénéficiait pas d'un accompagnement toujours adapté. Les différentes instances de contrôle ont conforté ce diagnostic. Aussi, l'ensemble des recommandations qu'elles ont émises a pour objectif d'améliorer le fonctionnement des CEF et de renforcer l'efficacité d'un dispositif dont le prix de journée est le plus élevé des modes de placement (661 € en moyenne par mineur et par jour pour l'année 2014).

Les centres éducatifs fermés en chiffres

1. Données générales :

- 51 CEF (34 relèvent du SAH et 17 du SP pour 573 places installées contre 498 au 1^{er} janvier 2013).
- Chaque CEF accueille au maximum 12 mineurs âgés de 13 à 18 ans selon des tranches d'âges définies dans l'arrêté d'habilitation.
- La durée du placement est de 6 mois renouvelable une fois dans le cadre d'un contrôle judiciaire.
- Un seul CEF est exclusivement dédié à l'accueil des jeunes filles ; 15 pratiquent la mixité¹⁴.
- La circulaire de tarification pour l'année 2015 applicable à tous les CEF du SAH, retient la norme de 26,5 ETP, personnels de santé compris (1,5 ETP), auxquels s'ajoute un personnel de l'éducation nationale.

2. Nombre de mineurs ayant bénéficié de ce dispositif

Depuis 2003 : 10 388

En 2013: 1408

En 2014 : 1481

- Ils représentent environ 30 % des 4 999 mineurs placés au pénal en hébergement collectif traditionnel et spécialisé¹⁵.
- Ils représentent environ 26 % des 5 651 mineurs placés au pénal quel que soit le mode d'hébergement¹⁶.
- Ils représentent environ 1 % des 136 134 mineurs suivis dans l'année toutes mesures et tous fondements juridiques confondus¹⁷.

3. Nombre de mesures entre 2009 et 2014

SP + SAH Nombre de mesures suivies dans l'année au titre de l'ordonnance de 1945	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Différentiel entre 2009 et 2014	2009 2014 en %
Hébergement collectif traditionnel (foyers et CPI)	7 532	6 739	6 282	5 424	4 732	4 409	-3123	-41%
Hébergement collectif spécialisé CER + CEF + lieux de vie)	3 036	3 197	3 399	3 357	3 262	3 194	158	5%
dont CPI	0	0	0	0	0	0	0	
dont CER	1 286	1 283	1 282	1 225	1 093	981	-305	-24%
dont CEF	1 292	1 460	1 661	1 730	1 793	1 847	555	43%
dont Lieux de vie	458	454	456	402	376	366	-92	-20%
Hébergement individualisé	1 435	959	662	472	441	460	-975	-68%
Hébergement autonome : familles d'accueil et tiers digne de confiance	1 365	1 109	1 021	945	936	937	-428	-31%
Total mesures de placement au titre de l'enfance délinquante	13 368	12 007	11 364	10 198	9 371	9 000	-4368	-33%

Source : données brutes de la sous-direction du pilotage et de l'optimisation des moyens de la DPJJ

NB : un mineur peut faire l'objet de plusieurs mesures de placement

Le pourcentage des mesures de placement en CEF est passé de 9,7 % en 2009 à 20,5 % en 2014 par rapport au total des mesures de placement au titre de l'enfance délinquante dans les établissements du SP et du SAH.

¹⁴ Selon l'outil de recherche des CEF en ligne sur le site intranet de la DPJJ

¹⁵ Spécialisé : CER (1054) + CEF (1407)

¹⁶ Hébergement collectif traditionnel + CER + CEF+ lieux de vie + hébergement individualisé + familles d'accueil

¹⁷ Source DPJJ

4. Données en 2014

- L'âge moyen à l'entrée du CEF est de 16,2 ans ; les 16-18 ans représentent 60% des jeunes pris en charge¹⁸.
- La durée moyenne de placement dans les CEF du SP est de 3,5 mois et dans ceux du SAH de 4,14 mois¹⁹.
- Le coût moyen par mineur d'une journée de placement en CEF en 2014 (SP et SAH) s'est élevé à 661 euros²⁰.
- Le taux d'occupation moyen SP et SAH confondu s'élève à 70 % en 2014 contre 77% en 2012.

Caractéristiques de la prise en charge des CEF

- Les CEF prennent en charge des mineurs venant de l'ensemble du territoire national, en accueil immédiat ou préparé, étant précisé que la proximité géographique avec la résidence d'origine du mineur est recherchée pour prendre en compte le nécessaire maintien des liens familiaux²¹ et le suivi par l'éducateur de milieu ouvert.
- Cette prise en charge est organisée autour d'un phasage en trois étapes de la durée du placement : la 1^{ère} : un module d'accueil et d'adaptation, la 2^{ème} : une mise en œuvre d'un programme intensif de prise en charge du mineur, la 3^{ème} : un accompagnement individuel pour la préparation à la sortie.
- Le caractère fermé des CEF est un concept juridique dans la mesure où il réside dans la sanction du non-respect des obligations auxquelles le mineur est astreint. Il prend essentiellement appui sur le caractère contenant de la prise en charge éducative et pédagogique des mineurs. Il s'accompagne néanmoins d'une matérialisation architecturale de la fermeture qui doit être visible²².

¹⁸ Statistiques établies pour le COPIL national du 2 avril 2015

¹⁹ Source statistiques DPJJ

²⁰ Source : Tableau de bord de la DPJJ

²¹ A l'opposé des CER qui poursuivent l'objectif d'un séjour de rupture

²² Programme fonctionnel des CEF de février 2011 : « le concept CEF exige de matérialiser la fermeture. »

Présentation des textes applicables aux CEF

L'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945 dispose que : « *Les centres éducatifs fermés sont des établissements publics ou des établissements privés habilités dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, dans lesquels les mineurs sont placés en application d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un placement à l'extérieur ou à la suite d'une libération conditionnelle. 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. A 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* ».

- Depuis 2014, ont été diffusées plusieurs notes et circulaires sur le fonctionnement des établissements et services du SP comme du SAH, qui ont vocation à s'appliquer aux CEF²³ :

- Note relative à la mise en œuvre et à l'organisation d'une chaîne de permanence au sein des services de la DPJJ en date du 13 février 2015 ;

- Note relative à la mise en œuvre d'un plan d'action de la DPJJ en matière du respect du principe de laïcité et des pratiques religieuses des mineurs pris en charge dans les établissements et services du SP et du SAH et du principe de neutralité par les agents prenant en charge ces mineurs en date du 25 février 2015 ;

- Lignes directrices relatives à l'élaboration du règlement de fonctionnement des établissements collectifs de placement judiciaire du SP et du SAH en date du 4 mai 2015 ;

- Circulaire relative à la campagne budgétaire 2015 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse (circulaire de tarification) du 27 avril 2015.

Par ailleurs, en déclinaison de la charte d'engagement réciproque entre l'Etat, le mouvement associatif et les collectivités territoriales de février 2014, une charte d'engagements réciproques entre la DPJJ et les fédérations associatives UNIOPSS-CNAPE-FN3S-Citoyens et Justice a été signée le 30 janvier 2015.

²³ D'autres sont en préparation : Projet de note relative à l'action éducative dans le cadre du placement judiciaire, le projet de note relative à l'action éducative en milieu ouvert au sein des services de la PJJ, notes annoncées sur la gestion de la violence, sur l'insertion, et sur la laïcité et la neutralité des personnels ...

- S'agissant des textes spécifiques aux CEF :

Ont été diffusés :

- Les instructions relatives au pilotage des CEF du SP et du SAH en date du 21 février 2014 ;
- L'arrêté du 31 mars 2015 relatif aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des centres éducatifs fermés du SP de la PJJ qui définit les exigences de la prise en charge des mineurs²⁴.

Sont en projet :

- L'arrêté portant cahier des charges pour le SAH ;
- La circulaire d'application de l'arrêté du 31 mars 2015 portant cahier des charges des CEF du secteur public et de l'arrêté du secteur associatif habilité de la PJJ non encore publié.

²⁴ Un arrêté portant cahier des charges doit être prochainement publié pour le SAH ; dans l'attente, le cahier des charges commun au SP et au SAH, en annexe de la circulaire du 13 novembre 2008 est applicable.

Fiche 1 : Le pilotage, le contrôle et l'évaluation

1. LE PILOTAGE DU DISPOSITIF

1.1 Le déploiement des CEF et la gestion des places disponibles

1.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le rapport interministériel recommande de « prévoir à compter de 2013 l'ouverture de 13 CEF dont l'un dans le sud de la France destiné à l'accueil des jeunes filles²⁵ ».

Il préconise également de « rappeler dans le cahier des charges l'obligation faite aux directeurs interrégionaux d'afficher sur l'intranet de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse le tableau de bord des places disponibles de l'ensemble des établissements d'hébergement de l'inter région²⁶ ».

1.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Lors de la remise du précédent rapport interministériel, les CEF étaient au nombre de 45 contre 51 actuellement (carte d'implantation géographique en annexe 5). Deux nouvelles structures ont été ouvertes en 2013 et 2014²⁷ tandis que la prochaine ouverture est prévue en 2016²⁸.

Dans le cadre de la prévision budgétaire triennale, la DPJJ a fait valoir que l'objectif initial de créer sept nouveaux CEF sur la période 2014-2017 pesait à hauteur de 62 M€ sur le programme 182, difficiles à gager dans un contexte budgétaire contraint. Elle a en conséquence proposé de privilégier une optimisation des places déjà créées, par l'amélioration de la performance des CEF en fixant un objectif de 85% de leur taux d'occupation. Ce raisonnement, validé lors des arbitrages budgétaires, permet ainsi de gagner 67 places soit l'équivalent des places mobilisables des sept CEF dont la création avait été prévue dans le SP.

La mission constate toutefois que le taux d'occupation moyen a baissé de 76 % en 2013 à 70 % en 2014 pour l'ensemble des CEF²⁹, pour un objectif à atteindre porté à 85 % en 2015.

Cet objectif d'amélioration de la performance des CEF a par ailleurs été corrélé avec un renforcement quantitatif des effectifs des CEF existants³⁰.

²⁵ Recommandation n° 16

²⁶ Item cahier des charges n° 10

²⁷ CEF de Marseille Viton ouvert en décembre 2013 et celui de Cambrai ouvert en janvier 2014

²⁸ CEF des Chutes-Lavie à Marseille

²⁹ De 62 à 59 % dans le SP et de 82 à 75 % dans le SAH

³⁰ En remontant à 26,5 ETP l'effectif de référence des CEF (SP et SAH) qui avait été abaissé de 27 à 24 (cf fiche n° 2 sur les ressources humaines).

Concernant la création d'un CEF dédié à la prise en charge des jeunes filles, la DPJJ a estimé inopportun de spécialiser un deuxième établissement au nom du principe de mixité qui est réaffirmé dans le projet de circulaire d'application des arrêtés portant cahier des charges des CEF. Elle considère toutefois que si la mixité constitue un levier pédagogique pour travailler l'altérité et le vivre ensemble, sa mise en œuvre doit être appréciée et adaptée au regard du contexte des CEF.

Elle indique par ailleurs que sur les 1 481 mineurs accueillis en CEF en 2014, seules 73 filles étaient concernées soit 4,9 % de l'ensemble du public contre 8,9 % dans l'ensemble des établissements de placement. Leur accueil est prévu dans les trois CEF du secteur public à vocation mixte et dans 12 CEF sur 34 du SAH dont celui de Doudeville réservé à la prise en charge exclusive des filles³¹. La DPJJ constate toutefois que ce CEF enregistre une diminution de son taux d'occupation de -1,9 % entre les années 2010 et 2014³² avec un nombre de places fixé à 10. Elle précise, en outre, qu'agir sur le taux d'occupation de cette structure impliquerait de réorienter géographiquement les filles placées dans d'autres CEF entraînant dès lors un éloignement de leur famille et des juridictions dont elles relèvent.

S'agissant de l'affichage du tableau de bord des places disponibles, la DPJJ a décidé, dans le cadre de sa politique sur le pilotage des CEF formalisée par la note du 21 février 2014, de supprimer ce support jugé non pertinent dans la mesure où les données transmises à un instant T devenaient rapidement inexactes. A l'instar du dispositif existant pour les centres éducatifs renforcés (CER), a été créé un outil de recherche des CEF mis en ligne en juin 2014³³ qui permet d'informer les services et les magistrats de la localisation de chaque CEF et de ses caractéristiques. Disponible sur l'intranet justice, il est en conséquence accessible aux services et établissements du SP.

1.1.3 Analyse de la mission

La mission prend acte que l'orientation de la DPJJ, tendant à augmenter le taux d'occupation des CEF au lieu de créer de nouvelles structures, trouve son fondement dans un contexte budgétaire contraint.

Cette approche pragmatique se justifie également au regard des difficultés persistantes pour implanter de nouveaux CEF situés au plus près des bassins de délinquance et des centres urbains sans recourir à des transformations de structures traditionnelles d'hébergement. Les prix élevés de l'immobilier associés aux réserves persistantes des municipalités pour accueillir des CEF sur leur commune rendent d'autant plus incertaines les perspectives d'un équilibre territorial des CEF qui a largement fait défaut lors de leur déploiement.

C'est pourquoi, la mission encourage les démarches que la PJJ entreprend pour rechercher de manière prospective des sites implantés au plus près des besoins des mineurs placés en CEF et des bassins de recrutement afin d'envisager de les substituer à ceux dont la localisation géographique est inadaptée.

³¹ Pour les 15 CEF : un dans la DIR Centre-est, un dans la DIR Grand-centre, sept dans la DIR Grand-nord, quatre dans la DIR Ile-de-France et deux dans la DIR Sud-ouest

³² Taux d'occupation de 70 % en 2010, 76 % en 2011, 68,5 % en 2012, 54,1 % en 2013 et 72 % en 2014

³³ Fiche technique n° 1 annexée à la note du 21 février 2014

S'agissant de la création d'un second CEF dédié à l'accueil des filles, la mission souscrit à l'analyse de la DPJJ en ce que le principe de mixité participe de l'action éducative. Elle considère également que l'accueil des jeunes filles dans un nombre de CEF répartis sur l'ensemble du territoire contribue à maintenir les liens familiaux et à favoriser la proximité avec les magistrats prescripteurs et les services de milieu ouvert.

Elle estime, cependant, que la prise en charge d'une jeune fille ou de quelques unes d'entre elles dans un collectif de garçons implique des conditions matérielles d'accueil et des locaux adaptés de nature à préserver leur intimité et à éviter une trop grande proximité avec des mineurs parfois mis en cause pour des faits d'agressions sexuelles. L'agencement retenu doit également être conçu pour ne pas obérer l'atteinte de l'objectif du taux d'occupation de 85 % des CEF de sorte que la prise en charge d'une ou deux jeunes filles ne diminue pas corrélativement le nombre de jeunes accueillis³⁴.

La mission invite ainsi la DPJJ à identifier les CEF de nature à satisfaire à ces préconisations et à s'assurer de leur répartition équilibrée sur l'ensemble des directions inter régionales.

Quant aux places disponibles, la précédente mission interministérielle estimait que leur affichage, sous réserve d'actualisation permanente, était de nature à faciliter la proposition éducative des éducateurs par une visualisation simultanée des places disponibles dans l'offre globale d'hébergement de chaque inter région. Néanmoins, la mission observe que le nouvel outil mis en place par la DPJJ, bien que différent du précédent, permet d'être informé des principales caractéristiques des établissements au niveau de chaque inter région et de procéder à des sélections à partir de critères tels que l'âge ou la mixité, ce qui satisfait également à l'objectif de facilitation du travail de recherche des éducateurs.

1.2 Le cadre normatif

1.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

La mission interministérielle formule une recommandation relative au cahier des charges visant à « *Maintenir le principe d'un cahier des charges unique pour le secteur public et le secteur associatif habilité en conservant des références éducatives...* » et édicte 12 items relatifs au contenu de ce document de référence³⁵.

³⁴ Le CEF de Sainte-Menehould visité par la mission prévoit des parois de séparation amovibles qui sont déplacées pour séparer, quel que soit le nombre de mineures accueillies, les chambres réservées aux filles de celles affectées aux garçons.

³⁵ Recommandation n° 3 et liste des items pour le cahier des charges

1.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a repensé son architecture juridique en engageant une modification des décrets relatifs aux établissements de placement du SP³⁶ et du SAH³⁷ afin, pour chacun d'entre eux, de renvoyer à des arrêtés le soin de définir les modalités de fonctionnement, d'organisation et de méthodes de prise en charge en CEF³⁸.

Une prochaine circulaire d'application, portée à la connaissance de la mission, doit utilement compléter cet édifice.

D'autre part, conformément à l'arrêté du 31 mars 2015, au projet d'arrêté pour le SAH et à l'article L. 311-7 du code de l'action sociale et des familles (CASF), tout établissement social et médico-social doit posséder un règlement de fonctionnement, remis à la personne accueillie et aux détenteurs de l'autorité parentale. Ce document a pour objet de décliner les principes régissant la vie collective de la structure, les modalités pratiques d'organisation et de fonctionnement au titre desquels figurent les mesures prises en cas de manquement aux obligations.

En application de ces dispositions, la DPJJ a diffusé le 4 mai 2015, à l'issue de travaux pluridisciplinaires, une note sur les « *lignes directrices relatives à l'élaboration d'un règlement de fonctionnement des établissements de placement* ». Ce règlement permet de garantir aux mineurs pris en charge les droits et libertés prévus par le CASF mais aussi les modalités d'organisation des réponses éducatives en cas de manquements à ce règlement.

1.2.3 Analyse de la mission

L'édifice juridique retenu par la DPJJ qui confère aux arrêtés relatifs aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des CEF un caractère opposable, permet d'attribuer aux obligations qui y sont contenues une valeur réglementaire.

La DPJJ n'a pas suivi la recommandation relative au maintien d'un cahier des charges unique, tout en retenant le principe d'une circulaire unique plus développée que les cahiers des charges eux-mêmes.

La DPJJ justifie ce choix d'élaboration de deux arrêtés par des organisations et « vocabulaires » distincts. Selon les comparaisons effectuées par la mission interministérielle, ces différences portent sur les terminologies utilisées pour qualifier les cadres et les modes de délégation dans chacun des deux dispositifs et sur les textes de référence cités, ce qui ne la convainc pas de la nécessité de produire deux arrêtés.

Au-delà du choix d'adopter deux arrêtés distincts, la mission constate un contenu rigoureusement identique mais appauvri au profit de la circulaire d'application, laquelle ne revêt cependant pas le même caractère d'opposabilité.

³⁶ Décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse modifié par le décret n°2013-977 du 30 octobre 2013. L'article 20 est remplacé par les dispositions suivantes : « *Les modalités de fonctionnement des établissements et services du secteur public de la PJJ ainsi que celles des unités éducatives qui les constituent sont précisées dans des cahiers des charges fixés par arrêté du garde des sceaux...* ».

³⁷ Le décret n° 46-734 du 16 avril 1946 relatif aux personnes, institutions ou services recevant des mineurs délinquants est actuellement en cours de modification.

³⁸ L'arrêté relatif au SP, daté du 31 mars 2015 a été publié le 30 avril 2015. L'arrêté relatif au SAH nécessitant une modification du décret du 16 avril 1946, la publication est reportée de quelques mois.

La mission regrette que le choix de cette architecture juridique ait abouti à ce que les dispositions essentielles relatives à la prise en charge des mineurs soient renvoyées au niveau de la circulaire, réduisant leur caractère contraignant, à l'inverse de l'objectif pourtant affiché par la DPJJ.

Concernant la liste des items recensés par le précédent rapport de 2013, la mission interministérielle examine au fil du rapport leur niveau de mise en œuvre par la DPJJ.

1.3 Les comités de pilotage et le rôle spécifique du DT

1.3.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le rapport interministériel recommande de positionner le comité de pilotage (COFIL) territorial comme l'instance essentielle de pilotage du CEF réunissant, sous la responsabilité du directeur territorial, l'ensemble des acteurs administratifs, judiciaires et locaux, dont les chefs de juridiction et le préfet³⁹.

Concernant les attributions du directeur territorial⁴⁰ prévues par le décret du 2 mars 2010, le rapport préconise de « *recommander dans le cahier des charges l'organisation d'instances territoriales visant à faciliter la mission de contrôle et de suivi de l'activité par le directeur territorial : comité technique, comité de suivi des mineurs placés, « commission d'admission » visant à installer des modalités d'information et de concertation entre le directeur territorial et le directeur du CEF, concernant l'admission des mineurs et la gestion des places disponibles* ».

De nombreuses recommandations de l'IPJJ insistent également sur la nécessité de ce contrôle et suivi de proximité permanent du directeur territorial sur l'activité et le fonctionnement du CEF.

1.3.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a proposé dans sa note d'instruction relative au pilotage des CEF⁴¹ une architecture à différents niveaux, national et déconcentré. Le COFIL territorial, présidé par le directeur territorial doit se tenir à une fréquence annuelle, le préfet étant dorénavant cité dans la composition⁴², aux côtés des chefs de juridiction et des autres acteurs et partenaires locaux.

A l'échelon interrégional, est créé un COFIL, présidé par le DIR, « *instance de suivi, d'évaluation des projets pédagogiques et d'animation du dispositif dans le territoire de la DIR* ».

³⁹ Item cahier des charges n° 8

⁴⁰ Item cahier des charges n° 9

⁴¹ Note d'instruction du 21 février 2014 relative au pilotage et devant être annexée au projet de circulaire d'application du cahier des charges.

⁴² Le projet de cahier des charges consulté par la mission interministérielle précédente ne citait pas le préfet dans la composition du COFIL territorial (p.51 du rapport).

Enfin, le COPIL national annuel a été relancé sous l'impulsion de la nouvelle direction. Il s'est tenu en mars 2014 et avril 2015. Cette instance « *politique dont l'objectif est de faire le bilan du dispositif et d'en dégager les perspectives* », réunit outre la direction et les trois sous-directions de la DPJJ, une DIR représentante des autres DIR, les fédérations représentant les associations gestionnaires des CEF, la DACG, la direction générale de l'enseignement et de la scolarité (DGESCO), le conseil national des barreaux (CNB) et l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ).

L'arrêté du 31 mars 2015 relatif au cahier des charges des CEF du SP, et celui en préparation pour le SAH, font référence, dans leur article 4, aux comités de pilotage.

Toutefois, le rôle du DT en matière de suivi et contrôle de l'activité n'est évoqué ni dans ces arrêtés ni dans le projet de circulaire d'application, et les instances territoriales préconisées par la mission interministérielle n'apparaissent dans aucun des textes récents ou en préparation relatifs aux CEF⁴³.

La DPJJ considère que le rôle du DT dans ce domaine ne peut être appréhendé sous l'angle des seuls CEF et doit être traité plus largement, pour l'ensemble des établissements et services relevant de son ressort. A cette fin, la note en préparation sur la fonction contrôle de la DPJJ, annonce qu'elle « *élaborera notamment un corpus d'indicateurs et d'outils de contrôle à mettre en œuvre par les DT dans leur fonction de contrôle et de suivi de l'activité des établissements et services* ».

1.3.3 Analyse de la mission

L'architecture du pilotage issue de la note du 21 février 2014 ne met pas en évidence le rôle essentiel du COPIL territorial dont l'affirmation était souhaitée par la précédente mission interministérielle qui considère, en outre, que les compositions et les rôles des deux comités de pilotage au niveau des échelons déconcentrés doivent être précisés.

En effet, aucun représentant de la DIR n'est cité au niveau du comité territorial, alors que son rôle d'animation, de coordination et de soutien recommande sa présence⁴⁴.

Les DIR ont enfin exprimé, à l'occasion du dernier comité de pilotage national, un souhait de clarification du rôle des COPIL interrégionaux par rapport aux COPIL territoriaux. Dans cette attente, l'installation des COPIL interrégionaux a été diversement suivie selon les territoires et les instances déjà en place telles que les « *journées DIR ou inter DIR des CEF* » que la note qualifie d'outils.

La réflexion et l'expérimentation en cours dans la DIR Grand-centre, qui ont conduit à l'installation de quatre instances de pilotage, suscitent l'intérêt. A chaque échelon, sont installées deux instances, une technique et une politique⁴⁵. Un bilan de cette expérimentation pourrait être utile pour affiner le fonctionnement des instances de pilotage ainsi mises en place.

⁴³ Cahier des charges et projet de circulaire d'application et instructions relatives au pilotage des CEF (hormis le COPIL)

⁴⁴ Certains DIR ont pris la décision d'être présents au COPIL territorial avec les représentants des cours d'appel, lorsque le COPIL interrégional n'a pas été installé.

⁴⁵ A l'échelon DT sont installés, d'une part, des comités de suivi opérationnel par établissement, réunis toutes les six semaines, et d'autre part, le comité de pilotage territorial annuel pour l'ensemble des CEF de la DT. A l'échelon DIR, sont installés, d'une part, un groupe d'appui aux directeurs des CEF réuni deux fois par an, et d'autre part, le comité de pilotage interrégional annuel.

Concernant le COPIL national, la mission a pu observer qu'il contribuait à améliorer la circulation de l'information, enrichie par le partage des résultats des groupes de travail thématiques, ainsi que par les bilans d'activité des DIR. En revanche, il est apparu que la surreprésentation de l'échelon national aux dépens des échelons déconcentrés ne permet pas de véritables échanges. La mission invite la DPJJ à ouvrir cette instance à d'autres représentants de DIR, de DT et même de chefs d'établissement, afin de favoriser un débat plus constructif et à dégager des orientations voire une prise de décision sur les sujets inscrits à l'ordre du jour.

Concernant le rôle spécifique du directeur territorial en matière de suivi et de contrôle de l'activité des CEF, la mission interministérielle estime que l'organisation d'instances territoriales, déjà présentes dans certains territoires, est de nature à permettre d'en faciliter l'exercice notamment en installant des modalités d'information et de concertation entre le directeur territorial et celui du CEF. A ce titre, la circulaire d'application du cahier des charges doit prévoir la tenue pour chaque CEF d'un comité de suivi des mineurs présidé par le directeur territorial.

La mission interministérielle prend acte de l'architecture ainsi conçue pour le pilotage des CEF au niveau national et déconcentré, sous réserve des observations *supra* et maintient sa recommandation sur l'organisation d'autres instances territoriales, à inscrire dans la circulaire d'application du cahier des charges des CEF, afin de garantir l'effectivité d'un suivi et d'un contrôle de proximité des CEF par la direction territoriale.

2. LE CONTRÔLE DU DISPOSITIF

2.1 L'exercice de la fonction contrôle par les échelons déconcentrés

2.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle soulignent unanimement pour le regretter des défaillances dans la chaîne du contrôle préjudiciables au repérage des dysfonctionnements affectant les établissements de la PJJ⁴⁶.

Elles formulent plusieurs recommandations visant à la réorganisation et au renforcement de la fonction contrôle à la DPJJ.

La mission interministérielle, la Cour des comptes et l'IPJJ relèvent l'inadaptation du positionnement des services d'audit interrégionaux et des confusions dans les termes et périmètres des fonctions d'audit et contrôle, telles que mises en œuvre au sein de la DPJJ. La mission interministérielle recommande à ce sujet de « *Reformuler la définition de l'audit interrégional conformément aux textes et références actuellement en vigueur, le repositionner par rapport aux missions de l'inspection et l'articuler avec le contrôle hiérarchique évoqué dans le décret du 2 mars 2010 relatif à la réorganisation territoriale*⁴⁷ ».

⁴⁶ A plusieurs reprises, l'IPJJ a été saisie de missions d'inspection concernant des CEF dans lesquels de graves dysfonctionnements étaient à l'œuvre, alors que des missions d'audit effectuées peu de temps auparavant ne les avaient pas mis en évidence. Dans deux missions récentes d'inspection de CEF, des faits de maltraitance sur mineurs étaient commis par des professionnels du CEF sans que les échelons déconcentrés de la PJJ n'aient pu jouer un rôle d'alerte, faute d'avoir détecté ces situations.

⁴⁷ Recommandation n° 14

La mission interministérielle préconise enfin d'« *Inscrire le contrôle de plusieurs CEF dans le programme annuel d'activité de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse*⁴⁸ » et d'« *Annexer au cahier des charges le référentiel de contrôle des CEF de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse pour permettre aux échelons déconcentrés de mieux repérer les dysfonctionnements graves ou récurrents*⁴⁹ ».

2.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a communiqué à la mission interministérielle un projet de note⁵⁰, dans laquelle elle affirme vouloir « *repenser la fonction contrôle et son organisation afin de contribuer plus efficacement à la maîtrise par l'institution des risques inhérents à son activité* ».

Cette note prévoit au niveau national la création d'une cellule rattachée à la directrice de la PJJ englobant les fonctions de : mise à jour de la cartographie des risques ; proposition d'un plan d'action national, suivi, veille et création ou modification de processus ; exploitation des rapports d'inspection, d'audit, des rapports d'activité des services et juridictions ; analyse des incidents signalés ; analyse du contenu et conditions de la tenue des comités techniques.

Au niveau déconcentré, la note énonce que les services d'audit resteraient rattachés aux directions des politiques éducatives et de l'audit (DPEA) des DIR et pourraient être rebaptisés services « d'audit-qualité ». Ils verraient leurs fonctions réorientées vers un accompagnement des services du « *type étude des processus de travail tel qu'on peut le trouver dans les établissements sanitaires* ».

Le contrôle de ses établissements et services par la DPJJ s'organiserait à l'avenir autour des échelons DT et DIR selon le schéma suivant :

- création d'une cellule de contrôle interrégional rattachée directement au directeur inter régional et d'un comité de suivi des contrôles ;
- réalisation de contrôles réguliers de fonctionnement des établissements et services sur la base d'une programmation annuelle, hors indication de dysfonctionnements ;
- remontée des dysfonctionnements repérés à la cellule de maîtrise des risques de la DPJJ aux fins de détermination du meilleur traitement à apporter (saisine de l'inspection, gestion par une sous-direction ou à l'échelon territorial...).

Par ailleurs, le projet de note indique que « *les méthodologies de contrôle devraient être réécrites en se basant notamment sur les pratiques des agences régionales de santé (ARS)* ». La note rappelle enfin le rôle du directeur territorial évoqué dans la circulaire du 2 avril 2010 concernant « *le suivi et le contrôle de l'activité des établissements et services situés dans son ressort, afin de garantir l'exécution des décisions judiciaires* » et annonce l'élaboration d'outils et d'indicateurs destinés à les appuyer dans cette fonction.

⁴⁸ Recommandation n° 15

⁴⁹ Item cahier des charges n° 12

⁵⁰ « *La fonction contrôle de la DPJJ* »

Concernant la programmation de contrôles de CEF par l'IPJJ, quatre missions portant sur des CEF étaient prévues chaque année en 2013 et 2014⁵¹. Néanmoins, cette programmation n'a pas été tenue dans son intégralité, le service étant intervenu majoritairement dans le cadre de saisines de la DPJJ sur indication de dysfonctionnements.

Au total, pour les années 2013 et 2014, respectivement 55 % et 50 % de l'activité de l'IPJJ a porté sur des CEF, que ce soit dans le cadre de la programmation ou sur dysfonctionnements, proportion très importante au regard du nombre de CEF comparé à l'ensemble des établissements et services de la PJJ relevant de la compétence de l'IPJJ⁵².

Le référentiel de contrôle des CEF élaboré par l'IPJJ⁵³ a fait l'objet d'une diffusion à l'occasion du comité de pilotage national de 2014 et est accessible sur l'intranet de la DPJJ.

2.1.3 Analyse de la mission

La réflexion entamée par la DPJJ en matière de contrôle répond dans le principe à l'attente des autorités de contrôle pour lesquelles la DPJJ doit acquérir une meilleure maîtrise des risques se traduisant notamment par une détection plus précoce des dysfonctionnements susceptibles d'affecter la prise en charge des mineurs. Elle s'intègre aussi dans une réflexion plus globale visant à clarifier les champs de compétence et mettre en cohérence les différents niveaux de contrôle, dans le contexte de la mise en œuvre de l'audit interne ministériel.

Cependant, le projet de note soulève un certain nombre d'interrogations de la part de la mission interministérielle concernant plus particulièrement les fonctions des directeurs territoriaux⁵⁴.

En effet, si la note prévoit la création d'une cellule de contrôle interrégionale rattachée au DIR, la composition de cette cellule et son rôle ne sont pas décrits. Ainsi les contrôles réguliers de fonctionnement des établissements et services seront réalisés selon cette note, non par ladite cellule, mais par les échelons déconcentrés. Faute de précision supplémentaire, la mission comprend que l'échelon déconcentré concerné serait l'échelon DT au titre des attributions conférées par le décret du 2 mars 2010.

Néanmoins, la mission estime que la compétence des directeurs territoriaux correspond à une fonction de contrôle de proximité nécessitant l'élaboration de procédures de travail pour suivre l'activité des établissements et services de leur ressort. La DPJJ indique d'ailleurs travailler à l'élaboration d'indicateurs et d'outils pour soutenir les directeurs territoriaux dans l'exercice de cette fonction.

De ce fait, la mission estime que la conduite d'opérations de contrôle de fonctionnement ne peut-être confiée à l'échelon DT aux motifs d'une trop grande proximité avec le terrain et la DIR. En effet, celle-ci peut obérer les conditions d'indépendance et d'objectivité et créer une confusion des fonctions et des rôles. Un déficit de compétence et de maîtrise de méthodologie, dans une fonction qui requiert une forme de professionnalisation, est aussi à craindre.

⁵¹ Contrôles de fonctionnement ou inspection ou contrôle de suite

⁵² 1 100 établissements et services SP et SAH confondus contre 51 CEF

⁵³ Le référentiel a été mis en annexe du rapport CEF1 accessible sur internet.

⁵⁴ Certains professionnels ont aussi fait part à la mission d'une confusion entre les fonctions de contrôle et de soutien, qui a parfois pu brouiller le système de gouvernance des CEF.

Les opérations de contrôle de fonctionnement ne peuvent être réalisées que par un échelon distancié des établissements contrôlés, à savoir l'échelon DIR, la cellule constituée auprès des directeurs ayant dès lors vocation à compter un nombre suffisant de contrôleurs formés et encadrés.

Par ailleurs, en vue d'une nécessaire homogénéité entre les différents acteurs intervenant en matière de contrôle au sein du ministère de la justice, les méthodologies de contrôle doivent se référer principalement à celles de l'IGSJ et de l'IPJJ, notamment à travers l'usage du référentiel de contrôle des CEF.

Se pose enfin la question, non traitée par la note, de savoir si l'échelon DT serait aussi chargé d'effectuer des contrôles sur indication de dysfonctionnements. Si tel était le cas, le directeur territorial se trouverait confronté au risque lié à la proximité évoqué *supra*, susceptible également de mettre en échec la recherche d'éventuelles responsabilités hiérarchiques.

Ainsi, en l'état actuel du schéma présenté, la mission considère que toutes les garanties attendues dans l'exercice d'opérations de contrôle par la DPJJ ne sont pas présentes. Les articulations avec les services d'inspection et la définition des champs de compétence respectifs ne sont pas clairement posées.

Elle confirme l'utilité de définir des outils, indicateurs et instances visant à soutenir le directeur territorial dans ses missions de contrôle et suivi de l'activité des CEF, mais réaffirme l'inopportunité de confier à cet échelon déconcentré la réalisation de contrôles de fonctionnement, seul l'échelon interrégional pouvant garantir les conditions indispensables à ce type d'exercice.

La dernière recommandation portant sur l'annexion du référentiel de contrôle de l'IPJJ au cahier des charges n'a pas été mise en œuvre, mais la diffusion de cet outil au SAH et son accès libre sur l'intranet répond à la préoccupation des autorités de contrôle.

2.2 L'articulation des échelons déconcentrés dans la conduite des procédures d'habilitation et de tarification des établissements et services du SAH

2.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le rapport interministériel recommande de « *déléguer aux directeurs territoriaux la conduite des procédures d'habilitation et de tarification de l'ensemble des établissements du secteur associatif habilité et doter, à cet effet, toutes les directions territoriales des compétences techniques nécessaires*⁵⁵ ».

2.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Selon le décret du 2 avril 2010, les DIR sont chargées de « *l'instruction, pour le compte du préfet du département, des procédures d'autorisation de création, d'habilitation, de tarification et de fermeture des établissements, services et lieux d'accueil prenant en charge directement des mineurs et jeunes majeurs sous protection judiciaire*⁵⁶ ».

⁵⁵ Recommandation n° 11

⁵⁶ Décret du 2 avril 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la PJJ

Les DT « *contribuent à la mise en œuvre des attributions confiées aux DIR⁵⁷* » et ont « *la responsabilité d'organiser avec chaque établissement ou service, un dialogue de gestion⁵⁸* ».

La DPJJ n'a pas organisé de manière homogène sur le territoire les procédures d'habilitation et de tarification. Elle a confirmé à la mission que si les directeurs inter régionaux peuvent déléguer tout ou partie de leurs compétences en ce domaine, les organisations sont très hétérogènes selon les territoires, et dépendent notamment de l'équipement en ressources humaines et des compétences spécifiques en la matière.

La mission de la cellule d'audit interne financier (CAIF) de l'IGSJ a pointé ces modes d'organisation hétérogènes et le caractère peu lisible des orientations de l'administration centrale⁵⁹.

Suite aux recommandations de cet audit financier, la DPJJ a indiqué qu'un plan d'action doit être mis en œuvre dont un des objectifs sera de clarifier la doctrine en matière de répartition des compétences entre les DIR et les DT. C'est en ce sens qu'a été confiée à un chargé de mission « stratégie » placé auprès du directeur adjoint de la directrice de la PJJ⁶⁰, la mission d'établir un bilan des organisations et pratiques territoriales sur les relations avec le SAH qui servira ensuite de base à la réflexion en cours.

Concernant la tarification, la DPJJ adresse aux DIR une circulaire annuelle⁶¹. Celle pour 2015, diffusée le 27 avril dernier rappelle qu'« *il est impératif que les deux échelons travaillent de concert à l'occasion de la campagne de tarification, la DIR dans son rôle de gestion du BOP et les DT en tant qu'animateur de la politique des territoires, des relations partenariales et comme pilote de la complémentarité entre les deux secteurs* ».

2.2.3 Analyse de la mission

La mission est favorable à la mise en place de procédures entre l'échelon DIR et DT permettant à l'échelon territorial de jouer son rôle de pilote des dossiers d'habilitation et de tarification afin de bénéficier de leviers pour la mise en œuvre de sa politique de « *contrôle et de suivi de l'activité⁶²* ». Le pilotage des campagnes de tarification permet au DT de disposer d'éléments d'analyse sur l'action éducative conduite auprès des mineurs placés en CEF nécessaires à la prévention des dysfonctionnements et à la maîtrise des risques.

Ces délégations doivent prendre en compte les moyens en ressources humaines des DT et, compte tenu du renforcement de ceux donnés aux DIR, l'échelon territorial doit pouvoir s'appuyer sur l'expertise des services dédiés à cette mission à l'échelon inter régional.

Cette répartition des tâches implique une formalisation précise organisant le contenu des interventions respectives des deux échelons, le calendrier et les instances de concertation nécessaires.

⁵⁷ Décret susvisé

⁵⁸ Circulaire d'application du 2 avril 2010

⁵⁹ Rapport de la CAIF du 3 novembre 2014 « *relatif aux dépenses du SAH de la PJJ* » : « *la répartition des tâches entre les DIR et les DT, en matière de gestion des habilitations est variable selon les territoires et cette répartition n'est pas fixée clairement par l'administration centrale. Certaines DIR ont donné des délégations pour gérer tout ou partie de ces tâches.* » De même pour l'organisation du processus de tarification, qui est très hétérogène, dans la mesure où « *elle dépend en grande partie du souhait de chaque directeur interrégional de conserver, ou non, cette fonction au sein de la DIR* ».

⁶⁰ Lettre de mission du 13 janvier 2015

⁶¹ Circulaire du 27 avril 2015 relative à la campagne budgétaire 2015 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse

⁶² Décret du 2 mars 2010

Il est impératif que la DPJJ clarifie dans sa note à venir sur la gouvernance du SAH les rôles respectifs des DIR et des DT dans ce schéma, en veillant à conserver au directeur territorial le rôle d'autorité indispensable à l'accomplissement de l'ensemble de ses missions.

3. LES OUTILS D'ÉVALUATION DU DISPOSITIF

3.1 Les outils d'évaluation du parcours du mineur pendant le temps du placement

3.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

La mission interministérielle recommande de « *Mettre en place un système d'information centralisé à l'échelon national pour consolider les données locales permettant de suivre le parcours des mineurs sortant de CEF*⁶³ ». Elle préconise que le cahier des charges prévoie que les professionnels, sous la responsabilité de leur directeur, renseignent le logiciel G@ME⁶⁴. Pour sa part, la Cour des comptes insiste sur l'accessibilité de ce logiciel aux éducateurs du SP comme du SAH⁶⁵. Quant au CGLPL, il indique que le CEF doit « *pouvoir évaluer convenablement les fruits de son action* ».

La précédente mission interministérielle, tout comme la Cour des comptes, constate que le logiciel G@ME, limité au SP, est mal renseigné et faiblement utilisé, privant ainsi les professionnels et l'encadrement d'une capacité de suivi et d'évaluation du parcours du jeune pendant et après le placement⁶⁶.

3.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ déploie de larges efforts pour faire connaître G@ME aux éducateurs et cadres des CEF. Elle a créé une cellule dédiée à la maîtrise d'œuvre de quatre personnes au sein de la sous-direction du pilotage et de l'optimisation des moyens et travaille avec la sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation, maître d'ouvrage, sur la construction des indicateurs. Elle a nommé un administrateur dédié à G@ME qui sensibilise l'ensemble des acteurs intervenant dans la prise en charge du mineur (directeur territorial, directeur de CEF, responsable d'unité éducative (RUE), éducateurs, ENPJJ) afin de les inciter à utiliser ce logiciel.

L'obligation pour les éducateurs de renseigner G@ME ne figure pas dans l'arrêté du 31 mars 2015 portant cahier des charges des CEF du SP mais il est rappelé dans le projet de circulaire d'application que « *les éducateurs du SP saisissent l'ensemble des informations relatives à la situation du mineur dans le logiciel G@ME 2010*⁶⁷ ».

⁶³ Recommandation n° 9

⁶⁴ Item n° 7

⁶⁵ Relevé d'observations définitives de la Cour des comptes du 18 décembre 2013

⁶⁶ Le logiciel de gestion de l'activité et des mesures éducatives (G@ME) est implanté dans les établissements d'hébergement du secteur public depuis une vingtaine d'années. Il permet la remontée des données sur l'activité des établissements dans l'infocentre. Les DT accèdent aux données nominatives, et la DPJJ aux données statistiques. La version du logiciel en vigueur au moment de la première mission d'évaluation date de 2010 a été généralisée en 2012 par arrêté. Dans cette version, le logiciel a augmenté le nombre d'items relatifs à l'action éducative et a été rendu accessible aux éducateurs.

⁶⁷ § 2.3.2

Selon la DPJJ, la prochaine version de G@ME prévue pour la fin 2015 consiste à le faire évoluer pour assurer un meilleur suivi de la continuité du parcours incluant l'intégralité des mesures judiciaires du mineur qu'elles relèvent du SP ou du SAH.

La DPJJ signale par ailleurs qu'un décret portant création d'un traitement automatisé commun des mineurs et jeunes majeurs confiés aux opérateurs du SP et du SAH est en cours de rédaction. Il a pour objectif d'améliorer le système d'information centralisé à l'échelon national en introduisant une « *nouvelle partie du traitement contenant un questionnaire d'impact de la mesure à remplir régulièrement et donc en début et en fin de mesure par le jeune accompagné de son éducateur, permettant d'apprécier l'efficacité du dispositif de prise en charge de la PJJ* ⁶⁸ ».

Concernant le SAH, les associations disposent chacune de leur propre système informatique. Les données individuelles transmises par les associations aux DIR sont utilisées pour la mise en paiement des journées de placement et ne comportent pas d'informations relatives à la prise en charge éducative des mineurs. Ces données individuelles sont ensuite anonymisées et versées dans l'infocentre G@ME.

La DPJJ poursuit le travail d'harmonisation et d'échange des informations sur les différents aspects de la qualité de la prise en charge des mineurs. Elle a impulsé en janvier 2015 un groupe de travail avec les fédérations d'associations qui propose la confection d'un nouvel outil « *afin de pouvoir recueillir des informations comparables et fiables* » selon « *un cadre méthodologique commun de remplissage des données (SP-SAH)* ⁶⁹ ».

3.1.3 Analyse

Le logiciel G@ME permet de mesurer l'évolution du mineur notamment sur le plan scolaire, comportemental et sanitaire pendant la durée de son placement en CEF constituant ainsi un indicateur d'efficacité de ces structures ainsi qu'un outil de pilotage et d'évaluation.

Plus globalement, cet outil de gestion des mesures est aussi pertinent et adapté à l'évaluation du parcours du mineur pendant toute la durée de son suivi par la PJJ.

La DPJJ doit fixer un objectif de rapprochement rapide des systèmes d'information entre le SP et le SAH, pour garantir le suivi du parcours des mineurs dans l'ensemble du dispositif de la PJJ.

Parallèlement, pour le SP, la mission invite la DPJJ à donner des instructions aux DIR pour imposer aux professionnels le renseignement régulier de l'ensemble des items contenus dans le logiciel ⁷⁰ et garantir l'accès à l'outil pour chaque éducateur.

⁶⁸ Réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission

⁶⁹ CR du groupe de travail du 26 janvier 2015

⁷⁰ Le logiciel fait l'objet d'un audit par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Les conclusions seront remises en fin d'année et porteront notamment sur le niveau de respect des règles de sécurité dans l'environnement de la version actuelle G@ME 2010.

3.2 Les outils d'évaluation du dispositif

3.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

La mission interministérielle recommande de « (...) construire des indicateurs de l'efficacité du dispositif⁷¹ », tandis que la Cour des comptes préconise la mise en œuvre d'un « suivi par cohorte des jeunes issus des CEF, afin de mieux mesurer l'efficacité du dispositif, notamment l'efficacité de la réinsertion des mineurs, et le cas échéant, la récurrence dans les trois ans ».

3.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a engagé deux axes de travail visant à mesurer l'impact de la prise en charge sur le parcours du jeune après la sortie du CEF :

- une enquête ponctuelle dite « flash » reposant sur la base d'un questionnaire en cours de construction qui sera rempli au sein des DT à une date précise en janvier 2016 par les directeurs des CEF du SP et du SAH. L'objectif est de disposer à un instant T d'informations sur le parcours des mineurs et d'éléments qualitatifs sur l'insertion, la scolarité et le projet de sortie du jeune ;

- une étude de cohorte pour lequel un marché d'une étude de faisabilité est en cours⁷², qui est destinée à permettre l'analyse : « des trajectoires des mineurs pris en charge par la PJJ » au-delà du seul placement en CEF, « de l'impact de ces prises en charge et de la répétition » des mineurs concernés. Dans ce projet, l'évaluation analysera l'impact de l'ensemble des mesures mises en œuvre par la PJJ sur l'insertion du jeune⁷³.

Cette démarche conduite par la DPJJ s'inscrit dans une réflexion commune avec les fédérations associatives dans le prolongement des précédents travaux engagés en 2008⁷⁴.

⁷¹ Recommandation n° 9

⁷² Marché à procédure adaptée, avis publié au BOAMP le 29 avril 2015

⁷³ Ce projet d'étude s'inspire de celle entreprise par l'INED pour la DGCS sur les jeunes après un placement en protection de l'enfance dite étude « ELAP ». Dans cette étude, l'INED indique que le devenir à moyen et long terme des enfants ayant bénéficié d'une mesure de protection est proche de « celui des jeunes adultes des mêmes âges et issus des mêmes classes sociales ». Selon l'INED, « le regard rétrospectif porté par les personnes enquêtées sur leur mesure de placement est plutôt favorable, mais elles indiquent l'existence de passages difficiles en fin de placement, dont la gestion des modalités est critiquée par les jeunes et leur famille et représentent des risques de dérapage ». L'absence de relais avec le droit commun est signalée. L'étude consiste en vagues d'interrogation d'un échantillon de jeunes et en une enquête qualitative (2014/2015).

⁷⁴ Une convention DPJJ/UNASEA (CNAPE) relative à l'évaluation de l'impact de la prise en charge des mineurs en CEF a été signée en 2008 mais n'a pas dépassé la phase de test en raison de sa complexité.

3.2.3 Analyse

La mission confirme la difficulté de procéder à l'évaluation des CEF isolés des autres dispositifs de prise en charge des mineurs dans un cadre pénal. Elle valide la démarche de la PJJ de construire des outils d'évaluation inscrits dans la durée et dans une dimension globale du parcours du jeune. En effet, le seul taux de récidive⁷⁵ ne saurait à lui seul constituer un indicateur pertinent de mesure de la performance du dispositif. C'est en ce sens que la Cour des comptes a souligné « *la difficulté d'évaluer l'efficacité d'une action conduite sur un segment particulier, dans une trajectoire individuelle influencée par de nombreux facteurs extérieurs (...)* »⁷⁶.

Par ailleurs, la proposition de loi sur la protection de l'enfance votée en première lecture le 12 mai 2015 par l'Assemblée nationale a ajouté un amendement visant à compléter la liste des informations transmises à l'Observatoire national de la protection de l'enfance⁷⁷ par les données de prise en charge éducative dans le cadre pénal produites par le ministère de la justice (mesure de liberté surveillée, mise en examen provisoirement confiés à un centre d'accueil, à un établissement médical ou médico-pédagogique habilité, placement judiciaire...). Dans ce cadre, il serait souhaitable de prévoir un item permettant le repérage des mineurs placés en CEF.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. *Veiller à ce que les CEF accueillant des publics mixtes offrent des conditions matérielles adaptées aux jeunes filles qui n'obèrent pas l'objectif du taux d'occupation de 85 % et soient répartis de manière équilibrée sur l'ensemble des directions interrégionales.*

Niveau 3

Recommandation n° 2. *Inscrire dans la circulaire d'application relative au cahier des charges des CEF, l'installation d'un comité de suivi des CEF dans chaque direction territoriale à un rythme a minima bimestriel.*

Niveau 2

Recommandation n° 3. *Afin de traiter au niveau pertinent les dysfonctionnements repérés dans les CEF, parachever la réflexion sur l'organisation de la fonction contrôle au sein de la PJJ et doter les directions interrégionales d'un service opérationnel dédié rattaché au directeur interrégional, s'appuyant sur une méthodologie cohérente avec celle des services d'inspection du ministère de la justice.* **Niveau 1**

⁷⁵ Le programme 182 de la PJJ retient deux indicateurs de performance : le « *taux de non récidive ou de non réitération du jeune dans l'année qui suit la sortie d'une mesure au pénal* » (réalisation de 86 % en 2012, prévision de 85 % en 2015 et taux cible de 85 % en 2017) et le « *taux d'inscription des mineurs pris en charge dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle ou de formation* » (soit 90 % en 2014, 90 % en prévision 2015 et 90 % en taux cible 2017).

⁷⁶ Cour des comptes « La protection judiciaire de la jeunesse », Enquête demandée par la Commission des finances de l'Etat, Rapport au Parlement, octobre 2014

⁷⁷ Cette proposition de loi prévoit aussi la transformation de l'ONED (Observatoire national de l'enfance en danger) en ONPE (Observatoire national de la protection de l'enfance). L'amendement sur l'ajout de données au pénal modifie l'article 3 de la proposition de loi.

Recommandation n° 4. Organiser la répartition des tâches et des moyens entre les DIR et les DT pour conduire les procédures d'habilitation et de tarification de l'ensemble des établissements du SAH, afin de permettre au directeur territorial de remplir ses missions de suivi et contrôle de l'activité des CEF. Niveau 3

Recommandation n° 5. Donner des instructions aux directeurs interrégionaux pour que, sous la responsabilité du chef d'établissement, les personnels des CEF du SP renseignent le système d'information centralisé de suivi des mineurs, en garantissant leur accès à l'outil. Rapprocher dans les meilleurs délais, les systèmes d'information entre le SP et le SAH, pour assurer le suivi du parcours des mineurs dans l'ensemble du dispositif de la PJJ. Niveau 2

Fiche 2 : Les ressources humaines

1. LES EFFECTIFS, LE RECRUTEMENT ET LA QUALIFICATION DES PERSONNELS

1.1 Les effectifs

1.1.1 *Diagnostic des instances de contrôle*

Le rapport interministériel recommande de « *fixer pour le secteur public un effectif cible de 27 ETP incluant trois cadres de direction et un ETP de psychologue ; y ajouter systématiquement environ 1,40 ETP de professionnels de santé, à savoir un ETP d'infirmier et par exemple, 0,20 de médecin généraliste et 0,20 ETP de psychiatre ; utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du secteur associatif habilité*⁷⁸ ».

1.1.2 *Degré de mise en œuvre des recommandations*

A l'appui du rapport interministériel, la DPJJ a engagé une réflexion sur la détermination des besoins en ressources humaines nécessaires à l'amélioration de la prise en charge de 12 mineurs en CEF. A cet effet, un groupe de travail réunissant des professionnels de CEF du SP et du SAH⁷⁹ a rendu des conclusions à l'appui desquelles la direction a formulé des propositions d'arbitrages sur la question des effectifs. L'objectif était ainsi d'harmoniser le nombre d'ETP entre les deux secteurs pour garantir une égalité de traitement des professionnels et des mineurs. Dans ce contexte, a été retenue une constitution d'équipe à hauteur de 25 ETP, contre 24⁸⁰, auxquels s'ajoute 1,5 ETP de professionnels de santé, hors psychologue, soit un effectif global de 26,5 ETP sans compter l'enseignant de l'Education nationale⁸¹.

L'importance de ces moyens est justifiée par les caractéristiques des mineurs accueillis et par le caractère fermé des CEF. Elle est aussi liée à la volonté de privilégier la consolidation d'un dispositif fragile, au lieu d'en prévoir le développement, et de lui permettre de bénéficier d'un fonctionnement de qualité notamment pour faire face à l'objectif d'amélioration de la performance de ces structures dont le taux d'occupation a été relevé à 85%. Elle se justifie enfin par la volonté d'assurer une prise en compte systématique des questions de santé dans l'ensemble des CEF en mettant fin à l'expérimentation du renforcement de la prise en charge de la santé mentale organisée dans une partie seulement des CEF⁸².

⁷⁸ Recommandation n° 1

⁷⁹ Réunions des 21 mai et 15 juillet 2014

⁸⁰ La norme de 24 ETP a été retenue dans la circulaire de tarification du 17 février 2012 avec une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2013.

⁸¹ Note de la DPJJ au directeur du cabinet de la garde des sceaux du 2 octobre 2014

⁸² Cf fiche n° 4 sur la santé des mineurs

Cette quotité d'ETP a été déclinée en un organigramme type d'équipe différemment constitué entre le SP et le SAH en raison de la spécificité de chaque secteur. A ce titre, il est prévu qu'un CEF du SP soit dirigé par un directeur et un RUE tandis qu'un CEF du SAH dispose de deux ou trois cadres. Cette distinction fait suite à la conclusion du groupe de travail précité qui souligne des différences d'activité de gestion en matière de ressources humaines et budgétaires entre le SP et le SAH⁸³.

1.1.3 Analyse

Dans le contexte de contrainte budgétaire actuel, la mission mesure les efforts accomplis par la DPJJ pour prévoir, à compter du 1^{er} janvier 2015⁸⁴, un effectif cible de 25 ETP alors même que le passage de 24 à 25 ETP représente un surcoût non négligeable⁸⁵. Elle prend également acte que cet effectif cible défini pour le SP sert de référence dans le cadre des discussions budgétaires annuelles avec le SAH.

Cette orientation ne rejoint toutefois pas les conclusions du précédent rapport interministériel qui fixait un objectif de 27 ETP auquel il était préconisé de rajouter 1,4 ETP de professionnel de santé, soit un effectif global de 28,4 ETP. La recommandation d'affecter trois cadres de direction dans le SP n'a pas davantage été mise en œuvre.

La mission estime qu'un effectif de 27 ETP, hors professionnels de santé, est adapté à un encadrement des mineurs conforme aux missions du dispositif et à un fonctionnement de qualité des CEF⁸⁶. Ces structures, par essence fragiles, reposent sur un équilibre entre une organisation interne structurée et des ressources humaines qualifiées, formées et en effectifs suffisants. La question de l'adéquation des moyens humains avec la mission d'accompagnement en continu des mineurs est en conséquence un enjeu crucial pour consolider ce dispositif et permettre d'effectuer un travail éducatif contenant.

En outre, l'augmentation de la capacité d'accueil des CEF à 12 places conjuguée avec celle de l'objectif du taux d'occupation est de nature à fragiliser ces structures et à porter atteinte à leur finalité éducative si les effectifs ne sont pas corrélés.

Par ailleurs, la mission considère, dans le prolongement des précédents travaux interministériels⁸⁷, que l'encadrement d'un CEF du SP nécessite l'emploi de trois professionnels, dont deux chefs de service ou RUE, et que le déficit d'encadrants est source de fragilité pour garantir la sécurité des mineurs comme des professionnels.

Ce ratio, en usage dans le SAH, permet d'assurer en semaine une présence continue et effective d'au moins un cadre de direction et de tenir 24h/24 et tout au long de l'année une astreinte opérationnelle et réactive aux situations de crise.

⁸³ Compte-rendu de la séance de travail du 21 mai 2014 (page 4)

⁸⁴ Circulaire du 27 avril 2015 relative à la campagne budgétaire 2015 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse. Dans le SP, 14 CEF sur 17 avaient en mars 2015 un effectif supérieur à 26,5 ETP.

⁸⁵ 3,1 M€ en année pleine selon la réponse de la DPJJ à la mission

⁸⁶ En application des règles d'organisation du temps de travail de la fonction publique et des conventions collectives en vigueur dans les SAH

⁸⁷ Rapport interministériel précité (page 35)

Il favorise également la répartition des rôles entre les cadres. Le directeur est plus particulièrement en charge des questions administratives et budgétaires ainsi que des relations avec les partenaires institutionnels et prescripteurs, tandis que les chefs de service sont responsables de l'organisation du travail en équipe, de l'animation du travail éducatif et du suivi des parcours des jeunes.

Si le groupe de travail précité évoque, sans les développer, des différences d'activité de gestion en matière de ressources humaines et budgétaires⁸⁸ entre le SP et le SAH, les déplacements de la mission et ses investigations n'ont pas permis de conforter ce postulat. Toutefois, elle a pu mesurer sur site, tant dans le SAH que le SP, l'importance que revêtent pour les RUE⁸⁹ les activités dédiées au management de proximité, à l'animation d'équipe et à l'organisation des emplois du temps. Or, l'essentiel de ces activités relève du niveau de l'établissement et ne peut être transféré aux échelons déconcentrés.

C'est pourquoi la réflexion actuellement conduite sur l'organisation des fonctions soutien pour permettre « *aux acteurs métiers de se consacrer entièrement à la prise en charge des jeunes* » dans le prolongement de la note d'orientation de la directrice de la PJJ du 30 septembre 2014⁹⁰, n'aura pas d'incidence en terme de réduction de la charge de travail des RUE.

En conséquence, la mission maintient sa recommandation sur la composition de l'équipe de direction. Elle invite la DPJJ à revoir la question du calibrage des effectifs des CEF à la faveur, soit d'un environnement budgétaire desserré, soit dans le cadre de réflexions globales sur le dimensionnement des établissements et services de la PJJ qui pourraient favoriser l'émergence de marges de manœuvre en termes d'ETP.

1.2 Le profilage des postes d'éducateurs

1.2.1 *Diagnostic des instances de contrôle*

Le rapport interministériel recommande de profiler les postes d'éducateur offerts à la mobilité et à la sortie d'école et d'inciter le SAH à formaliser des fiches de poste adaptées à la mission des CEF⁹¹.

⁸⁸ Les associations gestionnaires recherchent parfois des mutualisations de fonctions administratives.

⁸⁹ La lecture des fiches de poste consultées sur le site intranet de la DPJJ permet de mesurer l'ensemble des activités incombant aux directeurs de service et aux RUE.

⁹⁰ Paragraphe intitulé : Des fonctions support consolidées au service de la mission éducative (page 11) « *L'efficacité des fonctions d'administration générale, de gestion des personnels, des crédits ou de moyens matériels, la fiabilité des systèmes d'information et l'appui au pilotage sont indispensables pour permettre aux acteurs métiers de se consacrer entièrement à la prise en charge des jeunes (...) En réalisant au quotidien les actes de gestion, en offrant une visibilité sur l'activité et les ressources, en fournissant les moyens et outils indispensables à l'action, en permettant la sécurisation des décisions, les équipes en charge du support apportent une contribution essentielle à la mise en œuvre des missions* ».

⁹¹ Recommandation n° 2

1.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ n'a pas mis en œuvre la partie de la recommandation relative au profilage des postes d'éducateurs dans le SP dans la mesure où il ne lui apparaît pas comme étant la solution la plus pertinente pour stabiliser les équipes et lutter contre le *turn-over*. Elle indique que la faible attractivité des CEF rendrait cet exercice infructueux et risquerait de restreindre, voire d'assécher, un vivier déjà limité⁹². Il ne lui semble pas, par ailleurs, que le profilage permette réellement de retenir les meilleurs profils. Enfin, une telle sélection des postes présenterait le risque d'alourdir la procédure de mobilité en rendant nécessaire un traitement individualisé des candidatures (entretiens, rédaction de comptes rendus).

Néanmoins, le plan d'action de la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales (SDRHRS) pour les CEF, diffusé sous forme d'une note adressée aux directeurs inter régionaux le 8 juin 2015⁹³ qui sera complétée par une fiche technique, indique qu'« en réponse à une recommandation de l'inspection interministérielle, qui correspond également à une attente des cadres exerçant en CEF, une expérimentation du profilage des éducateurs et des professeurs techniques pourra être envisagée sur deux DIR, Grand-nord et Sud, en fonction des résultats d'une analyse qualitative et quantitative des résultats de la mobilité en cours ».

S'agissant du SAH, la DPJJ a prévu dans le même plan d'action élaboré par la SDRHRS à destination des CEF du SP que les directeurs territoriaux viennent en appui des associations pour élaborer des fiches de postes, adaptées à la mission des CEF, à partir de celles en vigueur dans les établissements du SP. Des instructions aux directeurs interrégionaux sont en cours de formalisation pour conduire ce travail d'harmonisation avec le SAH. Cette recommandation partielle est donc en voie de réalisation.

1.2.3 Analyse

Les postes d'éducateurs en CEF du SP, proposés dans le cadre des mobilités annuelles ou aux sortants de promotion, ne font l'objet d'aucune formalité de sélection alors qu'un profil professionnel adapté constitue une garantie pour satisfaire aux exigences du fonctionnement des CEF. La précédente mission interministérielle⁹⁴ estime que la stabilité des personnels et la cohésion d'une équipe repose en partie sur l'affectation de personnels suffisamment préparés ou présentant un profil adapté.

De même, les interlocuteurs rencontrés par la mission ont indiqué que les éducateurs ne présentant pas les aptitudes requises peuvent se retrouver en plus grande difficulté entraînant une fragilité de la cohésion d'équipe susceptible de compromettre la prise en charge des jeunes. Le choix d'une affectation par défaut ou justifié par les seuls critères d'un rapprochement géographique, ou de primes majorées, ne contribue pas à renforcer la motivation des personnels et à favoriser pour les directeurs de service l'adéquation des agents au travail spécifique en CEF⁹⁵. L'absence de profilage à la mobilité peut également aboutir à retenir en commission administrative paritaire des agents au profil inadapté et donc à privilégier un impératif de gestion au détriment d'une compétence à satisfaire⁹⁶.

⁹² Note au directeur du cabinet de la garde des sceaux du 4 février 2015

⁹³ En vue du CDN en date du 10 juin 2015

⁹⁴ Rapport interministériel (page 39)

⁹⁵ Compte-rendu des conclusions du groupe de travail sur les ressources humaines du 15 juillet 2014

⁹⁶ Affectation dans un CEF visité de deux titulaires, dont un en arrêt de travail chronique et un autre à mi-temps thérapeutique

Si l'adaptabilité professionnelle des éducateurs aux différents types d'établissements de placement est nécessaire et sans pour autant recourir à une spécialisation extrême des métiers, l'exercice des missions en CEF requiert des compétences et un savoir-faire spécifique justifié par l'exigence d'un travail éducatif intensif et contenant. C'est d'ailleurs en ce sens que la DPJJ a conçu le plan d'action des ressources humaines en CEF fondé sur le recrutement de cadres profilés et adaptés à la gestion particulière de ces structures.

Dès lors, dans la continuité du profilage des cadres, celui des éducateurs mérite tout autant d'être mis en œuvre dans un souci de cohérence à développer pour l'ensemble des professionnels des CEF. Cette démarche est de nature à favoriser la constitution d'équipes motivées et soudées contribuant ainsi à un meilleur fonctionnement de ces structures, à leur consolidation et enfin au renforcement de leur attractivité qui reste perfectible.

Le profilage des postes constitue à ce titre une action à engager, pour laquelle le bénéfice de la consolidation du dispositif en résultant, justifie amplement le temps consacré à la gestion des procédures administratives de mobilité.

Aussi, la mission réitère la recommandation précédemment formulée sur le profilage des postes d'éducateurs.

1.3 Les professionnels dédiés au service de nuit

1.3.1 Diagnostic des instances de contrôle

La mission interministérielle recommande de « *prévoir dans le secteur public, des professionnels exclusivement dédiés au service de nuit, pour renforcer la prise en charge éducative des mineurs en journée*⁹⁷ ».

1.3.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Alors que l'organigramme type des CEF du SAH flèche le recrutement de deux à trois veilleurs de nuit et de 12 à 14 éducateurs d'internat, celui des CEF du SP prévoit un nombre global de 17 éducateurs ou professeurs techniques.

En effet, depuis l'extinction du corps des agents techniques d'éducation (ATE)⁹⁸, la PJJ ne dispose plus de professionnels dédiés à l'accomplissement de cette mission et les nuits sont assurées dans les établissements d'hébergement du SP par les éducateurs.

⁹⁷ Recommandation n° 5

⁹⁸ Décret n° 2008-1267 du 3 décembre 2008 portant mise en extinction du corps des agents techniques d'éducation de la protection judiciaire de la jeunesse

Cette réforme statutaire, inscrite dans le mouvement préconisé par la révision générale des politiques publiques (RGPP) de réduction du nombre de corps dans la fonction publique, suscite de fortes critiques de la part de la profession. Elle est à l'origine d'une complexification de l'élaboration des emplois du temps et d'une augmentation de la fatigue des éducateurs dont les rythmes biologiques sont perturbés par les décalages horaires dans leur temps de travail. Aucun bénéfice en terme éducatif pour les mineurs n'a été démontré⁹⁹. A l'inverse, du fait de leur service de nuit, les éducateurs sont moins souvent présents en journée réduisant ainsi leur temps de présence « actif » auprès des mineurs et plus particulièrement de ceux dont ils sont référents.

La Cour des comptes dénonce l'erreur que constitue selon elle cette réforme dans son rapport sur la PJJ d'octobre 2014¹⁰⁰ et estime le surcoût annuel à 827 413 € à la charge de la PJJ « *ce qui peut paraître contradictoire avec l'objectif de rationalisation et d'optimisation recherché par le mouvement de réduction des corps de fonctionnaire* ».

La DPJJ a pris acte de l'impossibilité de revenir en arrière en recréant le corps des ATE. Elle réfléchit donc à des solutions alternatives qui pourraient consister par exemple à spécialiser des éducateurs dans le travail de nuit, si nécessaire en ayant recours à des contractuels.

1.3.3 Analyse de la mission

La nécessité de spécialiser des professionnels dans les services de nuit doit être réaffirmée. L'ensemble des professionnels rencontrés par la mission ou les conclusions des groupes de travail auxquels elle a eu accès, démontrent que la suppression du corps des ATE participe à la fragilisation du fonctionnement des établissements.

Faute de pouvoir recréer un corps, la mission recommande que la DPJJ examine toutes les pistes qui permettraient à brève échéance de positionner sur cette fonction des professionnels dédiés, si possible des agents de même catégorie que les anciens ATE, et le cas échéant des contractuels auxquels seraient dispensées des formations spécifiques.

1.4 L'organisation du temps de travail

1.4.1 Diagnostic des instances de contrôle

L'IPJJ préconise « *d'élaborer un outil national de planification des tableaux des services des personnels travaillant en hébergement ainsi que d'élaborer et d'appliquer une grille type d'emploi du temps des éducateurs sur un cycle prédéfini incluant à l'avance les congés trimestriels des agents et organisant une équité horaire comme le maintien d'effectifs suffisants sur toutes les périodes de l'année* ».

⁹⁹ En effet, pendant la nuit, les éducateurs n'accomplissent aucune mission en lien avec les magistrats prescripteurs, les familles, les partenaires institutionnels et les contacts avec les mineurs sont en principe réduits.

¹⁰⁰ Page 42 du rapport « La suppression injustifiée des adjoints techniques d'éducation »

1.4.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ, consciente de la diversité des types d'organisation du service en CEF, de l'hétérogénéité des outils à disposition des établissements de placement, et de la nécessité de disposer d'un outil national, harmonisé et adaptable, a lancé une expérimentation, actuellement en cours, concernant l'organisation du temps de travail en hébergement. A ce titre, deux directions inter régionales¹⁰¹ ont été dotées d'un logiciel permettant de bâtir des emplois du temps sur des cycles allant de 8 à 12 semaines. Un bilan de cette expérimentation est prévu à compter de la fin du deuxième trimestre 2015 dans la perspective d'adapter cet outil et de le mettre à disposition des services déconcentrés.

Parallèlement, trois groupes de travail sur les conditions de travail en hébergement, animés par des directeurs inter régionaux, ont été réunis en janvier et février 2015. Les travaux en cours devraient déboucher sur des modifications de la charte des temps assorties de notes spécifiques sur l'élaboration et le suivi des emplois du temps.

1.4.3 Analyse de la mission

« *L'organisation du temps de travail des personnels est primordiale en hébergement*¹⁰² » en ce qu'elle assure une continuité de l'intervention éducative et un respect de la réglementation sur le temps de travail. Tâche essentielle et sensible du management de proximité mais exercice chronophage relevant le plus souvent de la responsabilité du chef de service ou du directeur du CEF lui-même, la construction d'un emploi du temps est contraignante s'agissant d'organiser les activités de jour, les services de nuit, les astreintes des fins de semaines, la gestion des heures supplémentaires et des récupérations, ainsi que celle des absences résultant des congés trimestriels, des périodes de formation ou des arrêts de travail.

Grâce à la connaissance anticipée des plannings de service, les professionnels sont en capacité de projeter les activités des mineurs et d'organiser leur vie personnelle de manière satisfaisante. Ces emplois du temps permettent également de rapprocher la durée de travail hebdomadaire moyenne avec la durée légale et de réduire ensuite d'éventuels écarts. Ils contribuent enfin à assurer une égalité de traitement entre les agents qu'il s'agisse des personnels titulaires et de ceux sous contrat.

La mission considère que la recommandation est en cours de réalisation. Elle estime indispensable que les travaux actuellement conduits par la DPJJ aboutissent selon les orientations affichées et contribuent à un déploiement rapide du logiciel de temps de travail destiné à faciliter la gestion des plannings et à en réduire le temps d'élaboration.

¹⁰¹ DIR Sud-est et Grand-est

¹⁰² Groupe de travail sur les conditions de travail en hébergement ; synthèse des journées du 30 janvier et 13 février 2015.

1.5 Le recrutement des contractuels du SP et des salariés du SAH : qualification et probité

1.5.1 La qualification des professionnels

1.5.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle¹⁰³ insistent sur la nécessité de recruter des personnels diplômés dans le travail social, qu'il s'agisse d'éducateurs ou de cadres, du SP comme du SAH.

Selon l'IPJJ, « *en cas de recrutement d'un cadre contractuel, veiller à ce que celui-ci possède un diplôme correspondant au poste (CAFERUIS ou CAFDES), ou qu'à défaut il bénéficie, dans les meilleurs délais, d'une formation interne incluant des éléments sur le management d'équipe ; conditionner le maintien du contrat par l'effectivité de cette formation et de son suivi*¹⁰⁴ ».

En outre, selon le CGLPL, « *il apparaît indispensable qu'un contrôle puisse être effectué par les services territoriaux de la PJJ sur le niveau de recrutement des éducateurs exerçant au sein du CEF et que des exigences minimales soient fixées par le cahier des charges*¹⁰⁵ ».

1.5.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

S'agissant du recrutement des agents contractuels dans le SP, la DPJJ a élaboré un plan d'action pour améliorer le niveau de qualification.

Le niveau d'études requis pour le recrutement des éducateurs prévu est celui pour se présenter au concours, les DIR étant chargées de contrôler le diplôme dans le dossier de candidature. Des actions de formation sont conduites pour augmenter le niveau de compétences. En particulier une formation d'adaptation au poste est prévue pour tous les nouveaux arrivants en CEF, avec un tronc commun pour les personnels déjà en fonction¹⁰⁶. En outre, l'administration centrale s'implique dans le processus de recrutement par l'élaboration d'une fiche de procédure et l'organisation d'actions de communications nationales et inter régionales, relayées par les DIR auprès des instituts régionaux de travail social (IRTS), universités et autres institutions afin de susciter des candidatures et de créer des viviers. Enfin, une expérimentation visant à recruter des contractuels à l'aide d'une agence de recrutement spécialisée dans le domaine éducatif doit être lancée dans deux DIR volontaires.

La DPJJ a fixé un objectif de 50 % d'éducateurs contractuels diplômés, à atteindre progressivement sans fixer toutefois de calendrier.

En ce qui concerne les cadres, tous devront être titulaires du certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service (CAFDES) ou du certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale (CAFERUIS) ou être inscrits à une formation conduisant à leur acquisition.

¹⁰³ CGLPL et IPJJ

¹⁰⁴ CEF de Savigny-sur-Orge (2013)

¹⁰⁵ Visite du CEF de Saint Jean la Bussière (SAH) en 2014

¹⁰⁶ Voir volet 2 sur la formation.

S'agissant du recrutement des personnels salariés du SAH, l'annexe 9 de la circulaire de tarification en date du 27 avril 2015 a décliné la quotité d'ETP retenue dans l'organigramme type, et a mentionné que « *la qualification des professionnels doit être recherchée dans toute la mesure du possible* ».

Toutefois, aucune exigence concernant un seuil minimum de contractuels diplômés ou la nature du diplôme ne figure dans l'arrêté du 31 mars 2015 relatif au cahier des charges des CEF du SP, ni dans celui en préparation pour le SAH, ou dans le projet de circulaire d'application des arrêtés.

1.5.1.3 Analyse de la mission

La mission considère que la qualification des personnels est indispensable au développement d'une action éducative de qualité pour la prise en charge des mineurs en CEF. Elle a constaté à la lecture de certains rapports de l'IPJJ que des dérives graves pouvaient être en lien avec un déficit de qualification des professionnels¹⁰⁷.

Pour le SP, la DPJJ a pris conscience de cet enjeu compte tenu du nombre important de postes qui restent vacants à l'issue des mouvements de mobilité¹⁰⁸. Le plan élaboré constitue des avancées significatives par rapport aux attentes des autorités de contrôle. Il comporte néanmoins des limites importantes : il ne s'applique pas au SAH, et s'agissant des agents contractuels du SP, l'objectif de personnel diplômé fixé à 50%, n'est inscrit dans aucun texte et est insuffisant.

Concernant le recrutement des salariés du SAH, les exigences de la DPJJ en la matière restent trop limitées. Les DIR n'exercent un contrôle sur la qualification et le niveau de diplôme qu'au moment de la demande d'habilitation de la structure et de son renouvellement, tous les cinq ans¹⁰⁹. Dans l'intervalle, ce contrôle peut être exercé seulement au niveau du dialogue de gestion et de la tarification, mais son efficacité est liée au contenu des dossiers présentés¹¹⁰.

De même, l'indicateur de gestion « *Pourcentage de travailleurs sociaux spécialisés dans l'équipe socio-éducative* », est un appui au dialogue de gestion et ne s'impose pas au gestionnaire de CEF. La mission estime que le niveau de 38,9 %¹¹¹ atteint en 2013 est faible.

¹⁰⁷ Cf fiche n° 6 sur la discipline et les incidents

¹⁰⁸ En effet, et d'après le bilan des mouvements de mobilité en CEF pour le premier semestre 2015, le nombre de postes vacants après la commission administrative paritaire est plus important que celui des postes publiés, démontrant ainsi le manque d'attractivité de ces établissements. Et sur la même période, on dénombre 74 éducateurs en CEF qui ont formulé des vœux de mobilité contre 16 qui ont souhaité y être affectés.

¹⁰⁹ Articles 1, 2 et 5 du décret du 6 octobre 1988 relatif à l'habilitation des personnes physiques, établissements, services ou organismes publics ou privés auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs ou l'exécution des mesures le concernant

¹¹⁰ Selon l'entretien de la mission avec l'une des sous-directions de la DPJJ, les dossiers présentés aujourd'hui ne sont plus aussi complets et ne contiennent pas toujours la liste des diplômes des personnels.

¹¹¹ Moyenne nationale issue des comptes administratifs des CEF de 2013. Indicateur n° 9, prévu par l'arrêté du 2 octobre 2014 fixant les valeurs moyennes et médianes de référence des indicateurs du tableau de bord applicables aux CEF dans le cadre de la dotation globale de financement pour la campagne de tarification 2015.

Elle regrette également que la DPJJ ne se soit pas saisie des travaux en cours de rédaction des textes relatifs aux CEF et de la charte d'engagements réciproques signée avec les fédérations associatives le 30 janvier 2015, pour fixer des objectifs en matière de recrutement de personnel diplômés, alors que sont affirmés dans cette charte « *les enjeux d'une justice de qualité nécessitant la professionnalisation commune des personnes intervenant auprès d'un même public* ».

Aussi, et malgré les efforts accomplis par la DPJJ en matière de ressources humaines et notamment au niveau des effectifs, cette insuffisance de pilotage conduit encore à une trop grande proportion de personnels non diplômés dans les CEF, constitutive d'un réel risque de dysfonctionnements. C'est la raison pour laquelle la mission considère que des garanties supplémentaires doivent être apportées au niveau du recrutement des personnels contractuels, quel que soit le secteur dont relève le CEF.

Dans le SP, la mission préconise de recruter exclusivement des personnels diplômés, ou engagés dans un parcours de formation qualifiante, y compris les cadres, en définissant la nature des diplômes requis. S'agissant des personnels du SAH, la DPJJ doit prévoir le même objectif et en assurer le contrôle.

1.5.2 La probité des professionnels

1.5.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Plusieurs rapports d'inspection de la PJJ font le constat que des agents contractuels en poste en CEF, à l'origine parfois de graves dysfonctionnements, ont des antécédents judiciaires. Ils concluent au renforcement des procédures de recrutement en termes de probité des agents¹¹².

Le CGLPL préconise également « *qu'une réflexion soit engagée par la DPJJ sur la nécessité de rendre obligatoire la demande de bulletin N°2 du casier judiciaire pour tous les recrutements de salariés encadrant des mineurs, par ailleurs exigé pour les fonctionnaires*¹¹³ ».

1.5.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Le contrôle de probité des agents contractuels dans le secteur public et dans le SAH relève des DIR, l'administration centrale ayant élaboré des fiches techniques mises à leur disposition.

Les difficultés pointées concernent le contrôle des agents contractuels du SAH puisque les associations maîtrisent le recrutement, les DIR exerçant un contrôle *a posteriori*.

¹¹² « *Mettre en place au niveau de la DIR, en lien avec les DT, un véritable pilotage de la politique de recrutement des agents contractuels afin qu'elle soit lisible avec des objectifs définis, des critères explicites et des procédures encadrées* » (rapport d'inspection d'un CEF en 2013) « *Définir une politique de recrutement claire axée sur l'embauche de personnels diplômés dans le travail social et sans antécédents judiciaires. Supprimer toute délégation aux chefs de service dans ce domaine. Etablir un circuit de validation des profils* ». (rapport d'inspection d'un CEF en 2014).

¹¹³ Rapport de visite du CEF de Doudeville en 2014

La direction de la PJJ a demandé par note du 30 octobre 2014 à l'ensemble des DIR de procéder au contrôle de probité des agents contractuels du SP et des personnels du secteur associatif dans les CEF et les CER, via la consultation des bulletins n°2 du casier judiciaire et la consultation du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (FIJAIS).

La synthèse des réponses¹¹⁴ indique qu'aucun agent ne figure au FIJAIS mais que 5 % d'entre eux ont une mention au B2, pour des faits « *qui ne semblent pas entraver la poursuite d'une activité avec les mineurs* », sous réserve de la poursuite plus approfondie des contrôles engagés¹¹⁵.

En outre, certaines DIR annoncent avoir engagé un travail pour améliorer les procédures mises en œuvre en lien avec les DT et les associations.

Au-delà de ce contrôle ponctuel et du rappel de la réglementation en la matière adressé aux DIR dans sa note du 30 octobre 2014, la DPJJ a indiqué, sans précision, que ces questions seraient abordées dans le cadre de la note sur le pilotage du SAH attendue avant la fin de l'année.

1.5.2.3 Analyse de la mission

Au moment de l'habilitation de la structure et de son renouvellement, le contrôle est correctement identifié et exercé.

En revanche, après chaque recrutement de personnels par l'association habilitée, le contrôle est défaillant en raison d'un défaut d'information des DIR liée notamment à un manque de clarté des fiches techniques citées *supra* sur les obligations incombant aux associations. Une confusion est entretenue dans la note de la DPJJ du 30 octobre 2014 adressée aux DIR indiquant qu'« *il est fortement recommandé aux associations de vous [les DIR] informer de tout nouveau recrutement* », alors qu'aux termes de l'article 7 du décret¹¹⁶, les associations « doivent » notifier au directeur interrégional tout recrutement de personnel.

En outre, avant chaque recrutement, le seul contrôle possible dépend de la volonté des associations qui peuvent solliciter les DIR pour vérifier l'existence d'éventuelles mentions au B2 ou inscrites au FIJAIS concernant les candidats à l'embauche, ce qu'elles ne font pas systématiquement. Même si les DIR font des rappels en ce sens aux associations, ce caractère facultatif constitue une difficulté puisqu'il est plus délicat de mettre fin à un contrat que de ne pas recruter.

Enfin, il ressort de certains entretiens de la mission et de la synthèse des réponses des directeurs interrégionaux, que ces derniers s'interrogent sur les conséquences à tirer d'éventuelles mentions au B2 qui ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité auprès des mineurs.

¹¹⁴ Document en date du 8 mai 2015

¹¹⁵ Parmi les réponses des DIR, l'une d'entre elles indique que « *certaines ordonnances pénales posent question, notamment celles (...) qui se rapportent à des faits qui sont similaires à ceux pour lesquels des jeunes peuvent être pris en charge par la PJJ (...): (détenue et/ou usage de produits stupéfiants, faits de violence sur personnes, conduite en état d'ivresse et/ou sans permis...)* ».

¹¹⁶ Décret du 6 octobre 1988 précité

La note de la DPJJ susvisée a conduit les directeurs interrégionaux à réactiver l'organisation et les procédures du contrôle. Mais la mission considère que cette réflexion doit se poursuivre au niveau de l'administration centrale. Il est nécessaire que la DPJJ clarifie les ambiguïtés relevées sur les obligations des associations et les moyens de contrôle des DIR selon le droit positif actuel et réfléchisse à une modification des textes afin de prévoir un contrôle *a priori* obligatoire au moment de la procédure de recrutement des personnels. Enfin, lorsque la mention au B2 n'est pas incompatible avec le recrutement ou la continuité de l'exercice, la DPJJ doit mieux définir ses objectifs en matière de recrutement des personnels et proposer des lignes directrices aux DIR pour l'exercice de leur contrôle.

2. LA FORMATION ET LE PARCOURS DES PERSONNELS

2.1 La formation et l'évaluation des personnels

2.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle soulignent la priorité à donner à la formation initiale et continue des agents exerçant en CEF, comme elles rappellent l'importance des qualifications à acquérir.

La mission interministérielle constate des lacunes en ce domaine « *qui peuvent être préjudiciables pour la prise en charge des mineurs*¹¹⁷ » et note l'absence de connaissances en matière pénale et procédurale dispensée aux directeurs et éducateurs spécialisés formés par les IRTS¹¹⁸.

Elle appelle à l'organisation de « *temps de formations spécifiques, d'adaptation et continue (...) au moment de l'ouverture de l'établissement et en cours de fonctionnement* » au profit des personnels du SP et du SAH intervenant en CEF. Elle préconise également des « *modules de formation continue sur des thématiques ciblées* » organisés par l'ENPJJ et les pôles territoriaux de formation (PTF)¹¹⁹ au bénéfice des personnels contractuels du SP et du SAH intervenant en CEF.

Elle recommande de faire figurer l'ensemble des modalités de formation des personnels des CEF dans un cahier des charges spécifiques aux questions de formation¹²⁰.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'évaluation des personnels, acte de management déterminant pour les orientations de formation et de carrière des agents mais aussi acte de gestion pour les décisions d'avancement et de réduction d'ancienneté, l'IPJJ rappelle l'obligation d'effectuer des évaluations annuelles de tous les professionnels, titulaires et contractuels.

¹¹⁷ Rapport interministériel (page 38)

¹¹⁸ La Mission de recherche « Droit et Justice » a financé un programme de recherche mené sur deux ans destiné à mettre à jour les logiques de professionnalisation des personnels éducatifs en CEF. Un rapport confié à des chercheurs de l'Institut régional et européen des métiers de l'intervention sociale (IREIS) Rhône-Alpes sur « *les centres éducatifs fermés, la part cachée du travail éducatif en milieu contraint* » a été rendu en janvier 2015¹¹⁸. Les auteurs, à partir d'une recherche-action dans les CEF du SAH Rhône-Alpes, ont constaté la faiblesse des qualifications compensée par une certaine survalorisation de l'expérience de la part de professionnels peu diplômés.

¹¹⁹ L'ENPJJ est composée d'un site central situé à Roubaix et de 11 pôles territoriaux de formation.

¹²⁰ Item cahier des charges n° 1

2.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

A ce jour, il n'existe pas de cahier des charges spécifique aux questions de formation des personnels en CEF et applicable à l'ensemble des CEF. La recommandation n'a pas été mise en œuvre sous la forme proposée par la mission interministérielle.

La formation statutaire des directeurs et éducateurs dispensée par l'ENPJJ est généraliste¹²¹. Sur les 300 heures d'enseignement dont bénéficient les éducateurs, un volume de quatre à cinq heures est consacré aux CEF¹²².

A l'issue de la première année de formation statutaire, l'éducateur stagiaire pré-affecté en CEF bénéficie d'une année de stage de mise en situation professionnelle, avec une formation préalable de 15 jours à l'ENPJJ suivi d'un plan de montée en exercice professionnel progressif et personnalisé, encadré par un tuteur et clos par une évaluation¹²³. La DPJJ s'efforce de limiter à deux le nombre de stagiaires pré-affectés sur une même structure, et à éviter l'affectation de stagiaires dans les structures en difficulté. Pour les directeurs sortant de promotion et affectés en CEF sont prévues une formation théorique de trois jours à la prise de poste en hébergement¹²⁴ et une formation de trois jours de « tuilage pratique¹²⁵ » sur site.

A l'occasion de l'ouverture de CEF, les PTF dispensent aux équipes de tous les établissements du SP une formation spécifique. Trois équipes en ont bénéficié en 2012 et quatre en 2013¹²⁶. En outre, depuis 2012, tous les établissements du SP ouverts ont bénéficié d'un accompagnement d'équipes.

Souhaitant adopter une « stratégie par le haut avec des équipes de gouvernance performantes pour fidéliser les éducateurs, diffuser les bonnes pratiques, faire du qualitatif, rendre les CEF attractifs »¹²⁷, la DPJJ a conçu un volet formation et accompagnement des personnels dans son projet de plan d'actions à destination des CEF du SP prévoyant :

- un module de formation d'adaptation au poste pour tous les personnels arrivant en CEF titulaires et contractuels ainsi qu'un module spécifique pour les directeurs de service et responsables d'unité éducative¹²⁸ ;
- le repérage des cadres en difficulté avec un accompagnement individualisé ;
- l'activation du réseau des écoles du service public¹²⁹.

¹²¹ Préparation de l'accueil, gestion du cadre judiciaire et aménagement de peine, actions d'éducation dans un cadre contraint, gestion des situations de violence, médiation, pédagogie de la vie quotidienne...

¹²² Découverte du cahier des charges, exposé sur les enjeux et le fonctionnement des CEF par des professionnels travaillant en CEF

¹²³ Note DPJJ du 17 juillet 2014

¹²⁴ Gestion des équipes et allocation des moyens, gestion des plannings et de la continuité de service, prévention des risques, gestion budgétaire

¹²⁵ Réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission

¹²⁶ Formations CEF bilan général de l'ENPJJ de novembre 2013

¹²⁷ Entretien de la mission avec la SDRHRS

¹²⁸ Une fiche commande a été transmise à l'ENPJJ.

¹²⁹ Dont l'ENA, l'ENM, l'ENG, l'ENAP, le CNFPT, l'EHESP...

Deux fiches commande ont été transmises en mai 2015 à l'ENPJJ, pour une mise en œuvre à la rentrée 2015, l'une pour les cadres et l'autre pour les éducateurs¹³⁰.

La DPJJ a également prévu en avril 2015 la mise en place pour décembre prochain d'un « comité de pilotage sur la formation des personnels en hébergement collectif avec un focus sur les agents affectés en CEF, pour tirer un bilan des actions de formation et définir les « contenus incontournables¹³¹ ».

De même, une réflexion est engagée « autour d'un module commun avec le SAH¹³² », devant permettre de « décloisonner les personnels des CEF du SAH et du SP¹³³ ». Les formations déjà existantes sont théoriquement ouvertes au SAH, et la DPJJ prévoit l'accès de personnels du SAH à l'horizon 2016 aux futures formations d'adaptation, à financer sur le budget de l'ENPJJ avec le concours du SAH.

Enfin, pour répondre aux besoins d'accompagnement d'équipes dans les CEF, la DPJJ a prévu dans l'arrêté du cahier des charges du SP (article 17) et dans le projet relatif au SAH (article 19) « l'organisation de réunions d'analyses de pratiques obligatoires pour les agents désignés par le directeur de l'établissement... ». Ces réunions, prévues a minima tous les deux mois, ont pour objectif d'accompagner les personnels pour leur permettre d'améliorer leurs pratiques quotidiennes¹³⁴.

Concernant la procédure d'évaluation dans le SP, et compte tenu « d'un niveau de réponse insatisfaisant des CREP [compte rendu d'entretiens professionnels], la SDRHRS a construit un plan d'action pour obtenir 100% de retours¹³⁵ ». Elle a mis en œuvre des procédures simplifiées, des formations ciblées repérées au moment de l'entretien d'évaluation, rédigé un guide pratique et, en outre, formalisé des procédures *ad hoc* pour les contractuels avec pour objectif une meilleure adaptation au poste, une stabilité et une fidélisation des personnels.

2.1.3 Analyse

La mission souligne l'intérêt de la démarche de la PJJ consistant à mettre en place un COPIL sur la formation des personnels d'hébergement collectif.

Elle confirme la pertinence de la mise en place de formations d'adaptation pour tous les personnels affectés en CEF et insiste sur la nécessité d'en faire bénéficier les professionnels du SAH. Plus généralement, le développement de conventions de partenariat entre les PTF et les IRTS, sous l'impulsion de la DPJJ, est à promouvoir notamment pour construire des formations communes entre le SP et le SAH et organiser des échanges d'intervenants.

Par ailleurs, la mission, lors de ces déplacements, a pu vérifier la mise en œuvre de réunions d'analyse de pratique pilotées par un psychologue ou un psychiatre. La participation des membres des équipes est toutefois variable notamment pour des raisons d'emploi du temps.

¹³⁰ La fiche commande pour les éducateurs comprend les thématiques principales suivantes : sens du travail en CEF, esprit d'équipe et complémentarité dans la prise en charge éducative, prévention et gestion de la violence, organisation et encadrement des activités techniques et éducatives, cadre juridique, connaissance du public accueilli. Celle pour les cadres comprend en outre un thème consacré au management.

¹³¹ Plan d'action SDRHRS

¹³² Réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission

¹³³ Fiche de commande à l'ENPJJ pour les éducateurs

¹³⁴ Les objectifs et modalités de réunions sont fixés dans la fiche technique n°3 annexée au projet de circulaire.

¹³⁵ Réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission

La mission estime que le cahier des charges aurait dû prévoir le caractère obligatoire de ces réunions pour tous les personnels et ne pas en réserver le bénéfice aux seuls agents désignés par le directeur¹³⁶.

Afin de favoriser la montée en compétences des salariés du SAH et de décloisonner les personnels des CEF du SP et du SAH, la mission invite la DPJJ à encourager les acteurs du secteur associatif à conclure des accords d'entreprise en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)¹³⁷. La DPJJ pourrait étudier la faisabilité de conclure des accords cadre nationaux portant engagement à développer les emplois et les compétences (EDEC¹³⁸), comme cela a été le cas dans le champ de l'autonomie ou de la protection de l'enfance.

Enfin, les Etats généraux du travail social lancés par le Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale¹³⁹ offrent un contexte favorable à la réflexion et à la mobilisation conjointe des acteurs de la PJJ notamment sur les problématiques liées à l'hébergement.

La formation des éducateurs spécialisés dispensée par les IRTS, aujourd'hui largement tournée vers des secteurs comme le handicap et la perte d'autonomie, est largement inadaptée aux établissements d'hébergement accueillant des mineurs délinquants.

Il n'existe pas à l'heure actuelle de partenariat établi entre l'ENPJJ, à vocation nationale, ou les PTF, de niveau interrégional, avec les IRTS¹⁴⁰.

Pour mieux faire connaître et rendre attractifs les métiers en CEF, la DPJJ a retenu la possibilité de « *co-construire des parcours professionnels entre l'ENPJJ et les IRTS* » devant « *permettre aux étudiants en IRTS de découvrir le travail en CEF*¹⁴¹ », mais ces pistes ne sont pas reprises dans le projet de plan d'action RH de la DPJJ applicable au seul SP.

Au-delà des intentions affichées dans la charte d'engagements réciproques du 30 janvier 2015, la DPJJ devrait engager, en concertation avec les fédérations d'associations, une démarche plus ambitieuse de définition d'objectifs spécifiques pour la formation des personnels exerçant dans les CEF du SAH.

¹³⁶ Article 17

¹³⁷ La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, créée en 2005, a été modifiée par la loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi et la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. L'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) a publié en mars 2015 un guide sur la GPEC dans le secteur médico-social.

¹³⁸ Les engagements de développement de l'emploi et des compétences sont des accords-cadres nationaux pluriannuels signés par le ministre chargé du travail, le ministre en charge du secteur et les partenaires sociaux concernés, destinés à la mise en place d'actions pour le développement de l'emploi et des compétences et de la sécurisation des parcours des salariés.

¹³⁹ Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, lancé par le Premier ministre en janvier 2013, fonde les Etats généraux du travail social. Un rapport parlementaire devrait donner des orientations en vue de l'élaboration d'un plan d'action pour la reconnaissance et la valorisation du travail social.

¹⁴⁰ Hormis quelques initiatives locales et ponctuelles. La différence de niveau entre l'échelon national et régional, ainsi que les différences de localisation entre les IRTS et les PTF ne favorisent pas ces relations.

¹⁴¹ Selon la réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission, se référant aux conclusions du groupe de travail RH en CEF

En outre, et plus généralement, la mission estime que la convention collective de 1966¹⁴² n'offre pas un cadre totalement adapté à l'exercice du travail en CEF. Elle invite la DPJJ à s'inscrire dans le travail de réflexion qui pourrait être conduit entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics pour moderniser ce cadre en vue de renforcer l'attractivité des métiers en hébergement et adapter les formations en conséquence.

De même, la DPJJ doit s'associer à l'opportunité que constituent les réflexions interministérielles visant à revaloriser les rémunérations des fonctionnaires¹⁴³.

2.2 La stabilité des équipes éducatives en CEF

2.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Dans sa note de constats sur les visites et saisines réalisées en 2014 adressée au garde des sceaux le 18 novembre 2014, la CGLPL remarque la persistance de difficultés liées au manque de « *qualification et de stabilité des équipes éducatives* ».

2.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Dans le secteur public, la DPJJ a entamé une réflexion dans le cadre du plan d'action de la SDRHRS pour accroître l'attractivité des postes pour les personnels titulaires et limiter le *turn-over*¹⁴⁴.

Par ailleurs, l'étude des tableaux de sorties d'école des éducateurs stagiaires de la promotion 2013-2015¹⁴⁵, montre que si les CEF ont progressé en attractivité comparativement à la promotion sortante de l'année 2012 examinée par la précédente mission interministérielle¹⁴⁶, des marges de progrès sont encore à rechercher pour la renforcer.

Dans leurs vœux d'affectation, les éducateurs stagiaires ont positionné de manière relativement favorable le choix de CEF (annexe 6). De même, l'exercice en CEF a vocation à être prise en compte dans l'avancement des personnels titulaires de la PJJ. La DPJJ a indiqué à la mission que la consigne avait été clairement donnée aux DIR de valoriser l'exercice de fonctions en CEF, ce critère étant prépondérant par rapport à celui de l'ancienneté.

¹⁴² Convention collective nationale du travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966

¹⁴³ Proposition de travail du gouvernement présentée aux organisations syndicales le 16 juin 2015

¹⁴⁴ Les primes allouées aux personnels exerçant en CEF sont majorées par rapport à celles dont bénéficient les agents intervenant dans les autres établissements d'hébergement.

¹⁴⁵ Les 95 éducateurs stagiaires issus du concours classique de la promotion 2013-2015 se sont vus proposer 20 postes en CEF et les 92 éducateurs issus de l'examen professionnel dit Sauvadet au titre de l'année 2014, s'en sont vu offrir 18. Pour les premiers, neuf d'entre eux (45%) situés dans la première moitié du classement ont choisi un de ces postes, les 11 autres étant situés dans la seconde moitié du tableau dont cinq au-delà de la soixante-dixième-place. Quant aux éducateurs dit Sauvadet, huit d'entre eux (45%) placés dans la première moitié du classement ont choisi un de ces postes, les dix autres étant situés dans la seconde moitié du tableau dont trois au-delà de la soixante dixième place.

¹⁴⁶ En 2012, quatre éducateurs sur 143 situés dans la première moitié du classement, soit 22%, avaient choisi un poste en CEF, les 14 autres étaient situés dans la seconde moitié du tableau dont neuf au-delà de la 100^{ème} place.

La mission constate également que selon les données du bilan social de l'année 2013, les accidents de service et parmi eux ceux dus à des agressions sont proportionnellement plus importants en hébergement que dans les autres dispositifs. Les CEF n'apparaissent pas comme des établissements plus particulièrement exposés à ce type de risque¹⁴⁷. De la même façon, le taux d'absentéisme en CEF (hors accidents de service) est peu différent de celui qui prévaut dans le reste du dispositif d'hébergement¹⁴⁸.

2.2.3 Analyse

Lors de ses investigations, la mission a constaté que la stabilité des équipes, tant pour l'encadrement que pour l'équipe éducative, est variable selon les CEF et leur implantation géographique.

Elle dépend également du rôle important des cadres qui doivent impulser une cohésion d'équipe autour d'un projet de service partagé. A ce titre, la stratégie affichée par la DPJJ d'une « gouvernance par le haut », avec des équipes de direction solides et expérimentées, est considérée comme pertinente par la mission. Néanmoins, la qualité de l'encadrement n'est pas en soi le seul facteur de stabilité des équipes.

C'est en ce sens que le plan d'action SDRHRS a envisagé une approche globale des réponses à apporter dont il restera à évaluer l'impact et l'efficacité lorsqu'il sera rentré en application. Dès à présent, la mission relève l'intérêt de la circulaire du 23 avril 2015¹⁴⁹, qui introduit dans le troisième critère¹⁵⁰ pour l'avancement de grade et la liste d'aptitude, un nouvel élément correspondant à l'exercice prolongé des fonctions en CEF. Il sera nécessaire d'en mesurer l'application quitte à l'étendre à la réduction d'ancienneté pour l'avancement d'échelon.

En outre, la mission souligne que l'ensemble des conditions développées dans les fiches du présent rapport, autres que celles envisagées en matière de ressources humaines, participe également à la stabilité des équipes.

Enfin, cette démarche ne concernant que les CEF du SP, la mission invite la DPJJ à engager avec les fédérations associatives un plan d'action fixant des objectifs en matière de ressources humaines pour garantir la stabilité de l'encadrement et des équipes éducatives. Il pourra notamment s'appuyer sur des outils de développement des emplois et des compétences tel qu'exposé *supra*.

¹⁴⁷ 59,34 % des accidents de service se sont produits au sein du dispositif d'hébergement par rapport à l'ensemble des dispositifs de la PJJ (hébergement + milieu ouvert + insertion + EPM + fonctions support). Pour l'ensemble des ETP en hébergement, le pourcentage d'accidents de service s'élève à 18 % contre 16,5 % pour les ETP des CEF.

¹⁴⁸ 18 % en CEF contre 19 % pour le reste du dispositif d'hébergement

¹⁴⁹ Avancement des personnels de la PJJ au titre de l'année 2016

¹⁵⁰ Paragraphe 2.3.1 « Critères à retenir dans le cadre de l'avancement de grade avec par ordre de priorité »

2.3 La neutralité des personnels

2.3.1 Diagnostic des instances de contrôle

Dans leurs rapports, l'IPJJ et le CGLPL rappellent la nécessité de respecter le principe de neutralité des personnels dans l'exercice de leurs fonctions. L'IPJJ recommande ainsi de « *veiller dans l'exercice pédagogique à ce que les principes de neutralité et de laïcité ne souffrent pas d'exception, pour que l'ensemble des agents ne laissent en aucune occasion transparaître leurs convictions religieuses, quelles qu'elles soient y compris lors de discussions avec les mineurs*¹⁵¹ ». Dans sa note adressée au garde des sceaux le 24 février 2014 accompagnant un rapport de contrôle, le CGLPL, indique que « *La neutralité du service public est un élément essentiel de la laïcité (...); le respect de cette neutralité [doit faire partie] des exigences requises des candidats dès avant le recrutement ; (...) la direction de la protection judiciaire de la jeunesse [doit] éclairer les associations sur les principes qu'il convient d'observer en la matière*¹⁵² ».

2.3.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a constitué à partir de 2012 un groupe de travail chargé de réfléchir au « *nécessaire principe de neutralité que doivent observer les agents publics et les personnels du secteur privé intervenant au sein de ces établissements* ». Un deuxième axe de réflexion concerne l'exercice du culte par les mineurs¹⁵³. A la suite de ces travaux, la DPJJ a diffusé une note en date du 25 février 2015 relative à la mise en œuvre d'un plan d'action concernant à la fois le respect du principe de laïcité et des pratiques religieuses des mineurs pris en charge dans les établissements et services du SP et du SAH, et le respect du principe de neutralité par les agents prenant en charge ces mineurs.

Dans le cadre du plan de lutte contre la radicalisation, la DPJJ a nommé un référent laïcité et citoyenneté au niveau national et dans chacun des échelons déconcentrés (DIR et DT).

Elle rappelle dans la note précitée¹⁵⁴ les principes constitutionnels et les règles qui s'appliquent à tous les agents exerçant dans les établissements et services du SP et du secteur associatif de la PJJ¹⁵⁵. Tout agent doit « *s'abstenir de faire état de ses convictions dans l'exercice de ses fonctions et de se servir de son appartenance à l'administration à des fins de propagande ou de prosélytisme* ». Tout manquement est constitutif d'une faute susceptible de donner lieu à une sanction disciplinaire. La note susvisée indique que « *toute action de prosélytisme est (...) à prohiber* » et annonce « *l'élaboration d'une note avant la fin de ce semestre [2015]*¹⁵⁶ *et qui sera adressée à l'attention des agents publics et des personnels du secteur associatif afin de leur rappeler leurs droits et les obligations auxquels ils sont soumis dans ce domaine dans l'exercice de leur mission* ».

¹⁵¹ IPJJ : rapport d'inspection du CEF de Savigny-sur-Orge (2013)

¹⁵² CGLPL rapport du 24-02-2014 suite à la visite du CEF de Doudeville en juillet 2010

¹⁵³ En 2014, le groupe de travail élargi à des agents et directeurs de CEF du SP et du SAH a contribué à l'élaboration de la note sur les lignes directrices du règlement de fonctionnement des établissements collectifs de placement judiciaire du SP et du SAH, signée le 4 mai 2015

¹⁵⁴ Cette note traite également du respect du principe de laïcité et des pratiques religieuses des mineurs pris en charge dans les établissements et services du SP et du SAH.

¹⁵⁵ Cf note de bas de page n°32

¹⁵⁶ Non encore diffusée fin juin 2015

Dans le cadre de la formation sur les droits et les obligations des fonctionnaires, les éducateurs du SP suivent un module obligatoire sur la neutralité du service public, et bénéficient de deux jours obligatoires de formation sur le fait religieux et la laïcité¹⁵⁷.

Il est également prévu dans le catalogue de la formation continue, des stages qui traitent directement ou indirectement la question de la laïcité¹⁵⁸.

2.3.3 Analyse

Les déplacements effectués par la mission ont confirmé l'existence de comportements de certains professionnels susceptibles de porter atteinte aux principes de neutralité et de laïcité¹⁵⁹.

Elle souligne l'intérêt de la démarche de la DPJJ qui par la note du 25 février 2015 rappelle les principes directeurs en matière de neutralité des personnels. Ce document constitue une première réponse aux attentes des autorités de contrôle et des chefs d'établissement.

Une mission interministérielle IGA-IGAS-IGSJ-IPJJ a été chargée en mars 2015 d'évaluer le respect du principe de laïcité et de neutralité au sein des établissements et services de la PJJ. Ses recommandations devraient permettre à la DPJJ d'élaborer un cadre normatif plus précis à destination des professionnels du SP et du SAH.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 6. Fixer pour le SP un effectif cible de 27 ETP incluant trois cadres de direction et un ETP de psychologue auquel s'ajoute 1,50 ETP de professionnels de santé et utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du SAH. **Niveau 3**

Recommandation n° 7. Dans le SP, profiler les postes d'éducateurs offerts à la mobilité et à la sortie d'école. **Niveau 2**

¹⁵⁷ Cette formation est organisée avec des enseignants de l'Ecole pratique des hautes études (EPHE) et en particulier l'institut européen en sciences des religions (IESR). Conférences sur le droit et l'histoire de la laïcité, la culture religieuse, travaux dirigés sur l'accueil des usages et le respect de la laïcité et la liberté religieuse. Cette formation est organisée depuis une dizaine d'années.

¹⁵⁸ « Interculturalité en question entre identité et altérité » ; « Ethique et services publics » ; « lutte contre les discriminations : un enjeu pour le service public » ; « la laïcité dans les services publics ».

¹⁵⁹ Dans un CEF, un éducateur contractuel a été décrit par le chef d'établissement, et observé par la mission qui a déjeuné sur place, comme refusant de participer aux repas au motif que la viande servie n'était pas halal.

Recommandation n° 8. Dans le SP, recruter exclusivement des personnels diplômés, ou engagés dans un parcours de formation qualifiante, y compris les cadres, en définissant la nature des diplômes requis. Dans le SAH, fixer un objectif de recrutement exclusivement de personnels diplômés, ou engagés dans un parcours de formation qualifiante, y compris les cadres, en définissant la nature des diplômes requis, et en prévoir le contrôle. **Niveau 1**

Recommandation n° 9. Prévoir, dans le SP, des professionnels exclusivement dédiés au service de nuit, pour renforcer la prise en charge éducative des mineurs en journée. **Niveau 2**

Recommandation n° 10. Clarifier le dispositif actuel en matière de contrôle de probité des personnels du SAH et modifier les textes pour qu'un contrôle a priori obligatoire puisse être effectué par les DIR ; Pour les secteurs public et associatif, mieux définir les objectifs de la politique de recrutement de la DPJJ en matière de contrôle de probité, afin de proposer des lignes directrices aux DIR pour en assurer l'exercice. **Niveau 2**

Recommandation n° 11. Développer des conventions de partenariat entre les PTF et les IRTS, sous l'impulsion de la DPJJ, notamment pour généraliser des stages d'adaptation au profit des personnels du SAH nouvellement recrutés, construire des formations communes entre le SP et le SAH et organiser des échanges d'intervenants. **Niveau 3**

Recommandation n° 12. Elaborer un plan d'action sur les ressources humaines entre la DPJJ et les fédérations associatives pouvant s'appuyer sur des outils de développement des emplois et des compétences. **Niveau 1**

Recommandation n° 13. Inviter la DPJJ à s'inscrire dans le travail de réflexion entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, dans le cadre des états généraux du travail social et dans celui d'une évolution de la convention collective de 1966 afin de renforcer l'attractivité et de moderniser les conditions d'exercice des métiers en hébergement. **Niveau 3**

Fiche 3 : La prise en charge éducative

1. LES ACTIVITÉS DES MINEURS

1.1 L'adéquation de l'âge des mineurs accueillis et du projet pédagogique

1.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

L'IPJJ rappelle dans un rapport d'inspection d'un CEF¹⁶⁰, que la tranche d'âge des mineurs accueillis doit correspondre aux prescriptions du cahier des charges afin de permettre la mise en adéquation du projet éducatif aux besoins des jeunes notamment en matière de scolarité et de formation.

1.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Le projet de circulaire d'application portant cahier des charges organise la répartition des CEF autour de l'accueil de deux tranches d'âge : 13-16 et 15-18 ans¹⁶¹.

La DPJJ réaffirme ainsi le principe de l'adaptation des projets pédagogiques des CEF à l'âge des mineurs au regard de l'obligation scolaire, tout en assouplissant les possibilités d'accueil des mineurs situés à la frontière de cette obligation dans l'une ou l'autre des catégories de CEF.

1.1.3 Analyse de la mission

Cet assouplissement est pour la mission interministérielle de nature à faciliter l'accueil des mineurs de 15 ans ½ sans compromettre, pour ceux qui seraient scolarisés ou en capacité de l'être, la possibilité pour l'établissement de soutenir un projet en ce sens.

En revanche, la mission interministérielle observe que huit CEF¹⁶² affichent des tranches d'âges non conformes aux dispositions prévues par le projet de circulaire¹⁶³. Elle invite donc la DPJJ pour l'avenir à vérifier l'effectivité du respect des textes, sauf dérogation liée le cas échéant à des situations ou projets spécifiques.

1.2 La durée des modules

1.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le rapport interministériel préconise de « *Ne pas figer, dans le cahier des charges, la durée des modules structurant le temps du placement, pour permettre une individualisation de la prise en charge des mineurs*¹⁶⁴ ».

¹⁶⁰ Rapport d'inspection du CEF de Sainte-Menehould (2014)

¹⁶¹ Au lieu de 13-16 et 16-18 dans le cahier des charges de 2008

¹⁶² Sept associatifs et un du secteur public

¹⁶³ A partir de l'outil de recherche en ligne des CEF accessible sur l'intranet

¹⁶⁴ Item cahier des charges n° 4

1.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

L'arrêté du 31 mars 2015 portant cahier des charges pour les CEF du SP, et celui non encore publié relatif aux CEF du SAH, structurent le temps de placement des mineurs autour de trois phases correspondant « à l'accueil du mineur, à la consolidation du projet personnalisé du mineur et à la préparation à la sortie du mineur ». Ces phases ont pour objectif « de favoriser l'évolution du mineur pendant la durée du placement ».

1.2.3 Analyse de la mission

Une souplesse est laissée aux établissements dans la construction des projets individualisés des mineurs autour des trois phases qui structurent leur placement, ce qui répond à la recommandation de la mission interministérielle.

1.3 Les activités de jour : ateliers techniques, activités d'éducation à la santé, socioculturelles et sportives

1.3.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle relèvent fréquemment un déficit d'activités éducatives proposées aux mineurs et une structuration insuffisante de leurs emplois du temps.

Le rapport interministériel souligne que la présence d'ateliers techniques n'est pas assurée de manière homogène dans l'ensemble des CEF, avec un déficit constaté dans les CEF du SP, malgré la place essentielle qu'ils devraient occuper afin de permettre une prise en charge structurée et adaptée à ce public¹⁶⁵.

Il recommande ainsi de « Prévoir a minima trois ateliers de type « technique » encadrés par des professionnels repérés pour leur compétence dans l'activité choisie et formés à la prise en charge de ce type de public¹⁶⁶ ».

1.3.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Le cahier des charges du 31 mars 2015 pour le SP¹⁶⁷, et encore en projet pour le SAH, prévoit dès son article premier¹⁶⁸, que « Le centre éducatif fermé est également chargé d'organiser de manière permanente des activités de jour au soutien de l'action éducative [qui] utilisent différents supports pédagogiques tels que des ateliers techniques et des chantiers ». Son article 18 précise que le CEF « organise la scolarité du mineur et un programme d'activité soutenu ».

¹⁶⁵ Rapport interministériel (pages 27 et 45)

¹⁶⁶ Recommandation n° 6

¹⁶⁷ Arrêté du 31 mars 2015 relatif aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des CEF du secteur public de la PJJ

¹⁶⁸ Paragraphe 2

La déclinaison de ce programme figure dans le projet de circulaire d'application des arrêtés portant cahier des charges des CEF du SP et du SAH au moyen de « *trois ateliers techniques minimum ainsi que des activités d'éducation à la santé, culturelles, sportives ou de détente*¹⁶⁹ ». En outre, le projet de circulaire prévoit que ce programme d'activité soit formalisé dans le projet d'établissement « *sous forme d'un planning actualisé hebdomadairement, affiché et connu des usagers comme des professionnels* ».

Au-delà de ces textes, la DPJJ a prévu dans le nouvel organigramme type des CEF du SP et du SAH, un total de 25 ETP hors professionnels de santé, (contre 24 antérieurement). L'organigramme type du SAH prévoit 3 à 4 éducateurs techniques et 12 à 14 éducateurs d'internat. Pour le SP, un nombre global de 17 éducateurs ou professeurs techniques (PT) a été retenu, ces emplois ayant été alloués aux DIR dans le cadre de leur budget opérationnel de programme 2015.

En l'absence de fléchage de trois postes de PT dans l'organigramme du SP, la DPJJ indique que l'animation des ateliers sera assurée « *par des professeurs techniques titulaires ou contractuels présentant les qualifications nécessaires à l'encadrement de la spécialité* ». Elle précise aussi que les éducateurs de la PJJ bénéficient aussi bien pendant leur formation statutaire que dans le cadre de la formation continue, de modules et stages sur les médiations pédagogiques et l'animation d'activités.

1.3.3 Analyse de la mission

Dans le SP, le manque de professeurs techniques lié au non renouvellement du corps, explique en partie le déficit de mise en œuvre d'ateliers techniques. Les éducateurs, comme indiqué *supra*, sont davantage tournés vers l'animation d'ateliers artistiques, socioculturels ou sportifs, qui correspondent à leur formation statutaire.

Les hypothèses de travail avancées dans le précédent rapport interministériel n'ont pas été retenues, que ce soit au niveau d'un éventuel renforcement du corps des PT, lequel poursuit au contraire une tendance à la baisse¹⁷⁰, ou d'une formation spécialement prévue au profit des éducateurs ou d'agents contractuels qui seront amenés à encadrer ces ateliers techniques.

En outre, dans l'attente le cas échéant, de la réflexion engagée au sein de la PJJ sur le thème de l'insertion¹⁷¹, il n'existe pas de définition de ces ateliers techniques qui s'organisent de fait souvent en fonction des compétences repérées à l'interne des CEF, sans cohérence au niveau du projet pédagogique, ni lien avec des filières permettant des débouchés identifiés dans un secteur économique ciblé¹⁷².

¹⁶⁹ Page 5 § 2.1.1

¹⁷⁰ Le corps des PT passe de 286 selon le bilan social 2011 à 276 selon le bilan social 2013, avec moins de 5 % de personnes de moins de 29 ans et 33 % de personnes de plus de 50 ans. En outre, aucun recrutement de professeur technique n'est prévu actuellement à la DPJJ (entretien DPJJ du 28-05-2015).

¹⁷¹ Une note relative à l'insertion est attendue avant la fin de l'année.

¹⁷² Le *turn-over* des équipes ne favorise pas la continuité de l'animation des ateliers techniques.

La mission estime qu'au-delà de l'affirmation de principe de la mise en place de trois ateliers techniques dans chaque CEF, des dispositions destinées à en garantir la mise en œuvre doivent être prises. Le fléchage d'une partie des postes de PT et le profilage des postes des éducateurs en CEF, recommandé par ailleurs, pourrait faciliter l'affectation dans les CEF du SP du personnel compétent et formé pour animer ces ateliers. En cas de vacances de postes, le recours à des contractuels doit être organisé et celui à des prestations extérieures ou à des partenariats encouragé pour favoriser une plus grande diversité des ateliers proposés.

La mission interministérielle prend acte des dispositions prises relatives aux activités de jour mais formule une nouvelle recommandation destinée à garantir l'effectivité de la mise en œuvre d'ateliers techniques au sein des CEF.

1.4 Les activités d'enseignement

1.4.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le CGLPL rappelle que les autorités compétentes doivent « nommer des enseignants dans des délais compatibles avec les besoins des enfants¹⁷³ ».

De même, il relève lors de certaines visites le défaut de liens de l'enseignant avec les établissements d'enseignement locaux.

Enfin, les différentes autorités de contrôle pointent régulièrement un volume horaire moyen hebdomadaire délivré à chaque mineur, inférieur à celui de 15 heures prévu par la circulaire conjointe DPJJ/DGESCO du 22 février 2005 concernant l'organisation de la scolarisation des mineurs placés en CEF¹⁷⁴.

1.4.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La présence d'un enseignant de l'éducation nationale est globalement assurée dans l'ensemble des CEF, malgré des difficultés de recrutement dans certaines régions¹⁷⁵. Il ressort de l'entretien de la mission interministérielle avec la DGESCO et des contributions des DIR au COPIL national des CEF, que les difficultés relevées sur ce point par le CGLPL s'avèrent ponctuelles et transitoires.

En revanche, selon les constats de la mission, le volume horaire hebdomadaire d'enseignement scolaire par mineur fixé par les textes est rarement atteint.

¹⁷³ Rapport de visite du CEF de Pionsat du 17 octobre 2013

¹⁷⁴ II b – Les conditions d'exercice de l'enseignant en CEF : « *Le service de 21 heures comprend : 18 heures minimum devant les élèves, organisées de façon à ce que chaque jeune bénéficie d'au moins 15 heures d'enseignement [...]. Si cet enseignement de 15 heures n'est pas d'emblée possible pour tout jeune entrant en CEF, il n'en demeure pas moins un objectif à atteindre, au regard du nombre d'heures de cours prévues dans l'emploi du temps du collège* ».

¹⁷⁵ Selon l'enquête réalisée par la DGESCO auprès des rectorats en 2013, 45 enseignants étaient en poste dans les 46 CEF, dont 37 professeurs des écoles. En outre, les mineurs pris en charge par l'enseignant sont majoritairement des jeunes de 16 et 17 ans, au-delà de leur obligation scolaire. A leur entrée en CEF, le retard scolaire des mineurs va de un à six ans, et la moitié d'entre eux sont déscolarisés. Cette enquête spécifique n'est pas reconduite chaque année.

En outre, les enseignants font part d'un sentiment d'isolement¹⁷⁶, au sein du CEF et par rapport à leurs corps d'origine, et regrettent l'insuffisance de leur temps de formation continue. Sur ces deux points, des efforts significatifs ont été entrepris et récemment concrétisés par la circulaire de partenariat du 3 juillet 2015 entre le ministère de la justice et celui de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche¹⁷⁷.

L'intégration de l'enseignant à la vie du CEF et l'accompagnement dont il doit bénéficier dans son rôle pédagogique par l'inspecteur de l'éducation nationale compétent sont affirmés dans l'annexe sur la scolarité des mineurs en CEF qui précise que « *l'enseignant doit être associé à tous les regroupements pédagogiques, et plus particulièrement à ceux intéressant les enseignants des dispositifs relais* ».

Si les enseignants en CEF sont parfois associés aux formations organisées par les unités pédagogiques régionales (UPR)¹⁷⁸, ces regroupements ne sont pas systématiques, malgré la recommandation en ce sens du rapport d'étape de juillet 2008 sur l'enseignement aux mineurs placés en CEF et détenus¹⁷⁹.

Parallèlement, la nouvelle convention signée le 4 juin 2013 entre l'INSHEA¹⁸⁰, la DGESCO et la DPJJ a permis la mise en œuvre de formations spécifiques en faveur des enseignants en CEF¹⁸¹, et notamment deux sessions annuelles, (une à l'automne à l'INSHEA, une au printemps à l'ENPJJ), dont le bilan est déclaré très positif par les acteurs rencontrés par la mission interministérielle et dont les contenus sont appelés à évoluer pour mieux répondre aux attentes des stagiaires.

Enfin, à la suite de la signature de la circulaire du 3 juillet dernier, un groupe de travail national DPJJ et EN doit se mettre en place pour clarifier le statut, le positionnement et les moyens des enseignants en CEF ainsi que le rôle respectif des directeurs des CEF et des inspecteurs de l'éducation nationale¹⁸².

1.4.3 Analyse de la mission

La mission estime qu'une réflexion sur les moyens d'atteindre l'objectif du volume horaire de 15 heures d'enseignement par semaine pour chaque jeune doit être engagée dans le cadre du groupe de travail susvisé. L'étude de la DGESCO relative à la scolarité des mineurs placés en CEF réalisée en 2013 sera de nature à alimenter cette réflexion qui pourra s'appuyer sur des bonnes pratiques telles que celles relevées par la mission interministérielle lors de ses visites¹⁸³.

¹⁷⁶ La circulaire précitée de 2005 rappelle que « *l'enseignant est membre à part entière du CEF* ». Selon l'enquête de 2013 précitée, les 2/3 des enseignants déclarent avoir un projet pédagogique et éducatif conjoint avec les éducateurs.

¹⁷⁷ Circulaire conjointe relative au partenariat entre le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGESCO) et le ministère de la justice (DPJJ) actualisant celle du 21 août 1985. L'annexe 6 est consacrée à la scolarité des mineurs placés en CEF. Le but réaffirmé est d'éviter autant que possible les ruptures notamment liées au parcours judiciaire et précisément lors des placements et aider à la réinscription des jeunes dans les dispositifs de droit commun de formation.

¹⁷⁸ Cf CR COPIL Grand-nord en date du 20 mars 2015 et synthèse DIR PJJ Centre-est de mars 2015 en vue de la préparation du COPIL national

¹⁷⁹ Rapport d'étape IGSJ-IGEN-IGAENR de juillet 2008

¹⁸⁰ Institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et des enseignements adaptés

¹⁸¹ La convention prévoit également pour les personnels de la PJJ des outils et démarches pédagogiques spécifiques.

¹⁸² Dans le cadre de l'actualisation de la circulaire du 22 février 2005 précitée

¹⁸³ Assistance d'un éducateur auprès de l'enseignant pendant le face à face pédagogique, devoirs donnés aux mineurs à réaliser le soir en chambre avec l'aide des éducateurs, mise en œuvre d'activités transversales

Par ailleurs, afin d'articuler au mieux les interventions des différents professionnels au sein du CEF et contribuer à l'évaluation du parcours du jeune pendant son placement comme à la préparation de son projet de sortie, il serait nécessaire que son évolution scolaire soit renseignée par l'enseignant dans le logiciel G@ME.

De même, la mission souligne l'intérêt de mettre en œuvre de manière effective les partenariats relatifs à la scolarité entre le CEF et les établissements scolaires de proximité, tels que prévus dans la circulaire du 22 février 2005, et d'étudier la possibilité d'un rattachement administratif à cet établissement, comme c'est le cas pour les dispositifs relais¹⁸⁴.

Enfin, la mission relève aussi la nécessité de prévoir la présence systématique de représentants de l'éducation nationale aux comités de pilotage du CEF au niveau interrégional comme prévu au niveau territorial dans la note sur le pilotage des CEF du 21 février 2014.

1.5 Le développement d'un réseau partenarial pour favoriser l'insertion des mineurs

1.5.1 Diagnostic des instances de contrôle

Pour satisfaire à l'objectif d'insertion des mineurs et à leur inscription chaque fois que possible dans les dispositifs de droit commun, les différentes autorités de contrôle préconisent que chaque CEF développe un réseau de partenaires implantés localement, avec les municipalités, les associations et les entreprises, pour accroître notamment les offres de stage.

La mission interministérielle conclut que « *mieux ancré dans le territoire, le CEF est d'autant plus fondé à entretenir, en lien avec la DT, un réseau de partenaires clairement repérés pour faciliter le parcours d'insertion du mineur* ».

1.5.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Afin de faciliter l'orientation des jeunes sous-main de justice, la DPJJ a pour projet de formaliser un conventionnement avec la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le conseil national des missions locales et l'union nationale des missions locales et de conforter les partenariats locaux déjà existants. Au titre de ce projet de conventionnement, des postes de conseiller justice dédiés au sein des missions locales pourront être financés en fonction des besoins repérés, notamment par le biais des crédits du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance¹⁸⁵.

D'autres conventions nationales, avec des acteurs notamment de la culture et du sport ont par ailleurs été conclues, chacune étant susceptible d'être appropriée sur le terrain pour faciliter le parcours d'insertion des mineurs.

¹⁸⁴ Préconisation du rapport d'étape interministériel (IGSJ-IGEN-IGAENR) de juillet 2008 sur l'enseignement aux mineurs placés en CEF et détenus

¹⁸⁵ Réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission

Un sujet d'actualité issu de la mise en œuvre du plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, illustre la volonté de la DPJJ de s'inscrire dans ce type de collaboration. Ainsi, elle s'est associée au développement du dispositif de Garantie Jeunes pilotée par les missions locales¹⁸⁶ pour la prise en charge de jeunes sous-main de justice¹⁸⁷. Le bilan relève notamment que les moyens d'action sont coordonnés et renforcés, mais que les modules d'insertion devraient être mieux adaptés au public des mineurs¹⁸⁸.

Si le cahier des charges ne fait pas référence explicitement au recours à un partenariat extérieur¹⁸⁹, le projet de circulaire d'application le prévoit « *afin de garantir la qualité et l'adaptation de l'action éducative* » en citant les domaines de la santé, de la scolarité, de la formation professionnelle, de la protection de l'enfance. L'objectif d'inscription des adolescents dans les dispositifs de droit commun est affirmé.

1.5.3 Analyse de la mission

Les CEF sont donc incités, à partir des accords nationaux, de ceux existant au niveau territorial, et des ressources locales, à développer un partenariat de proximité, cette ouverture sur l'extérieur étant identifiée par l'ensemble des acteurs consultés par la mission interministérielle comme indispensable à l'insertion des mineurs¹⁹⁰.

Néanmoins, l'implantation de certains CEF en zone rurale, loin des bassins d'emploi, peut constituer un frein à cette politique partenariale et à l'accompagnement vers l'autonomie des mineurs.

Dans les sites confrontés à une difficulté particulière liée à l'implantation du CEF ou à un défaut d'acceptation par son environnement, le directeur territorial doit exercer un rôle prépondérant dans le soutien aux établissements pour la construction d'un partenariat actif. Par exemple, en matière de logement, la contribution des DT aux plans départementaux pour l'accès à l'hébergement et au logement des personnes défavorisées (PDAHLPD¹⁹¹) pourrait favoriser les expérimentations et montages appropriés.

Selon une précision apportée par la DPJJ à la mission interministérielle, les comités de pilotage territoriaux ont vocation à évaluer la qualité, le volume et les conditions de mise en œuvre des partenariats locaux. Néanmoins, la mission constate que l'objectif assigné à ces comités de pilotage dans la note de la DPJJ du 21 février 2014 sur le pilotage des CEF du SP et du SAH libellé « *Instance de suivi de l'activité du CEF* », ne met pas en avant cette vocation et mériterait à ce titre d'être développé.

¹⁸⁶ Mesure n° 36 du plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. La Garantie Jeunes est un dispositif qui a pour objet d'amener les jeunes en situation de grande précarité vers l'autonomie par l'organisation d'un parcours d'accompagnement global, social et professionnel, vers et dans l'emploi ou la formation, avec un accompagnement et une garantie de ressources (décret du 1^{er} octobre 2013).

¹⁸⁷ 61 jeunes suivis par la PJJ, identifiés via le logiciel G@ME, dont 4 mineurs, ont bénéficié du dispositif.

¹⁸⁸ Source : Bilan national interne de la DPJJ, octobre 2014

¹⁸⁹ Malgré la mention relative aux activités d'ateliers techniques et de chantiers dans son article 1

¹⁹⁰ Certains CEF font la preuve d'un réel dynamisme pour mettre en œuvre ces partenariats locaux qui se traduit par exemple par l'existence de conventions avec la municipalité pour la réalisation de stages ou par l'affectation d'un mi-temps éducatif à la recherche de stages et au développement des relations avec les entreprises locales.

¹⁹¹ En application de la loi du 24 mars 2014 portant sur l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR, les PDAHLPD élaborés et mis en œuvre par l'Etat et les collectivités locales, incluent les plans d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile et les mesures relatives à l'hébergement et à l'accompagnement social. Ils doivent être généralisés d'ici mars 2017.

2. LA PRÉPARATION ET L'ACCOMPAGNEMENT A LA SORTIE DES MINEURS

2.1 La préparation du projet de sortie

2.1.1 *Diagnostic des instances de contrôle*

Les autorités de contrôle relèvent régulièrement une traçabilité insuffisante des projets éducatifs des mineurs du fait de lacunes dans la tenue des dossiers et plus particulièrement du document individuel de prise en charge (DIPC). Elles font aussi le constat de carences dans le renseignement du logiciel G@ME déployé dans les établissements du SP et conçu pour rassembler les éléments de parcours éducatif, sanitaire, judiciaire et administratif des jeunes.

Dans son rapport de janvier 2013, la mission interministérielle insiste sur la nécessité « *de mettre en œuvre concrètement un suivi renforcé du mineur par « le fil rouge », tant au cours du placement en CEF qu'à la sortie du dispositif* » afin d'éviter les ruptures dans son parcours. Elle précise que ce suivi renforcé doit s'accompagner d'une clarification des domaines respectifs d'intervention du « *fil rouge* » et des éducateurs du CEF et que le cahier des charges devait contenir des développements sur ce point « *incitant à l'élaboration au niveau local de protocoles déclinant précisément cette répartition des attributions* ».

2.1.2 *Degré de mise en œuvre des recommandations*

La note d'orientation de la PJJ, du 30 septembre 2014, poursuit « *l'ambition* » de « *faire de l'organisation réussie de la continuité des parcours des jeunes confiés, le cœur de son action, à déployer à tous les niveaux de l'institution* ». Le rôle du milieu ouvert en qualité de pilote du parcours d'insertion scolaire, sociale et professionnelle est ainsi réaffirmé, notamment dans sa fonction d'accompagnement du placement judiciaire¹⁹².

Il n'est pas apporté de déclinaison spécifique de ce principe général dans l'arrêté du 31 mars 2015 relatif aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des CEF du SP de la PJJ. En effet, celui-ci ne comporte aucun article relatif à la préparation du projet de sortie et au rôle respectif de l'établissement et du milieu ouvert.

Ce sujet est développé en revanche dans le projet de circulaire d'application¹⁹³ des arrêtés portant cahier des charges des CEF du secteur public et du SAH de la PJJ. Il est prévu la formalisation systématique d'un protocole conjoint de prise en charge entre le STEMMO en charge du suivi du mineur et le CEF. Ce protocole a pour objectif de « *clarifier et formaliser la place et le rôle de chaque établissement et service et de chaque intervenant et de repérer les échéances du parcours du mineur* », le DT étant réaffirmé comme pilote de la mise en place de ces articulations institutionnelles. L'annexe de ce projet de circulaire détaille les principes du projet de sortie, qui doit être conçu « *dès l'arrivée du jeune en CEF* ».

Lors de ses investigations, il a parfois été indiqué à la mission que le référent du milieu ouvert, « *fil rouge* », intervenait de manière diverse et n'était pas assez présent du fait de son éloignement géographique et de sa propre charge de travail.

¹⁹² « *Les STEMMO [...] accompagnent le temps du placement judiciaire en assurant le lien entre l'avant et l'après placement et en prenant notamment une part active à la construction du projet de sortie* ».

¹⁹³ Paragraphes 2.2.2 et 2.3.1

2.1.3 Analyse de la mission

La mission estime que la formalisation systématique des protocoles répond à la nécessité repérée de ne pas provoquer de rupture dans le parcours du jeune qui sont autant de facteurs de risque de désocialisation et de récidive pour les mineurs vulnérables sortant de CEF.

Ces protocoles pourraient, en outre, utilement intégrer de manière systématique l'obligation pour les éducateurs des CEF du secteur public de renseigner régulièrement le logiciel G@ME afin de donner à l'éducateur de milieu ouvert une visibilité permanente et immédiate sur l'évolution du placement du mineur et faciliter l'élaboration de son projet de sortie.

2.2 Le dispositif de suivi après la sortie

2.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle soulignent la nécessité de renforcer l'accompagnement des mineurs au moment de leur sortie du CEF, qu'elle intervienne dans le cadre d'un hébergement collectif ou d'un retour en famille. La mission interministérielle préconise plus particulièrement d'« *Instaurer des mesures de milieu ouvert renforcé pour assurer le suivi des mineurs sortants de CEF, et limiter, dans cette hypothèse, le nombre de jeunes suivis par l'éducateur « fil rouge*¹⁹⁴ ».

La Cour des comptes pour sa part invite la DPJJ à « *Engager une réflexion sur le dispositif spécifique mis en place à partir du CEF, sur la sortie et le suivi post-CEF du mineur, suivi qui permettrait à l'éducateur référent du centre de continuer son action à l'extérieur en liaison avec l'éducateur fil rouge du milieu ouvert*¹⁹⁵ ».

2.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La note d'orientation du 30 septembre 2014 énonce que « *la continuité du suivi éducatif en milieu ouvert permet (...) d'accompagner la sortie de placement – et notamment des lieux spécifiques tels que les CEF et CER, étape particulièrement fragile du fait du changement ou de la rupture qui résulte de cette sortie...*¹⁹⁶ ».

Cette mention n'est pas reprise dans l'arrêté du 31 mars 2015. Le projet de circulaire d'application des arrêtés portant cahier des charges des CEF ne prévoit pas davantage de dispositif spécifique d'accompagnement des mineurs sortants de CEF renvoyant à des dispositions générales d'organisation des liens entre les structures, notamment grâce aux protocoles précités.

¹⁹⁴ Recommandation n° 4

¹⁹⁵ Observations définitives sur le rôle des CEF (décembre 2013)

¹⁹⁶ La mise en œuvre de ces orientations générales relatives à la continuité des parcours fait l'objet d'expérimentations en cours dans chaque inter région suite à un appel à projet lancé fin 2014. Par exemple, le DT du Nord-Pas-de-Calais a indiqué à la mission expérimenter en collaboration avec le conseil départemental du Pas-de-Calais « *le placement à domicile* », avec l'intervention renforcée pendant deux mois d'éducateurs dans la famille : quatre postes d'éducateurs et un psychologue devraient être dédiés à cette expérimentation.

La DPJJ indique que les mesures concrètes destinées à assurer le suivi des mineurs sortant de CEF seront développées dans le projet de note relative à l'action éducative en milieu ouvert au sein des services de la PJJ. Le document préparatoire examiné par la mission interministérielle, sans évoquer directement la notion de milieu ouvert renforcé, organise une possible « modularité » de l'action éducative devant permettre d'individualiser l'intervention éducative, au regard de circonstances particulières. La mise en œuvre de cette modularité est susceptible de recouvrir plusieurs organisations laissées à l'appréciation des services. Sont citées à titre d'exemple la mise en place d'une solution de logement ponctuelle pour accompagner une démarche d'insertion située à distance du domicile familial, ou une mobilisation d'une plus forte présence éducative autour du mineur, y compris en faisant appel à des ressources extérieures au service.

Le suivi des recommandations des autorités de contrôle est ainsi présenté par la DPJJ comme appréhendé plus largement à travers la possibilité d'une individualisation accrue de la prise en charge de chaque mineur, ceux sortant de CEF étant *de facto* concernés. Ce suivi individualisé peut conduire à désigner deux référents en milieu ouvert pour un même mineur, conduisant de fait à un renforcement du suivi de ce dernier.

La DPJJ précise en revanche qu'en l'état actuel de sa réflexion, aucune modification des normes d'attribution des mesures en milieu ouvert n'est prévue¹⁹⁷.

2.2.3 *Analyse de la mission*

Concernant le suivi des mineurs sortant de CEF, les recommandations, bien que non directement mises en œuvre, ont été intégrées par la DPJJ dans une réflexion plus globale relative à l'individualisation des parcours et à la possibilité d'adaptation permanente de l'accompagnement éducatif mis en place.

La DPJJ justifie son approche par la préoccupation de permettre à chaque mineur, quel que soit son lieu de placement ou son suivi, de bénéficier, chaque fois que nécessaire, d'un accompagnement renforcé, préoccupation basée sur le constat que les profils des mineurs suivis par la PJJ sont peu différents d'un établissement à l'autre voire d'un dispositif à l'autre.

Si la mission interministérielle partage le point de vue de la DPJJ concernant le profil des mineurs, elle considère que cette approche ne doit pas occulter la difficulté particulière rencontrée par les mineurs sortant d'incarcération ou d'un dispositif éducatif contraignant du type CER et CEF. Elle regrette ainsi qu'il ne soit pas envisagé un accompagnement spécifique renforcé de ces mineurs pendant une période de quelques semaines à quelques mois suivant immédiatement leur sortie afin de les soutenir dans leur réadaptation à un cadre de vie non fermé et aux marges d'autonomie qui en résultent.

¹⁹⁷ Un éducateur suit 25 jeunes.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 14. Dans le SP, prévoir le recours combiné au fléchage d'une partie des postes de professeurs techniques et au profilage des postes des éducateurs en CEF pour assurer la mise en œuvre des trois ateliers techniques, ainsi que le cas échéant, le recours à des prestations extérieures. **Niveau 2**

Recommandation n° 15. Engager une réflexion sur la faisabilité du rattachement systématique des mineurs des CEF à un établissement scolaire. **Niveau 3**

Recommandation n° 16. Organiser un accompagnement renforcé systématique pour les mineurs sortant de CEF. **Niveau 2**

Fiche 4 : La santé des mineurs

1. LES EFFECTIFS DES PERSONNELS DE SANTÉ ET LE PARTENARIAT

1.1 La généralisation du renfort en santé

1.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

La première mission d'évaluation constate les limites du dispositif de renfort en santé mentale, consistant à doter 7 puis 13 CEF de 2,5 ETP supplémentaires en personnel de santé et à assurer une prise en charge spécifique des troubles du comportement des mineurs placés¹⁹⁸. Le bilan établi par la première mission et conforté par le CGLPL et l'IPJJ est contrasté et globalement négatif¹⁹⁹.

C'est pourquoi la mission recommande d'une part d'arrêter la spécialisation de CEF renforcés en santé mentale, et d'ajouter pour tous les CEF du secteur public « environ 1,40 ETP de professionnels de santé²⁰⁰, à savoir 1 ETP d'infirmier et par exemple, 0,20 de médecin généraliste et 0,20 ETP de psychiatre ; utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du secteur associatif habilité²⁰¹ ». Cette double recommandation est largement relayée par l'IPJJ et le CGLPL, qui indiquent que le CEF ne peut être assimilé à une structure de soins mais doit disposer d'effectifs suffisants en professionnels de santé²⁰².

1.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a pris en compte la recommandation et les dotations de renfort en santé mentale dans les 13 CEF dédiés ont cessé en 2015 au profit d'un effectif de 1,5 ETP de personnel de santé²⁰³ dans tous les CEF du SP et du SAH²⁰⁴.

¹⁹⁸ Expérimentation en 2008 dans sept structures volontaires, puis 10 en 2010, soit une dotation supplémentaire de 2,5 ETP de personnel de santé mentale : psychiatres, psychologues, infirmiers ou éducateurs spécialisés. La circulaire de tarification du 17 février 2012 fixe une liste de quatre CEF du secteur public et neuf CEF du SAH renforcés en « moyens santé mentale, accordés en fonction du projet ». La note du DPJJ aux DIR PJJ sur les CEF renforcés en santé mentale du 17 juillet 2012 précise le dispositif. Ces conditions ont été reconduites dans la circulaire de tarification 2013. Il n'y a pas eu de circulaire de tarification en 2014.

¹⁹⁹ « Pour nombre d'interlocuteurs de la mission, le ciblage « santé mentale » n'est pas pertinent : il est stigmatisant, alors que dans leur grande majorité, ces jeunes ne présentent pas d'atteintes de santé mentale stricto sensu. C'est l'environnement général de prise en charge de leur santé, de leur hygiène de vie, de leur bien-être physique et psychologique qui nécessite des moyens renforcés ».

²⁰⁰ Un ETP de psychologue étant d'ores et déjà prévu dans les effectifs cible de 27 ETP dans les CEF du secteur public.

²⁰¹ Recommandation n° 1

²⁰² CGLPL rapport annuel d'activité 2013, rapport de visite du CGLPL du CEF de Châtillon-sur-Seine (2014), rapport d'inspection de l'IPJJ du CEF de Sainte Menehould (2014)

²⁰³ Hors psychologue inclus dans les 25 ETP

²⁰⁴ Circulaire DPJJ du 27 avril 2015 relative à la campagne budgétaire 2015 des établissements et services concourant à la mission de la PJJ

Par ailleurs, le projet de circulaire d'application du cahier des charges indique que « *la santé-bien-être des mineurs est abordée de manière globale en travaillant sur les déterminants de santé, y compris santé mentale, (...)* » et que la « *prise en compte de la santé est inscrite dans le projet d'établissement* ». Enfin, la note sur les lignes directrices du 4 mai 2015 rappelle le droit du mineur à la santé et aux soins ainsi qu'à un suivi médical adapté.

Pour sa part, l'ENPJJ inclut dans la formation statutaire et continue des éducateurs « *l'optimisation du recours aux soins et à la prévention* » dans l'ensemble de ses dimensions : formation au bien-être, sur les conduites à risques, la sexualité, l'hygiène, l'éducation alimentaire, la qualité de l'environnement. De plus, en matière de formation continue, l'ENPJJ propose quelques modules qui sans traiter spécifiquement de santé mentale portent sur des sujets liés et sur des thèmes relatifs à la santé des professionnels. Elle organise également des formations d'adaptation pour les psychologues.

1.1.3 Analyse

La mission prend acte de la généralisation du nombre de 1,5 ETP de professionnels de santé à compter de 2015. Elle considère que cette dotation, parce qu'elle bénéficie à tous les jeunes dans chaque CEF, participe d'une meilleure logique, que celle de la concentration des moyens sur certains CEF étiquetés « *santé mentale* ». La mission note également que les effectifs dédiés à la santé vont légèrement au-delà de la recommandation du premier rapport interministériel permettant ainsi de mieux veiller au respect du secret médical, et d'encadrer l'accès aux médicaments et leur distribution²⁰⁵.

La mission souhaite lever toute ambiguïté concernant la dénomination de personnels de santé exerçant en CEF qui ne sauraient être des éducateurs même justifiant d'une expérience en matière sanitaire. En effet, ils doivent soit relever strictement de la liste des professionnels de santé telle que définie dans le Code de la santé publique, soit exercer en qualité de psychologue²⁰⁶.

Par ailleurs, la DPJJ recommande de prévoir « *a minima un temps d'infirmier* » sans le flécher dans l'organigramme type, ce qui ne répond pas exactement à la préconisation de la mission interministérielle précédente qui prévoyait le volume d'un ETP.

La généralisation d'un ETP d'infirmier alloué dans chaque DT PJJ – certes non dédié exclusivement aux CEF – devrait faciliter la conception et/ou la mise en œuvre de partenariats avec les professionnels ou les structures de santé établis par le CEF ou la DT PJJ.

²⁰⁵ Le Guide technique en santé diffusé le 15 février 2008 aux directeurs régionaux et départementaux de la PJJ et au directeur du Centre national de formation et d'études de la PJJ est toujours en vigueur. Il précise les conditions de respect du secret médical. Le CGLPL et l'IPJJ observaient toutefois que « *les dossiers administratifs ne sont pas toujours gérés correctement, laissent accessibles des pièces couvertes par le secret médical et que l'accès aux médicaments au sein du CEF n'est pas toujours correctement encadré* » (rapport du CGLPL sur le CEF de Doudeville et Nîmes, rapports de l'IPJJ sur les CEF de Savigny-sur-Orge et d'Angoulême). La loi²⁰⁰⁹⁻⁸⁷⁹ du 21 juillet 2009 « Hôpital, patients, santé et territoires » renforce les dispositions de distribution de médicaments applicable aux établissements et services médico-sociaux définis par le CASF, art L.312-1 incluant les CEF.

²⁰⁶ Le livre I du Code de la santé publique définit et liste les catégories de professions médicales « *pouvant exercer des actes médicaux ayant le droit de prescription* », et le livre III définit les auxiliaires médicaux qui « *prescrivent des produits et matériels relevant de leur rôle propre* » (infirmier, kinésithérapeute...). Les psychologues ne relèvent pas des professionnels de santé.

1.2 L'intensification de la collaboration santé/justice

1.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

La mission interministérielle précédente rappelle la nécessité « *d'intensifier la collaboration santé/justice aux niveaux territoriaux pertinents*²⁰⁷ », les partenariats avec l'Agence régionale de santé (ARS) devant offrir « *les bons relais, en termes de professionnels de santé de proximité ou de structures*²⁰⁸ » pour les jeunes placés en CEF. Ce partenariat concerne tant les prestations de soins réalisées par les professionnels de santé que les actions de prévention. Il concerne aussi la formation en prévention à l'intention des éducateurs ou du pôle santé des CEF.

1.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a impulsé la collaboration santé/justice recommandée par le précédent rapport en adressant aux directeurs interrégionaux le 1^{er} février 2013 une note sur la « *PJJ promotrice de santé* ». Celle-ci annonce les orientations pour la période triennale 2013-2016 en matière de santé pour l'ensemble des services et établissements accueillant les mineurs sous protection judiciaire, « *la santé étant posée comme un facteur de réussite de la prise en charge éducative* ». Elle est complétée par un plan de cadrage opérationnel²⁰⁹.

La DPJJ a signé le 9 avril 2013 une convention cadre nationale avec la Fédération nationale d'éducation et de promotion de la santé, qui regroupe les instances régionales d'éducation et de promotion de la santé (IREPS), chargées d'élaborer, avec les DIR PJJ, une stratégie d'accompagnement des services et établissements de la PJJ et d'offrir des prestations par cofinancements publics en mettant la priorité sur la prévention : diagnostic, conseil/formation initiale et continue des éducateurs, mise à disposition de ressources documentaires, animation de groupes, suivi et évaluation.

Au niveau interrégional, la mission constate la mise en œuvre hétérogène des commissions régionales santé-justice²¹⁰, principalement axées sur le public détenu, et non les mineurs placés, *a fortiori* en CEF, qui constituent un public marginal au regard de celui des personnes incarcérées. Les commissions ont des dénominations et des périmètres variables, et les ordres du jour sont souvent limités à l'établissement de diagnostics locaux de santé, établis par l'ARS.

La mission note la présence de l'ARS dans certains COPIL interrégionaux des CEF et l'absence fréquente des DT ARS aux COPIL territoriaux.

Aucun bilan national de la mise en place de ces commissions n'a été réalisé. Le ministère chargé de la santé ne dispose pas d'éléments d'appréciation et le COPIL national santé-justice n'a pas été réuni.

²⁰⁷ Recommandation n° 7

²⁰⁸ Page 47

²⁰⁹ 27 décembre 2013

²¹⁰ Les commissions sont prévues par le guide méthodologique sur la prise en charge des personnes sous-main de justice diffusé en octobre 2012 (DPJJ). La mission, lors de ses visites, a relevé les exemples suivants : la commission santé-justice DG ARS Nord-Pas-de-Calais/DIR PJJ se réunit régulièrement deux fois par an, la commission Ile-de-France s'est réunie pour la première fois le 8 avril 2015.

Parallèlement, au constat de cette gouvernance hétérogène, la mission relève l'absence de conventions entre les DIR PJJ et les DG ARS, sauf exception en Ile-de-France, Midi-Pyrénées²¹¹, ou de projets de charte sauf avec l'ARS du Nord-Pas-de-Calais. Ces lacunes peuvent résulter de la non concordance des périmètres géographiques des ARS et des DIR et du caractère non prioritaire pour les ARS du public des mineurs délinquants.

Quatre DIR sur neuf disposent déjà de temps de psychiatre. La DPJJ souhaite développer des conventions de mise à disposition de psychiatre avec le CHU de référence, ce qui devrait faciliter leur prise en charge financière.

Au niveau territorial, la mission note la présence en principe d'un ETP infirmier dans chaque DT PJJ, chargé de favoriser les partenariats lesquels présentent une grande diversité entre les DT PJJ et les ARS. Ils peuvent concerner également les collectivités ou centres hospitaliers comme par exemple :

- des contrats avec un centre hospitalier pour l'accueil des mineurs des établissements relevant de la PJJ ;

- des contrats locaux de santé²¹², pouvant comprendre des points accueil écoute jeunes (PAEJ), petites structures généralistes de proximité, pouvant orienter, si besoin, vers une prise en charge spécialisée en psychiatrie, cofinancés par l'ARS, le conseil départemental et la municipalité et tournés vers la prévention du mal-être psychique ;

- des interventions d'équipes mobiles de pédopsychiatrie (EMPP), comprenant un pédopsychiatre et une infirmière, financées par le Fonds d'intervention régional de l'ARS, et intervenant sur site à la demande des responsables de structure, afin de gérer la crise et d'éviter l'hospitalisation.

Certaines ARS ont également signé directement des conventions d'objectifs et de moyens avec les associations exerçant dans le domaine de la prévention et intervenant en CEF (annexe 7).

Enfin, les CEF établissent des conventions bilatérales avec des établissements hospitaliers de proximité pouvant comprendre des prestations de soins, notamment de psychiatres, ou des actions de prévention. Elles sont souvent conçues et/ou animées par le pôle santé du CEF, quelquefois sans référence à des conventions territoriales ni à des diagnostics territoriaux.

²¹¹ Exemples portés à la connaissance de la mission, en l'absence de bilan national. L'objet de la convention entre la DIR PJJ et l'ARS de Midi-Pyrénées, signée en février 2013, consiste à faciliter le partenariat entre les deux administrations en développant l'accès aux soins et à la prévention des mineurs pris en charge par la PJJ, à développer des actions concertées à destination des jeunes en difficulté ainsi que des formations à destination des professionnels de la PJJ.

²¹² Les contrats locaux de santé sont conclus par l'ARS dans le cadre du projet régional de santé, avec les collectivités locales, « portant sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social » (Art. L. 1434-17 du CSP). L'ARS du Nord Pas-de-Calais a signé 15 contrats locaux de santé pour le « suivi des cas complexes ».

1.2.3 Analyse

Au niveau régional, les enjeux de la santé des mineurs placés en CEF peuvent apparaître secondaires par rapport aux enjeux de santé tous publics confondus ou par rapport au public des détenus. Les directeurs généraux (DG) des ARS établissent un programme régional de santé pluriannuel en concertation avec les acteurs publics, selon un diagnostic partagé et élaborent des priorités financées en grande partie par le Fonds d'intervention régional. Ces concertations représentent des opportunités à saisir par les DT PJJ qui peuvent faire bénéficier les éducateurs et les professionnels de santé des établissements de placement d'actions de formation sur la prévention²¹³.

La mission souligne l'importance des partenariats au niveau territorial. En effet, le directeur territorial de la PJJ est le garant du projet éducatif de chaque CEF, y compris le volet santé. Il est l'interlocuteur direct des responsables du CEF. Dans ce cadre, il est opportun de développer des conventions locales pour favoriser le partenariat en matière d'hospitalisation d'urgence, de prévention ou d'éducation à la vie affective et sexuelle. C'est pourquoi la présence de l'ARS aux comités de pilotage des CEF est à promouvoir.

Enfin, « *le projet de loi de modernisation de notre système de santé* » est construit sur un axe fort de création d'un service territorial de santé, qui couvre notamment les soins de proximité, la permanence des soins, la prévention et la santé mentale, adapté aux réalités de chaque territoire²¹⁴. Cette structuration est une opportunité à saisir par les échelons déconcentrés de la PJJ pour développer avec les ARS les partenariats utiles.

2. LA POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE CONTRE LE TABAGISME ET LES ADDICTIONS

2.1 L'interdiction du tabac

2.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les rapports d'inspection de l'IPJJ et de visites du CGLPL relèvent des règles de fonctionnement de CEF et des pratiques diverses en matière de consommation de tabac, qui ne respectent pas l'interdiction légale de fumer²¹⁵. Le rapport interministériel indique que « *quelques rares CEF appliquent strictement, à l'instar des EPM, cette interdiction et proposent des traitements substitutifs sous contrôle médical* ». L'IPJJ et le CGLPL demandent à plusieurs reprises le respect de l'interdiction légale de fumer et la mise en œuvre de plans de sevrage²¹⁶.

²¹³ Plutôt que de solliciter des subventions des prestations de santé devenues de moins en moins prioritaires

²¹⁴ Le projet de loi de modernisation de notre système de santé a été adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture le 14 avril 2015.

²¹⁵ Les conditions d'application de l'interdiction dans les lieux affectés à un usage collectif ont été fixées par le décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 et explicités dans la circulaire du 11 décembre 2006. Le texte exclut toute dérogation pour les jeunes pris en charge et les professionnels dans les établissements pour mineurs et jeunes majeurs (hébergement, insertion, milieu ouvert) de la PJJ. L'interdiction de fumer s'applique aussi bien dans les lieux fermés et couverts que dans les espaces non couverts de ces établissements.

²¹⁶ Rapports du CGLPL sur les CEF de Nîmes, Saint-Jean-la-Bussières et Lusigny ; rapports de l'IPJJ sur les CEF de Savigny-sur-Orge et Angoulême

2.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La mission n'a pu obtenir de la DPJJ l'état des lieux de l'application de la règle d'interdiction de tabac qui devrait être prévue dans les règlements de fonctionnement et les livrets d'accueil des CEF. Elle constate lors de ses visites l'existence de règles et de pratiques hétérogènes, certains règlements de fonctionnement rappelant l'interdiction légale de consommation du tabac alors que d'autres l'autorisent et l'organisent²¹⁷.

2.1.3 Analyse

Selon les résultats de l'enquête ESCAPAD réalisée auprès de 22 000 jeunes de 17 ans lors de la journée d'appel à la préparation à la défense en 2014²¹⁸, la consommation régulière de tabac et de drogues est repartie à la hausse parmi les jeunes en 2014, surtout chez les filles, suite à un ralentissement sensible entre 2003 et 2011. Un jeune sur trois consomme régulièrement du tabac, plus d'un jeune sur dix de l'alcool et près d'un jeune sur dix du cannabis. Près d'un garçon sur dix et une fille sur 16 fume plus de 10 cigarettes par jour²¹⁹.

Au vu de ces enjeux, la mission rappelle l'importance de l'interdiction de la consommation du tabac et de la lutte contre les addictions dans les CEF.

La mission estime que les règlements doivent rappeler systématiquement l'interdiction légale de fumer du tabac, mais aussi prévoir les méthodes et moyens pour y parvenir, à l'aide d'un plan de sevrage.

Pour tout jeune fumeur, un plan de sevrage individualisé doit être formalisé par le médecin à l'arrivée du mineur, avec pour objectif de supprimer la consommation de tabac pendant le séjour, selon par exemple les modalités suivantes :

- le plan de sevrage doit être « *contractualisé* » avec le jeune à son arrivée et articulé entre les pôles santé et éducatif incluant les personnels de nuit²²⁰ ;
- la consommation en début de séjour doit être plafonnée à 5 cigarettes par jour, et réduite ensuite ;

²¹⁷ Dans l'un des CEF visité par la mission le règlement dispose que « *la consommation de tabac est limitée à 5 cigarettes par jour en présence d'un éducateur et avec l'accord au préalable des parents ; le CEF achète le tabac de chaque jeune sur demande uniquement le vendredi. Le montant des achats est déduit de l'argent de poche ; les cigarettes sont entreposées dans le bureau des chefs de service éducatif. Les cigarettes de la journée sont mises dans un casier individuel et distribuées par les éducateurs ; les temps de "pause cigarette" ont lieu sur l'espace situé entre la cuisine et le jardin : après le petit déjeuner et dans tous les cas avant 9h, après le repas de midi et le repas du soir, avant le coucher et dans tous les cas avant 21h30 ; les mineurs sont sensibilisés sur les dangers du tabac et des groupes de parole sont institués. Ils ont la possibilité de rencontrer un médecin, voire un tabacologue, pour les accompagner progressivement vers un arrêt de la consommation du tabac par des substituts* ».

²¹⁸ Enquête triennale ESCAPAD sur la santé et les consommations, réalisée par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) pour la Direction du service national. L'enquête a été diffusée en avril 2015 « *Estimations 2014 des consommations de produits psychoactifs à 17 ans* », Note de l'OFDT 2015-02 du 21 avril 2015, et résultats détaillés dans tendance n° 100, mai 2015 « *Les drogues à 17 ans : analyse de l'enquête ESCAPAD 2014* »

²¹⁹ L'usage régulier correspond à au moins 10 usages dans le dernier mois précédant l'enquête.

²²⁰ L'article L.313-26 du CASF indique que « *des protocoles de soins sont élaborés avec l'équipe soignante afin que les personnes chargées de l'aide à la prise des médicaments, (c'est-à-dire toute personne chargée des actes de la vie courante), soient informées des prescriptions... et assurent l'aide à la prise de médicaments* ».

- le déroulement du plan de sevrage doit être mesuré régulièrement pendant le temps du séjour, éventuellement selon un questionnaire d'auto-estimation inclus dans le dossier partagé et retranscrit dans le rapport éducatif établi à l'issue de chaque module. Il s'agirait ainsi de faire de la réduction progressive jusqu'à l'arrêt de la consommation de tabac un des indicateurs d'évaluation du comportement du mineur pendant son placement.

En cas de refus de s'engager dans un plan de sevrage, l'interdiction de fumer doit être rappelée au mineur et appliquée.

L'ensemble de ces modalités du sevrage doivent être rappelées dans le livret d'accueil.

Par ailleurs, des actions individuelles ou collectives de sensibilisation aux dangers du tabac doivent être développées, notamment au moyen de conventions de partenariat, contribuant à la culture de la prévention et au renforcement de la cohérence de l'action éducative.

En effet, l'équipe éducative doit être cohérente sur cette question. Toute entorse au règlement ou pratique divergente des éducateurs décrédibilise le rapport entre le mineur et les adultes, selon que ceux-ci fument ou non pendant le service, selon qu'ils utilisent la cigarette comme moyen de récompense ou de sanction, ou selon qu'ils appliquent différemment la règle.

2.2 La lutte contre les addictions

2.2.1 *Diagnostic des instances de contrôle*

La mission interministérielle, à l'appui de son diagnostic sur « *la place de plus en plus prégnante du cannabis dans le parcours de décrochage/désocialisation/délinquance* » rappelle la priorité absolue de lutter contre le cannabis et recommande de « *Renforcer la coordination entre les acteurs de terrain, dans le cadre d'une politique volontariste interministérielle, afin que les CEF deviennent des sites pilotes en matière de lutte contre la consommation de cannabis*²²¹ ».

2.2.2 *Degré de mise en œuvre des recommandations*

La PJJ a inscrit l'objectif de lutte contre le cannabis dans le cadre du projet « *PJJ, promotrice de santé* ». Elle a contribué au plan gouvernemental de lutte contre la drogue et les conduites addictives 2013-2017 porté par la MILDECA²²², en y inscrivant des actions portant sur l'accompagnement de ses personnels (formation, guide d'entretien), le suivi de la consommation des mineurs, l'extension de dispositifs de prise en charge des toxicomanies et enfin le recours aux consultations jeunes consommateurs, dont les consultations avancées.

La mission prend acte des nombreux leviers mobilisés par la DPJJ avec la MILDECA, mais aussi avec les ARS. Elle retient ainsi les exemples suivants :

²²¹ Recommandation n° 8

²²² La MILDT est devenue la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) en application du décret du 11 mars 2014. Les mesures en faveur des jeunes les plus fragiles ont été reprises dans le plan interministériel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (mesure n° 48).

- la coopération entre les CEF et les Centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA²²³) est établie de longue date, sous des formes différentes, notamment par les consultations jeunes consommateurs, qui implique directement les équipes éducatives. Créées en 2005, ces consultations accueillent gratuitement les jeunes ou leurs parents pour leur permettre de faire le point sur les consommations addictives. A la suite de l'appel d'offre MILDECA/DGS, elles sont ouvertes au public de huit CEF. L'évaluation est en cours et les résultats seront connus fin 2015 ;

- la méthode expérimentale de thérapie familiale multidimensionnelle (MDFT²²⁴) impliquant la famille et axée sur l'alliance avec le jeune, fait partie du plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives de la MILDECA. Malgré les limites exprimées dans le rapport d'évaluation commandité par la DPJJ²²⁵, la méthode pourrait être, selon elle, étendue sous certaines conditions auprès des publics les plus jeunes et les plus difficiles, et sous réserve de nouveaux financements ;

- l'association nationale de prévention en alcoologie et addictologie (ANPAA) intervient localement dans certains CEF sous forme d'actions de prévention des conduites de consommation à risque, financées par l'ARS dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens. Ces actions comportent des sessions de formation théorique auprès de l'équipe du CEF et des actions auprès des jeunes sous forme d'ateliers, avec l'appui de l'infirmière et de l'équipe éducative ;

- des partenariats sont établis avec les « Maisons des adolescents »²²⁶, où peuvent être orientés les jeunes « *en vue d'un travail de réflexion plus approfondi sur ses pratiques addictives*²²⁷ ». Le succès de ces conventions repose sur l'implication des ARS et des collectivités territoriales.

²²³ Les CSAPA sont des établissements médico-sociaux créés par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, dont le financement (par l'assurance-maladie) et les missions ont été fixées en 2007 (LFSS et Décret n° 2007-877). Ils s'adressent aux personnes « *en difficulté avec leur consommation* » d'alcool ou de drogues et sont composés d'une équipe pluridisciplinaire de professionnels de santé, de psychologues et de travailleurs sociaux. Ils peuvent mettre en place des consultations jeunes consommateurs, des actions de prévention, de formation et de recherche. Ils développent des programmes pour des populations particulières et mettent en place des collaborations formalisées par des conventions.

²²⁴ Multidimensional family therapy (MDFT) : approche thérapeutique familiale développée aux Etats-Unis depuis plus de 20 ans.

²²⁵ Peu de jeunes touchés, présence de famille ou de représentant lacunaire, coût élevé, lourdeur de la formation des professionnels, confusion entre thérapeutique et rôle éducatif. Cf Note DPJJ SDK du 9 octobre 2014.

²²⁶ Les Maisons des adolescents, de statut juridique et financier très divers, forment un réseau d'une centaine de structures d'accueil des adolescents et de leurs parents, en partenariat avec l'Education nationale, la PJJ et les missions locales. Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation par l'IGAS « *Evaluation de la mise en place du dispositif « maison des adolescents* », RM2013-142P, IGAS, octobre 2013.

²²⁷ Dans ce cadre, le CEF d'Epinau-sur-Seine a signé un partenariat avec la CASADO du centre hospitalier de Saint-Denis.

2.2.3 Analyse

Selon l'étude ESCAPAD précitée, plus d'un jeune sur cinq qui a fumé du cannabis dans l'année présente un risque élevé « *d'usage problématique* » ou de dépendance, chiffre en hausse par rapport à 2011. Les mineurs délinquants font partie des publics vulnérables en termes de santé publique²²⁸ et de risques de commissions d'infractions en lien avec cette consommation²²⁹.

La mission prend acte de la politique engagée par la DPJJ en matière de lutte contre le cannabis et de l'importance des moyens déjà déployés même si elle regrette l'absence de bilan national. Elle encourage la DPJJ et ses échelons déconcentrés à poursuivre leur implication dans le plan de la MILDECA et à développer le partenariat avec les IREPS notamment.

Enfin, la mission souligne la nécessité de veiller à la continuité des traitements contre l'addiction pour les mineurs sortant de CEF, ceux-ci ne tolérant pas d'interruption. Or, le lien avec l'équipe médicale relais n'est souvent pas prévu dans les conventions de partenariat. Cette rupture fréquente est une difficulté pour la PJJ et la communauté médicale à laquelle s'ajoute celle de la majorité atteinte à 16,5 ans en matière de soins psychiatriques. De plus, la nature du traitement peut reposer sur des diagnostics souvent peu tranchés entre addiction et troubles mentaux. A cet égard, un partenariat avec la Maison des adolescents lorsqu'elle existe à proximité des CEF ou du lieu de résidence du mineur à sa sortie, est à privilégier²³⁰.

Il revient donc aux référents santé de la PJJ d'encourager les liens et les partenariats avec l'offre de santé et l'offre médico-sociale afin de préserver les acquis en matière sanitaire à la fin du placement du mineur.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 17. *Développer des conventions territoriales entre la DT PJJ et l'ARS pour mieux prendre en charge les questions de santé des mineurs placés en CEF. Prévoir la présence de l'ARS dans les COPIL territoriaux des CEF. Niveau 3*

Recommandation n° 18. *Proposer à chaque mineur fumeur dès son accueil en CEF un plan individualisé de sevrage pendant le placement et développer des actions de sensibilisation collective. Faire de la réduction progressive jusqu'à l'arrêt de la consommation de tabac un indicateur d'évaluation du comportement du mineur pendant son placement à rappeler dans le livret d'accueil. Niveau 3*

²²⁸ L'OFDT mesure l'usage problématique du cannabis selon un outil de repérage CAST (Cannabis Abuse Screening test) qui permet de « *sensibiliser la population sur les effets délétères de la consommation fréquente du cannabis* » OFDT, « *tendance n°100, mai 2015* ».

²²⁹ Le Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives a inscrit, dans le cadre de la « *lutte contre la délinquance résultant (in)directement de la consommation excessive de drogues* » des actions visant à rechercher « *l'efficacité de la réponse publique aux infractions commises après la consommation de drogues* », par une évaluation globale du traitement judiciaire des usagers de produits stupéfiants et une évaluation, dans le cadre d'une mission santé/justice, du contenu des sanctions destinées à éviter la récidive liée à la consommation de substances psychoactives.

²³⁰ Rapport précité de l'IGAS sur les maisons des adolescents

Recommandation n° 19. *Organiser la continuité des traitements et suivis médicaux des mineurs en matière somatique et psychologique à leur sortie du CEF. Niveau 3*

Fiche 5 : L'exercice des droits fondamentaux

1. LE MAINTIEN DES LIENS FAMILIAUX

1.1 La vocation prioritairement interrégionale des CEF

1.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le rapport interministériel recommande de maintenir la vocation prioritairement interrégionale des CEF afin de permettre la proximité du CEF avec le lieu de vie d'origine du mineur²³¹. Cette proximité est déterminante pour le travail avec la famille et les services de milieu ouvert ainsi que pour l'inscription du mineur dans les dispositifs d'insertion et/ou de formation à l'issue du placement.

1.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Dans l'annexe à la note d'orientation du 30 septembre 2014, la DPJJ réaffirme le caractère fondamental de « *la participation du mineur et de sa famille au processus de prise de décision* », tout au long de la mesure judiciaire.

L'arrêté du 31 mars 2015 relatif à la prise en charge des CEF du SP prévoit dans son article 2 la vocation nationale des CEF²³². Le projet de circulaire d'application rappelle cette vocation nationale²³³ mais impose dans le même temps l'obligation de prendre en compte le maintien des liens avec le milieu familial ou le bassin de vie du mineur dans la recherche du placement²³⁴.

La note du 4 mai 2015 sur les lignes directrices renvoie à l'article 6 de la charte des droits et liberté de la personne accueillie selon lequel « *La prise en charge ou l'accompagnement doit favoriser le maintien des liens familiaux...* » et organise les conditions de l'effectivité de ce droit.

1.1.3 Analyse de la mission

A travers ses déplacements et ses auditions, la mission interministérielle a vérifié le souci des professionnels d'accueillir des mineurs domiciliés dans une relative proximité géographique du CEF. Cette condition est considérée comme indispensable à l'atteinte des objectifs d'insertion et de continuité des parcours éducatifs des jeunes, au maintien des liens familiaux et au travail avec les familles. La mission a d'ailleurs constaté que dans trois des quatre CEF qu'elle a visités les mineurs étaient majoritairement originaires de l'inter région²³⁵ ou des départements proches.

²³¹ Recommandation n° 12

²³² « *Le centre éducatif fermé accueille des mineurs provenant de l'ensemble du territoire national* ».

²³³ Page 3 du projet de circulaire dans le paragraphe 1.1 les missions

²³⁴ « *Les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert ou les services éducatifs auprès du tribunal, lorsqu'ils proposent le placement d'un mineur au sein d'un CEF, doivent prendre en compte le maintien des liens avec la famille...* ».

²³⁵ 75,7 % des mineurs sont originaires de l'Ile-de-France pour le CEF d'Epinay-sur-Seine en 2014, 73,5 % des mineurs sont originaires de l'inter région au CEF de la Plaine du Forez en 2013, 100 % des mineurs placés au 1^{er} janvier 2013 au CEF de Lievin sont originaires de la DIR Grand-nord et principalement des départements du Nord et du Pas-de-Calais ; seul le CEF de Ste Menehould est impacté par sa proximité avec la région francilienne : 45,3 % des mineurs sont de la région Grand-centre et 54,70 % d'autres régions, dont 19 % d'Ile-de-France (Rapport d'activité 2014 du CEF).

La mission considère que la DPJJ, en rappelant la nécessité de maintenir les liens familiaux du mineur, a satisfait au caractère prioritaire des placements au niveau interrégional tout en affirmant la vocation nationale du dispositif des CEF.

Si une relative proximité du domicile du mineur et de son lieu de placement constitue une condition nécessaire au maintien des liens familiaux, voire à leur amélioration, elle ne saurait à elle seule en constituer une condition suffisante.

En effet, l'amélioration de la qualité des liens familiaux destinée à créer les conditions d'un possible retour du mineur dans sa famille à l'issue du placement, relève pour la mission d'une démarche active des professionnels, intégrée au projet de service de l'établissement et nécessairement portée par les cadres et l'équipe éducative²³⁶.

Cette démarche semble pourtant insuffisamment partagée, certains CEF délaissant le travail avec les familles.

Pour les jeunes filles, compte tenu du nombre réduit de CEF mixtes (15 sur 51) et de l'éloignement de leur domicile, le maintien des liens familiaux et le travail avec la famille sont souvent plus difficiles.

La mission souligne également que la distance entre le CEF et le domicile des mineurs a un impact sur l'organisation du travail des éducateurs²³⁷ et sur les liens avec le service de milieu ouvert.

La mission valide les orientations des lignes directrices selon lesquelles les projets d'établissement des CEF intègrent un volet consacré au maintien des liens familiaux mais aussi, plus largement, au travail avec les familles et à la définition des modalités de l'implication de celles-ci dans le déroulement du placement.

1.2 Les visites sur site des titulaires de l'autorité parentale et les retours en famille

1.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le CGLPL rappelle à plusieurs reprises que le maintien des liens familiaux est un droit fondamental pour le mineur, qui ne doit supporter aucune restriction notamment sous couvert de sanction disciplinaire²³⁸.

1.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Dans son chapitre consacré « *aux modalités d'organisation des réponses aux manquements au règlement de fonctionnement* », la note de la DPJJ sur les lignes directrices énonce qu'en aucun cas, « *un manquement au règlement de fonctionnement par le mineur ne peut conduire à la privation des relations avec sa famille...* ».

²³⁶ La mission a pu observer dans un CEF que cette approche était un des axes majeurs du projet de l'établissement. Centré sur la prise en charge psychologique du mineur avec une implication parallèle de sa famille, ce projet a été rendu possible grâce à la présence de deux psychologues et d'une infirmière formée à la systémie au sein du CEF, ainsi qu'au partenariat noué avec le CMP et un pédopsychiatre. Les thérapies familiales ont lieu au sein du CEF ou au domicile de la famille. La proximité géographique de la famille est une condition de la réussite de ce projet qui poursuit l'ambition de faire évoluer le mineur en même temps que sa famille dans l'optique de sa réinsertion sociale et familiale.

²³⁷ Accompagnement aux audiences, préparation à la sortie, liens avec les partenaires...

²³⁸ Rapport d'activité annuel 2012 et rapport de visite du CEF St Jean La Bussière en 2014

La fiche technique en préparation sur « *les modalités de sorties du CEF* »²³⁹ exclut les retours en famille du mineur pendant le premier mois de placement et prévoit la seule possibilité de visites des titulaires de l'autorité parentale sur site. Cette disposition est motivée par le caractère contraint du placement et la fragilité de celui-ci sur cette période.

La DPJJ prépare une note relative à l'action éducative dans le cadre du placement qui contiendra des dispositions relatives à la famille.

1.2.3 Analyse de la mission

Le rappel attendu par les autorités de contrôle concernant l'exclusion de sanctions applicables aux mineurs, en lien avec le maintien des liens familiaux est effectif dans la note portant sur les lignes directrices des projets d'établissement.

L'impossibilité de tout retour en famille²⁴⁰ pendant le premier mois de placement ne fait pas obstacle aux visites sur site des titulaires de l'autorité parentale, lesquelles doivent même être encouragées et facilitées, autant que possible, dans la mesure où elles ne portent pas atteinte au bon fonctionnement de l'établissement. Un accompagnement des familles, notamment sur le plan matériel, et des conditions d'accueil au CEF adaptées, doivent ainsi être organisées afin de rendre effective cette possibilité de visite sur site.

2. LE DROIT À L'INTIMITÉ

2.1 Les fouilles

2.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les instances de contrôle recommandent de manière unanime que l'exercice des droits fondamentaux des mineurs soit mieux défini par un cadre normatif adapté, afin que les pratiques en matière de fouille soient encadrées et harmonisées²⁴¹.

Le rapport interministériel préconise ainsi de « *Mieux définir par un cadre normatif adapté, l'exercice des droits fondamentaux des mineurs : en matière de fouilles (...)* » tandis que pour le CGLPL une circulaire ministérielle doit « *impérativement* » être élaborée²⁴².

²³⁹ Prévus en annexe à la circulaire d'application des arrêtés portant cahier des charges des CEF du SP et du SAH

²⁴⁰ Sauf décision contraire du magistrat

²⁴¹ CGLPL rapport de visite sur le CEF de Lusigny-sur-Barse (12 septembre 2013), mission interministérielle et IPJJ (rapport 2014 sur le contrôle de fonctionnement du CEF de Gévezé)

²⁴² Recommandation n° 10

2.1.2 *Degré de mise en œuvre des recommandations*

La DPJJ considère que le régime des fouilles a vocation à être encadré par une règle à valeur législative et a prévu une disposition sur ce thème dans le projet de réforme relative à la délinquance des enfants et des adolescents²⁴³. Cet article autoriserait, en cas de risque d'atteinte à la sécurité des personnes ou des biens au sein d'un établissement relevant du SP ou du SAH, le seul contrôle visuel des effets personnels du mineur et la fouille de sa chambre, en dehors des mesures de contrôle réalisées par les officiers de police judiciaire dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Le calendrier de la réforme n'étant pas fixé, aucune instruction n'encadre les pratiques actuelles au sein des établissements en général et des CEF en particulier.

2.1.3 *Analyse de la mission*

En l'absence de texte spécifique en la matière, la mission interministérielle estime que l'insécurité juridique relative à la pratique des fouilles peut fragiliser l'autorité des personnels éducatifs et d'encadrement et autorise une diversité de pratiques dont certaines peuvent être attentatoires à l'intimité du mineur.

La question de la protection et de la sécurité des mineurs à l'intérieur du CEF se pose avec d'autant plus d'acuité que le public accueilli est difficile, avec une fragilité repérée au niveau des addictions au tabac et au cannabis, et évolue en vase clos, dans un climat traversé de tensions et de violences. La diversité des pratiques relevée par le CGLPL et l'IPJJ en matière de fouille des chambres et au moment du retour du mineur dans l'établissement, témoigne de la difficulté à concilier le droit des mineurs à leur intimité et l'impératif de sécurité et de santé au sein de l'établissement.

La majeure partie des établissements adopte une approche pragmatique et peu intrusive qui consiste à fouiller le sac du mineur contenant ses effets personnels, à chacun de ses retours au CEF en lui demandant également de retourner ses poches. Mais l'absence d'encadrement textuel et de lignes directrices s'accompagne de dérives graves consistant dans certains sites à pratiquer des fouilles attentatoires à l'intimité du mineur, sans justification particulière²⁴⁴. Il apparaît donc indispensable de prévoir un cadre normatif adapté.

C'est en ce sens que l'administration pénitentiaire a conçu, à l'occasion de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, un dispositif législatif et réglementaire sur le recours aux mesures de fouilles des personnes détenues²⁴⁵ en recherchant un équilibre entre les impératifs de sécurité et le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.

Pour l'heure, la DPJJ a prévu dans son projet de réforme législative d'autoriser la fouille de la chambre du mineur, compte tenu de l'atteinte portée au droit à l'intimité, mais pas celle de ses effets personnels, se limitant à cet égard au seul contrôle visuel.

²⁴³ Article 720-1 du projet de loi

²⁴⁴ Cf rapport du contrôle de fonctionnement de l'IPJJ du CEF de Gévezé

²⁴⁵ Article 57 de la loi du 24 novembre 2009, articles R57-7-79 à R57-7-82 du code de procédure pénale, note du 15 novembre 2013 de la directrice de l'administration pénitentiaire publiée au JO en date du 31 décembre 2013 relative aux moyens de contrôle des personnes détenues.

La mission s'interroge, d'une part, sur la nécessité de recourir au vecteur législatif pour organiser le contrôle visuel des effets personnels du mineur, et d'autre part, sur les raisons qui ont présidé à écarter de la réforme en cours la fouille desdits effets alors que celle de la chambre du jeune a été prévue. La question de la sécurité des mineurs et des personnels doit être intégrée dans la réflexion, dans la mesure où la responsabilité des chefs d'établissement, et au-delà celle des pouvoirs publics, pourrait être engagée.

Dans l'attente des réflexions à poursuivre avec l'ensemble des professionnels concernés²⁴⁶, et en raison d'une incertitude sur la perspective d'aboutissement de la réforme législative à court terme, la mission préconise d'élaborer rapidement une circulaire²⁴⁷, à destination des chefs d'établissement afin d'explicitier le droit positif actuel, en rappelant les pratiques interdites et en précisant la conduite à tenir en matière de fouille des effets personnels et de la chambre du mineur.

Dès lors, la mission maintient la recommandation sur l'adoption d'un cadre normatif adapté à la pratique des fouilles.

2.2 Les correspondances et communications téléphoniques

2.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le CGLPL recommande que le contrôle des correspondances et écoutes des communications téléphoniques soit règlementé dans le respect de l'intimité du mineur²⁴⁸. Il préconise également que l'accès à internet et à la presse soit étendu dans tous les établissements accueillant des mineurs en l'associant « à des interventions éducatives de nature à éveiller l'esprit critique face aux médias et, plus généralement, à favoriser l'accès au droit et à la citoyenneté²⁴⁹ ».

2.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La note sur les lignes directrices traite des droits et des libertés fondamentales du public accueilli. Elle prévoit notamment que « les atteintes au secret des correspondances ne peuvent être qu'exceptionnelles », et que le secret couvre les correspondances électroniques, téléphoniques et postales, sous réserve des obligations du contrôle judiciaire.

L'écoute des conversations téléphoniques « de manière systématique » par l'éducateur qui reste aux côtés du mineur est donc proscrite. Cependant l'exercice du droit à la communication téléphonique est encadré par le respect des prescriptions judiciaires d'une part, et par l'organisation de l'établissement d'autre part, lequel fixe les lieux, horaires et durée de la communication. La note propose ainsi aux établissements deux modes de gestion différents concernant l'usage des téléphones portables (interdiction des appareils ou encadrement de leur usage).

²⁴⁶ Avec les échelons déconcentrés, les chefs d'établissement et les fédérations associatives

²⁴⁷ Un projet de fiche technique sur les fouilles adossée à la circulaire d'application des cahiers des charges avait été élaboré avant d'être abandonné au profit du projet de disposition législative.

²⁴⁸ Recommandations du CGLPL lors de ses contrôles à Lusigny-sur-Barse et Châtillon-sur-Seine

²⁴⁹ Rapport annuel d'activité 2014

L'accès aux supports multimédias est également prévu, avec cette précision que le fait de mettre à disposition des mineurs des ordinateurs, « *est une faculté, non une obligation* », et que l'accès aux sites sur internet doit être encadré et articulé avec l'usage des téléphones portables.

2.2.3 Analyse de la mission

La note du 4 mai 2015 répond pour la mission interministérielle aux recommandations du CGLPL sur le thème des correspondances, communications téléphoniques et accès aux médias.

La mission relève l'intérêt de la démarche de la DPJJ, qui a préféré laisser une latitude aux chefs d'établissement concernant l'usage de téléphones personnels par les mineurs, permettant ainsi d'adapter la réponse au fonctionnement et aux capacités d'encadrement des équipes éducatives de chaque CEF.

3. LA LAÏCITÉ ET L'EXERCICE D'UN CULTES PAR LES MINEURS

3.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Se basant sur des constats de conflits internes autour de la question des repas fournis aux adultes et aux mineurs, l'IPJJ préconise dans plusieurs rapports d'inspection de CEF, qu'il ne soit pas proposé de nourriture confessionnelle dans les établissements de la PJJ, que la viande de porc ne soit pas exclue des menus, mais qu'un plat de substitution soit systématiquement prévu pour les mineurs qui pratiquent un culte religieux comportant cet interdit alimentaire²⁵⁰.

Dans son rapport d'activité 2013, le CGLPL recommande que, sauf dans l'hypothèse où cette organisation porte atteinte au bon fonctionnement du lieu qui les héberge, chaque personne mineure ou adulte privé de liberté puisse bénéficier de repas répondant à ses choix confessionnels.

La mission interministérielle préconise de : « *Mieux définir, par un cadre normatif adapté, l'exercice des droits fondamentaux des mineurs en la matière [...] de régimes alimentaires conciliant le respect du principe de laïcité et de certaines prescriptions religieuses*²⁵¹ ».

3.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Par une note du 25 février 2015, la DPJJ rappelle les principes généraux de la neutralité et de la laïcité ainsi que les conditions de leur application au sein des établissements et services de la PJJ.

²⁵⁰ Cette position est aussi celle prescrite dans une note du 2 novembre 2006, seul document de référence à ce jour produit par la DPJJ sur le thème de l'alimentation délivrée aux mineurs placés.

²⁵¹ Recommandation n° 10

La note portant sur les lignes directrices aborde plus précisément les principes à mettre en œuvre concernant « *le droit du mineur à la pratique religieuse et le respect de la liberté de conscience* », évoqués notamment à l'occasion du chapitre consacré aux « *modalités d'organisation des repas et leurs contenus* ».

Un projet d'article, à adapter à chaque établissement, est proposé à l'intention des chefs d'établissement.

Sur le droit à la pratique religieuse, cet article prévoit que « *les mineurs peuvent également pratiquer leur culte au sein de leur chambre* », en rappelant que ce droit « *s'exerce dans le respect de la liberté des autres mineurs et du personnel de l'établissement et sous réserve que son exercice ne trouble pas le fonctionnement normal de l'établissement ou fasse obstacle à ses missions* ». Mais surtout, il précise que le « *port de signes ou tenues par lesquels les mineurs manifestent une appartenance religieuse au sein de l'établissement est accepté, sauf lorsque ceux-ci dissimulent le visage*²⁵² ». Le port du voile est donc autorisé, la seule limite étant « *l'obstacle aux activités ou aux examens de santé ou médicaux* ».

Sur le contenu des repas, une réponse en deux temps est organisée. L'établissement propose d'abord « *un plat différencié, sans viande ou sans viande de porc* ». Si cela ne satisfait pas la demande du mineur, de « *la nourriture confessionnelle peut être servie au sein de l'établissement* », sous réserve que cette demande soit « *expressément formulée par le mineur et soumise à l'accord de ses représentants légaux* » et que cela ne constitue pas « *une atteinte excessive au bon fonctionnement de l'établissement, ni ne porte atteinte à la neutralité que doit observer le personnel* ».

3.1.3 Analyse de la mission

Les deux notes précitées²⁵³, adossées au droit actuellement invocable, correspondent pour partie aux attentes des autorités de contrôle et devraient satisfaire à celles des chefs d'établissement, à l'exception notable de la pratique du ramadan, sur laquelle la note est silencieuse. Une troisième note est attendue très prochainement sur la question de la neutralité des professionnels.

En outre, une mission interministérielle IGA-IGAS-IGSJ-IPJJ a été chargée en mars 2015 d'évaluer le respect du principe de laïcité et de neutralité au sein des établissements et services de la PJJ.

Attendu pour fin juillet 2015, son rapport a vocation à soutenir la DPJJ dans la définition d'un cadre normatif adapté et dans la construction d'une doctrine transposable de manière homogène dans tous les établissements du SP comme du SAH concernant la pratique religieuse des mineurs accueillis ainsi que le respect du principe de neutralité par les professionnels du SP et du SAH.

Les inspecteurs renvoient en conséquence aux conclusions en cours de formalisation de la mission interministérielle.

²⁵² L'interdiction du port de signes religieux prévue à l'article L141-5-1 du code de l'éducation n'est pas applicable au sein des établissements sociaux et médico-sociaux.

²⁵³ Notes du 25 février 2015 et du 4 mai 2015

RECOMMANDATION

Recommandation n° 20. Définir par un cadre normatif adapté le recours aux mesures de fouilles des mineurs placés, en conciliant leur droit à l'intimité et l'impératif de sécurité et de santé publique en établissement de placement. Dans l'immédiat, diffuser une circulaire à destination des chefs d'établissement afin de rappeler les pratiques interdites et préciser les conduites à tenir en matière de fouille des effets personnels et de la chambre du mineur. Niveau 2

Fiche 6 : La discipline et les incidents

1. LE CADRE DISCIPLINAIRE

1.1 L'élaboration d'un cadre normatif

1.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Dans son rapport d'activité 2012, le CGLPL recommande que « *le ministre de la justice édicte un cadre normatif général, qui pourrait prendre la forme d'un décret, portant sur les règles disciplinaires dans les CEF* ». Il précise que « *dans un souci d'équité envers les mineurs et de cohérence entre adultes, les professionnels devraient pouvoir se référer à un barème indicatif de sanctions sous réserve de pouvoir individualiser celles-ci. Ce cadre normatif exclurait des sanctions, d'une part, les restrictions ou l'interdiction des contacts avec la famille, quels qu'en soient les motifs (...) et, d'autre part, la gestion du tabac à des fins disciplinaires* ».

1.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a indiqué à la mission qu'à la différence des établissements pénitentiaires, le CEF ne dispose pas d'un pouvoir disciplinaire mais peut néanmoins dans un but éducatif adopter des mesures d'ordre intérieur afin de veiller au respect du règlement de fonctionnement par les mineurs. Dans ce cadre, la DPJJ a mis en œuvre la recommandation précitée selon deux axes.

D'une part, l'article 8 de l'arrêté du 31 mars 2015 prévoit que le CEF est doté d'un règlement de fonctionnement fixant les droits du mineur placé et les obligations nécessaires au respect des règles de vie collective au sein de l'établissement. C'est ainsi que « *Le règlement doit préciser les réponses éducatives internes et les procédures applicables en cas de non-respect de celui-ci* ». Une disposition identique est également prévue dans le futur arrêté portant cahier des charges des CEF habilités gérés par le secteur associatif de la PJJ²⁵⁴.

D'autre part, la note sur les lignes directrices contient une proposition d'article à intégrer dans le règlement de fonctionnement et à adapter selon la structure. L'accent est ainsi porté sur la nécessité pour la direction de l'établissement, sur proposition de l'équipe éducative, d'apporter au mineur une réponse proportionnée et adaptée à chaque manquement au règlement de fonctionnement. Des exemples de réponses éducatives sont également présentés²⁵⁵ tout en étant précisé, comme recommandé par le CGLPL, qu'« *en aucun cas, un manquement au règlement de fonctionnement par le mineur ne peut conduire à la privation des relations avec sa famille et d'activités d'insertion* ».

²⁵⁴ Article 10 du futur cahier des charges

²⁵⁵ Les réponses éducatives peuvent consister en une retenue de tout ou partie de la gratification mensuelle décidée par le directeur de l'établissement ; la réparation du bien dégradé ; des travaux au sein de l'établissement ; le nettoyage des biens, espaces ou locaux ; une confiscation de l'objet dangereux ou dont la détention est interdite ; une lettre d'excuse ou un autre support de réflexion sur les faits ; un rappel au règlement effectué par le directeur de l'établissement.

S'agissant de la gestion du tabac à des fins disciplinaires, la question n'est pas abordée par la DPJJ dans la mesure où elle se réfère à l'interdiction totale de fumer²⁵⁶ dans l'enceinte des établissements de placement pour laquelle aucune dérogation n'est possible²⁵⁷.

1.1.3 Analyse

L'édifice juridique retenu par la DPJJ tel que décrit dans la fiche n°1²⁵⁸ et sa déclinaison par un projet de circulaire et la note sur les lignes directrices, traduit la mise en œuvre de cette recommandation.

2. LA GESTION DES INCIDENTS

2.1 La pratique de la contention

2.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle observent que la pratique de la contention est considérée comme nécessaire, voire incontournable par de nombreux cadres et professionnels des CEF. Son usage est répandu dans les CEF selon des modalités difficiles à appréhender car il ne fait pas toujours l'objet d'une traçabilité permettant d'en mesurer la fréquence et les conditions de mise en œuvre. Dans les CEF qui l'autorisent, les professionnels peuvent bénéficier de formations destinées à leur apprendre des gestes contenant adaptés à la gestion de mineurs en crise ou violents.

L'IPJJ a trouvé trace dans les documents des CEF inspectés en 2013 et 2014²⁵⁹ de mentions validant la pratique de la contention, voire faisant de la capacité d'un professionnel à l'exercer, une condition de son recrutement²⁶⁰.

Dans un CEF, elle a constaté à l'inverse que le projet d'établissement excluait explicitement le recours à la contention : « *Le fait de contenir un jeune en crise ne fait pas partie de la fiche de poste d'un éducateur spécialisé*²⁶¹ ».

²⁵⁶ Décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif et circulaire du 22 décembre 2006 portant application dans les services et établissements de la PJJ de l'interdiction de fumer

²⁵⁷ Cf fiche n° 4 sur la santé

²⁵⁸ Cf fiche n° 1 sur le pilotage, le contrôle et l'évaluation

²⁵⁹ Projets d'établissement, fiches de poste, notes de service, rapports d'activité

²⁶⁰ Dans un CEF du SAH inspecté par l'IPJJ, les fiches de poste « d'assistant d'éducation » trouvées dans deux dossiers de personnels mentionnaient dans la rubrique « *connaissances particulières requises* » : « *La connaissance de techniques de contention* ». Dans le même CEF, les rapports d'activité 2012 et 2013 contenaient l'indication suivante : « *Les éducateurs peuvent, dans un ultime recours, « ceinturer », voire mettre à terre (une contention), le jeune pour le protéger de ses réactions ou de celles des autres. Cette démarche de maîtrise physique figure dans le cahier des charges des CEF...* ».

²⁶¹ Propos d'éducateurs recueillis dans ce CEF : « *Concernant le CEF, en terme de points forts, nous sommes non violents. On n'utilise jamais la force ; la contention physique ; c'est une valeur partagée* ».

Les autorités de contrôle ont aussi observé des pratiques de contention qu'elles considèrent comme injustifiées, trop fréquentes et/ou excessives dans leur durée ou leur mode opératoire²⁶².

En réaction à ces constats, le CGLPL et l'IPJJ recommandent d'élaborer des protocoles d'intervention (procédures écrites) concernant les mineurs en crise, de limiter le recours à ces pratiques, d'exclure toute contention prolongée, et en cas de nécessité de privilégier le recours à des services médicaux extérieurs spécialisés.

Le CGLPL préconise en outre que la formation sur la technique de la contention dispensée aux éducateurs recueille un agrément national²⁶³.

2.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ considère que « *la violence fait intrinsèquement partie de l'exercice des métiers à la PJJ* » et concerne tous les échelons de l'institution qui doivent participer à l'accompagnement, au soutien et à la formation des professionnels de terrain²⁶⁴.

Elle prépare actuellement un projet de note sur la prévention et la gestion de la violence, dans laquelle la question du recours à la contention sera abordée.

2.1.3 Analyse de la mission

Bien que le concept de fermeture du CEF s'entende comme une fermeture juridique associée à une action éducative renforcée et contenante, il s'accompagne d'une forme d'enfermement physique des mineurs²⁶⁵ à l'origine de confrontations entre les jeunes et les adultes.

En effet, il ressort des investigations de la mission que l'utilisation de la contrainte physique aux fins d'immobilisation des mineurs a été pratiquée et admise de fait, dès la création des CEF, comme étant intrinsèquement liée au caractère contraint du placement²⁶⁶. Ces pratiques ont vu leur légitimité renforcée dans les CEF dits santé mentale dans le cadre de la gestion des comportements des mineurs en crise.

Néanmoins, à l'inverse, la mission a constaté à l'occasion de ses visites sur site, qu'un certain nombre de professionnels étaient hostiles au principe de la pratique de la contention. Un chef d'établissement a ainsi indiqué qu'il n'envoyait pas ses éducateurs en formation sur l'usage de la contention, estimant que celle-ci était à proscrire.

²⁶² Par exemple dans un CEF inspecté par l'IPJJ, sur 34 contentions ou « mises au sol » repérées à travers l'étude des fiches d'incident et des cahiers de consigne, en 2013 et de janvier à juin 2014 (18 mois), seules 37 % étaient justifiées par un contexte de violence physique, 63 % étaient des réponses à un ressenti de manque de respect (insultes) ou à un refus d'obéissance du mineur (par exemple refus de quitter la cuisine).

²⁶³ CGLPL rapport de visite du CEF de Doudeville (2014)

²⁶⁴ Cf fiche point de situation de la sous-direction SDK sur le dossier violence (décembre 2014)

²⁶⁵ Cf *programme fonctionnel des CEF de février 2011* : « *la fermeture est nécessaire pour matérialiser les limites spatiales du centre* »

²⁶⁶ La synthèse du rapport d'étape de l'évaluation du programme expérimental CEF réalisée en 2004 indique « *Tous les centres intègrent dans les projets le principe de la contrainte et s'en emparent dans leurs pratiques comme une composante de l'action éducative [...] Ainsi la question de la contention apparaît dans l'ensemble des centres éducatifs fermés comme une question centrale. [...] La contention physique est généralement mise en œuvre avec les objectifs suivants : mettre fin à des crises (auto-agression, agression d'autrui, dégradations...) pouvant mettre le mineur ou son environnement en danger ; empêcher le mineur de fuguer.* »

A cet égard, l'IPJJ considère que la contention ne peut en aucun cas constituer une réponse à la violence, au risque de l'entretenir et de la banaliser²⁶⁷.

La mission estime pour sa part que la qualification et la formation des professionnels, la solidité de l'encadrement, l'ouverture du CEF sur des partenariats et le travail avec les familles, apportent des garanties contre l'apparition de la violence. Elle estime que si ces conditions étaient réunies, la qualité des postures professionnelles et de la relation des adultes aux mineurs rendraient *ipso facto* exceptionnel le recours à des gestes de contenance physique.

Par ailleurs, la gestion des conflits et de la violence doit trouver dans les CEF les mêmes modes de résolution que dans les établissements d'hébergement collectifs dits « classiques ».

Ainsi, le flou entretenu autour de la notion de contention²⁶⁸, la très grande disparité des pratiques et les dérives observées rendent impérative et urgente l'expression d'un positionnement clair de la DPJJ sur ce sujet.

La mission recommande de proscrire la contention et de former les professionnels du SP comme du SAH à des modes de gestion de la violence ou des crises prônant les bonnes postures.

2.2 Le protocole de gestion des incidents

2.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle²⁶⁹ préconisent l'établissement d'un protocole de gestion des incidents avec le parquet de la juridiction, les services de police et de gendarmerie. Le rapport interministériel recommande en outre qu'un modèle type de protocole soit annexé au cahier des charges²⁷⁰.

2.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La mission constate que l'ensemble des CEF visités a signé avec le parquet compétent ainsi qu'avec les services de police et/ou de gendarmerie un protocole de gestion des incidents dont le fonctionnement donne satisfaction²⁷¹.

²⁶⁷ Dans un de ses rapports d'inspection, l'IPJJ a conclu : « ...Pour l'inspection, cette pratique à laquelle les professionnels n'ont été ni préparés, ni formés, ne devrait pas avoir sa place dans un établissement éducatif. Elle induit un mode relationnel physique aux mineurs susceptible d'accroître les difficultés de positionnement des adultes, voire de faciliter des passages à l'acte ultérieurs de ces adultes sur les jeunes, par l'abolition d'une juste perception de la bonne distance relationnelle et par la banalisation de gestes forts en réponse à la crise ».

²⁶⁸ L'agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé a défini la contention par : « ...L'utilisation de tous moyens, méthodes, matériels ou vêtements qui empêchent ou limitent les capacités de mobilisation volontaire de tout ou partie du corps dans le seul but d'obtenir la sécurité de la personne qui présente un comportement estimé dangereux ou mal adapté ... ».

²⁶⁹ Mission interministérielle item n°5, CGLPL, IPJJ

²⁷⁰ Item cahier des charges n°5

²⁷¹ Le rapport interministériel note que la plupart des CEF déclarent avoir établi des protocoles de gestion des incidents (page 46)

Le projet de circulaire d'application des arrêtés portant cahier des charges prévoit qu'un « *protocole avec les services de police et/ou de gendarmerie dans le ressort duquel le CEF est situé, ainsi qu'avec les juridictions et notamment le parquet compétent du ressort est obligatoirement conclu, si possible avant l'ouverture du CEF* ». Le protocole fait d'ailleurs partie des pièces vérifiées lors de l'ouverture d'un CEF et considérées comme « *nécessaires en opportunité*²⁷² ».

Une trame de protocole avait été élaborée par la DPJJ dans le cadre d'un projet de fiche technique n°2, qu'il était envisagé d'annexer à la circulaire d'application portant cahier des charges des CEF. La DPJJ a finalement considéré que cette problématique ne concernait pas uniquement les CEF mais l'ensemble de ses établissements et qu'une diffusion serait envisagée après la parution de notes à venir²⁷³.

2.2.3 Analyse de la mission

La mission considère que les recommandations susvisées ont été mises en œuvre ou sont en voie de l'être.

2.3 La remontée des incidents et leur analyse

2.3.1 Diagnostic des instances de contrôle

Selon la précédente mission interministérielle, le système de remontée des incidents significatifs, prévu par une note aux services placés sous l'autorité hiérarchique du directeur de la PJJ²⁷⁴, n'est pas satisfaisant parce que non applicable au SAH.

Le rapport interministériel préconise « *d'inscrire dans le cahier des charges l'obligation faite aux CEF du SAH d'informer la direction territoriale des incidents significatifs*²⁷⁵ ». Il recommande également de « *développer à l'échelon central*²⁷⁶, un processus d'alerte lorsqu'un service ou un établissement connaît un nombre important d'incidents²⁷⁷ ».

2.3.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ rappelle dans le projet de cahier des charges du SAH²⁷⁸ l'obligation pour le chef d'établissement « *d'aviser l'autorité judiciaire et de rendre compte à la direction territoriale de toute infraction à la législation et à la réglementation dont il a connaissance*²⁷⁹ ».

Par ailleurs, elle réorganise, par une note en date du 13 février 2015, la chaîne de permanence relative au signalement des incidents, « *qui s'applique aussi bien aux établissements et services du secteur public de la direction de la PJJ qu'à ceux gérés par le secteur associatif et en particulier les centres éducatifs fermés* ».

²⁷² Note du 21 février 2014 sur le pilotage des CEF du SP et du SAH

²⁷³ Projet de note sur l'action éducative en milieu ouvert, sur le placement, sur la violence, sur les absences non autorisées et sur l'insertion. Réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission

²⁷⁴ Note du 21 août 2007

²⁷⁵ Item cahier des charges n°11

²⁷⁶ En lien avec un système d'informations centralisé à l'échelon national

²⁷⁷ Recommandation n°13

²⁷⁸ Article 8 dernier paragraphe. Une formulation quasi identique est prévue pour le cahier des charges des CEF du SP.

²⁷⁹ Le projet de circulaire renvoie « *en cas d'incident, aux instructions du directeur de la PJJ en matière de remontée des incidents signalés*²⁷⁹ ».

Elle développe dans ce but, un logiciel qui doit être installé à tous les échelons hiérarchiques, et qui comprend une interface informatique dédiée (« @gis »), applicable aux deux secteurs, public et associatif. Ce logiciel permettra la remontée des incidents en temps réel et leur analyse²⁸⁰.

Cette architecture, selon la DPJJ, correspond à deux logiques distinctes. La première consiste à signaler les incidents significatifs dans le déroulement de la mesure judiciaire à l'autorité judiciaire et à la voie hiérarchique. La seconde concerne la remontée par la chaîne de permanence des incidents signalés dans l'objectif plus large d'un partage de l'information, de contrôle des services, d'analyse des pratiques, de suivi de l'action publique avec la DACG et d'aide à l'élaboration du bilan social.

2.3.3 Analyse de la mission

La mission constate qu'il n'y a pas à l'heure actuelle d'analyse systématique des incidents qui sont remontés à l'administration centrale²⁸¹.

Elle considère que les fiches de signalement ne sont pas adaptées au fonctionnement d'un CEF. Trop complexes, elles sont remplies de manière hétérogène, ce qui rend leur exploitation par l'administration centrale malaisée.

De plus, le suivi des incidents est effectué sous l'angle exclusif de la réponse judiciaire, sans aucune analyse de leur nature et du fonctionnement de l'établissement. Aucun indicateur d'alerte n'est construit, que ce soit à partir d'une absence totale de remontée d'incidents de la part d'une structure, ou au contraire à partir d'un seuil significatif.

La DPJJ a pris conscience de ces lacunes et y a apporté des réponses dans les textes spécifiques relatifs aux CEF ainsi que dans l'organisation du nouveau système de la chaîne de permanence au sein de l'ensemble des établissements et services de la DPJJ, et dans le développement du logiciel dédié, applicable aux deux secteurs, public et associatif.

Néanmoins, la mission estime que la DPJJ doit prévoir dès maintenant, dans l'attente du déploiement du logiciel, des mesures permettant d'assurer un suivi régulier et organisé des incidents. Elle l'invite, d'une part, à simplifier et harmoniser les fiches de signalement pour favoriser la remontée des incidents, et d'autre part, à sensibiliser les directeurs territoriaux à l'exploitation des faits signalés ou à leur absence. La construction et la mise en place d'indicateurs explicites d'alerte doivent permettre une analyse des incidents à l'échelon central.

²⁸⁰ Après autorisation d'un décret en Conseil d'Etat après avis de la CNIL, s'agissant d'un traitement automatisé comportant des données nominatives, attendue dans le courant de l'année 2015

²⁸¹ Elle a comptabilisé 82 incidents signalés dans les CEF en 2014. 54 % de ces faits correspondaient à des violences commises par des mineurs sur des professionnels ou à des violences entre mineurs. Huit faits signalés impliquaient des professionnels dans des faits de violence sur des mineurs, dont la moitié dans le même CEF, principalement des contentions injustifiées ou brutales.

2.4 Le repérage des phénomènes de maltraitance sur les mineurs

2.4.1 Diagnostic des instances de contrôle

Dans son rapport d'activité 2012, le CGLPL recommande « *que toute violence - même légère - d'adulte à l'encontre d'un mineur soit portée systématiquement à la connaissance des parquets ; cette violence, prohibée par la loi et par la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (article 19), ne pouvant d'aucune manière constituer la réponse à une transgression* ».

A plusieurs reprises, il a pointé à travers ses rapports de contrôle, des pratiques et des comportements de professionnels ne respectant pas le droit à la sécurité des mineurs placés. En avril 2014, dans un courrier à la garde des sceaux, il dénonce dans un CEF « *les pratiques professionnelles de quelques membres du personnel [qui] pourraient être aisément qualifiées de maltraitance à l'égard des enfants dont ils ont la charge* »²⁸² et recommande « *instamment, l'envoi, sans délai, d'une mission d'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse...* ».

Sur lettres de mission de la directrice de la PJJ, l'IPJJ a constaté dans plusieurs CEF inspectés, l'existence de comportements violents d'éducateurs à l'encontre de mineurs. Dans deux CEF, un climat de maltraitance généralisé était installé depuis plusieurs années, sans que les échelons déconcentrés de la PJJ, ni la juridiction, n'aient perçu ces défaillances graves dans la prise en charge des mineurs.

Par ailleurs, l'IPJJ a été saisie en juin 2015 d'une nouvelle mission d'inspection, suite à la dénonciation de faits de violence graves et réguliers accompagnés d'insultes et d'humiliations commis sur des mineurs placés en CEF²⁸³. Les premières investigations conduites dans l'urgence ont permis de confirmer la réalité des faits dénoncés ce qui a conduit la directrice de la PJJ à décider la fermeture de l'établissement.

2.4.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La note relative à la mise en œuvre et à l'organisation d'une chaîne de permanence au sein des services de la DPJJ, en date du 13 février 2015, prévoit la remontée de « *tout fait grave commis par un agent de la PJJ susceptible de donner lieu à des poursuites disciplinaires ou nécessitant urgemment une suspension de fonctions* ».

Dans la note en préparation sur le contrôle, la DPJJ annonce une réorganisation de la procédure de suivi des incidents, avec « *la mise en place d'un outil de suivi (...)* ».

Comme indiqué *supra*, une note sur la prévention et la gestion de la violence est en préparation.

Sur le plan judiciaire, le signalement au parquet de violences commises par des adultes sur des mineurs placés relève de l'obligation légale prévue par l'article 40 du code de procédure pénale s'appliquant à tout fonctionnaire de la PJJ. Cette disposition ne concerne toutefois pas les contractuels du SP ni les professionnels du SAH qui relèvent du droit commun²⁸⁴.

²⁸² Extrait du courrier : « *Les pratiques suivantes ont été rapportées aux contrôleurs : des « balayettes », des contentions ne se limitant pas au placage au sol du mineur mais s'accompagnant de coups de pieds ou de poings, des insultes en particulier des insultes à caractère racial avec par exemple l'utilisation des termes « bamboula » ou le « portugais » pour s'adresser aux enfants.*

²⁸³ Ces faits ont été dénoncés par deux stagiaires, dont l'une éducatrice, dans un CEF du SAH.

²⁸⁴ Articles 434-1, 434-3 et 223-6 du code pénal

2.4.3 Analyse de la mission

Les risques d'émergence de phénomènes de violence liés à la fermeture des lieux, qu'elle soit due aux adultes ou aux mineurs, avaient été pointés dès le lancement du dispositif par différents acteurs. Ceux-ci se référaient aux établissements de l'éducation surveillée issue de l'administration pénitentiaire et à leur organisation « para-pénitentiaire » empreinte d'une discipline exigeante n'excluant pas les réponses violentes.

Il semble non pertinent d'effectuer des comparaisons entre le fonctionnement des établissements de l'époque (institutions publiques d'éducation surveillée, institutions spéciales d'éducation surveillée, centres d'observation et de sécurité) et celui des CEF tel qu'il ressort des textes, du cahier des charges et des observations de la mission.

Celle-ci est d'ailleurs consciente que l'action éducative conduite au sein de nombreux CEF est respectueuse et bienveillante à l'égard des mineurs. Elle a constaté par elle-même dans certains d'entre eux, qu'ils relèvent du SP ou du SAH, la qualité de la prise en charge réalisée, portée par des agents titulaires, contractuels ou salariés, impliqués et dévoués.

Néanmoins, la répétition depuis 2013 dans des CEF gérés par le SAH, de la découverte de situations de violences commises sur les mineurs, impose de prendre la mesure de cette situation en analysant les causes et en adoptant en urgence des mesures permettant de les prévenir et/ou de les repérer sans délai.

Une des causes, selon la mission, est à rechercher, comme indiqué *supra*, dans le concept de la fermeture qui impose d'empêcher les fugues et place les adultes et les mineurs en situation de confrontation permanente au sein d'un univers clos et contraint.

Elle fait siennes ensuite les analyses de l'IPJJ et du CGLPL qui ont établi un lien direct entre le défaut de qualification des membres de certaines équipes éducatives et la survenance de faits de violence en lien avec des postures inappropriées, des réponses en « miroir » aux provocations des mineurs et une relation aux jeunes basée sur un rapport exclusif d'autorité, sans prise de distance.

Cette analyse peut expliquer partiellement que ces violences commises sur des mineurs aient été exclusivement repérés depuis l'origine (2003) dans des CEF gérés par le SAH²⁸⁵, ceux du SP bénéficiant, sauf exception, d'équipes constituées majoritairement de personnels titulaires et formés. Par ailleurs, la crainte de perdre leur emploi peut être un frein pour les salariés du SAH de dénoncer des faits de maltraitance commis dans l'établissement.

Ainsi, au-delà des recommandations formulées par ailleurs relatives aux ressources humaines, la mission invite la DPJJ à élaborer de toute urgence un plan d'action portant sur la prévention, la détection et le traitement des comportements de violence et de maltraitance sur les mineurs, orienté autour de quatre axes :

- Un contrôle renforcé par la chaîne hiérarchique de la PJJ

L'échelon DT en charge de la mission de contrôle et de suivi de l'activité du CEF doit utiliser les outils existants ou en créer²⁸⁶ pour renforcer sa vigilance sur la « bientraitance » des mineurs placés. En particulier, les commissions de suivi²⁸⁷, devraient se dérouler sur site et constituer une opportunité pour le DT de rencontrer et d'échanger avec des mineurs placés.

²⁸⁵ D'après l'exploitation des rapports de l'IPJJ consultés depuis 2003

²⁸⁶ Par exemple, l'analyse des incidents doit permettre de construire des indicateurs utiles à la détection des phénomènes de maltraitance.

²⁸⁷ Dont la mission a recommandé le caractère obligatoire et *a minima* bimestriel

Le responsable des politiques institutionnelles doit se rendre régulièrement dans les CEF du territoire afin de rencontrer les mineurs placés.

L'échelon DIR, doit être doté d'un service opérationnel de contrôle comme indiqué dans la fiche pilotage, pour réaliser des contrôles de fonctionnement prenant en considération la mission de protection des mineurs placés et intégrant l'intervention des cadres de santé (infirmiers/psychiatre) pour vérifier l'action des professionnels de santé.

- Des regards extérieurs plus nombreux sur le fonctionnement du CEF²⁸⁸

Le contrôle des autorités judiciaires prévu par les textes reste trop « distant », ainsi que l'a souligné la CGLPL dans sa note du 18 novembre 2014. Il serait opportun de les sensibiliser à l'accomplissement de cette mission.

Par ailleurs, la PJJ pourrait proposer la signature d'une convention entre le CEF, le TGI et le barreau du TGI du ressort dans lequel est situé le CEF, pour favoriser la venue des avocats dans les CEF.

L'éducateur de milieu ouvert doit aussi exercer une vigilance particulière quant au bien-être des mineurs placés dont il est référent.

- Une parole anonymisée et facilitée des mineurs

La mission insiste sur la nécessité de garantir la confidentialité pour tous les appels du mineur à son avocat, sa famille et son référent fil rouge, et de lui permettre d'accéder au 119 en ayant assuré son information par affichage dans le CEF et mention dans le livret d'accueil.

- La reconnaissance par la DPJJ de sa mission de protection des mineurs dans les notes et circulaires

La dimension de protection des mineurs dont elle a la charge n'est pas suffisamment affirmée par la DPJJ. Elle n'est d'ailleurs pas citée comme objectif dans la mise en place de la réforme de la chaîne de permanence.

De même, le projet de trame de protocole de gestion des incidents, doit mentionner de manière plus explicite que les incidents sont à signaler y compris lorsque le mineur apparaît en qualité de victime.

La DPJJ doit par ailleurs s'appuyer sur les recommandations des bonnes pratiques professionnelles de l'ANESM²⁸⁹ en date de décembre 2008 pour responsabiliser les cadres des CEF à charge pour eux de sensibiliser les équipes éducatives. Il conviendrait également de rappeler aux professionnels les obligations déontologiques qui leur incombent et les sanctions pénales encourues en cas de non-respect des prescriptions légales.

²⁸⁸ Les conditions de découverte de faits de maltraitance sont le fait le plus souvent d'un regard non institutionnel et extérieur à la structure, par exemple des stagiaires.

²⁸⁹ « La mission du responsable d'établissement et rôle de l'encadrement dans la prévention et le traitement de la maltraitance ». Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médicosociaux.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 21. Proscrire l'usage de la contention et former les personnels à des modes de gestion des crises et de la violence axés sur le développement de positionnements adaptés excluant le recours à la force physique. Niveau 1

Recommandation n° 22. Prévoir, dans l'attente du déploiement du logiciel dédié, un suivi régulier et organisé par la DPJJ du traitement des incidents et de leur analyse. Niveau 2

Recommandation n° 23. Elaborer de toute urgence avec les fédérations associatives un plan d'action portant sur la prévention, la détection et le traitement des comportements de violence et de maltraitance sur les mineurs. Niveau 1

Catherine PAUTRAT
Inspectrice générale adjointe
des services judiciaires

Michel RAYMOND
Membre de l'Inspection générale
des affaires sociales

Isabelle POINSO
Inspectrice des services judiciaires

Christine ABROSSIMOV
Membre de l'Inspection générale
des affaires sociales

Sophie du MESNIL-ADELEE,
Inspectrice de la protection
judiciaire de la jeunesse.

Liste des recommandations

- Recommandation n° 1.** Veiller à ce que les CEF accueillant des publics mixtes offrent des conditions matérielles adaptées aux jeunes filles qui n'obèrent pas l'objectif du taux d'occupation de 85 % et soient répartis de manière équilibrée sur l'ensemble des directions interrégionales. **Niveau 3** 43
- Recommandation n° 2.** Inscrire dans la circulaire d'application relative au cahier des charges des CEF, l'installation d'un comité de suivi des CEF dans chaque direction territoriale à un rythme a minima bimestriel. **Niveau 2** 43
- Recommandation n° 3.** Afin de traiter au niveau pertinent les dysfonctionnements repérés dans les CEF, parachever la réflexion sur l'organisation de la fonction contrôle au sein de la PJJ et doter les directions interrégionales d'un service opérationnel dédié rattaché au directeur interrégional, s'appuyant sur une méthodologie cohérente avec celle des services d'inspection du ministère de la justice. **Niveau 1** 43
- Recommandation n° 4.** Organiser la répartition des tâches et des moyens entre les DIR et les DT pour conduire les procédures d'habilitation et de tarification de l'ensemble des établissements du SAH, afin de permettre au directeur territorial de remplir ses missions de suivi et contrôle de l'activité des CEF. **Niveau 3** 44
- Recommandation n° 5.** Donner des instructions aux directeurs interrégionaux pour que, sous la responsabilité du chef d'établissement, les personnels des CEF du SP renseignent le système d'information centralisé de suivi des mineurs, en garantissant leur accès à l'outil. Rapprocher dans les meilleurs délais, les systèmes d'information entre le SP et le SAH, pour assurer le suivi du parcours des mineurs dans l'ensemble du dispositif de la PJJ. **Niveau 2** 44
- Recommandation n° 6.** Fixer pour le SP un effectif cible de 27 ETP incluant trois cadres de direction et un ETP de psychologue auquel s'ajoute 1,50 ETP de professionnels de santé et utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du SAH. **Niveau 3** 63
- Recommandation n° 7.** Dans le SP, profiler les postes d'éducateurs offerts à la mobilité et à la sortie d'école. **Niveau 2** 63
- Recommandation n° 8.** Dans le SP, recruter exclusivement des personnels diplômés, ou engagés dans un parcours de formation qualifiante, y compris les cadres, en définissant la nature des diplômes requis. Dans le SAH, fixer un objectif de recrutement exclusivement de personnels diplômés, ou engagés dans un parcours de formation qualifiante, y compris les cadres, en définissant la nature des diplômes requis, et en prévoir le contrôle. **Niveau 1** 64
- Recommandation n° 9.** Prévoir, dans le SP, des professionnels exclusivement dédiés au service de nuit, pour renforcer la prise en charge éducative des mineurs en journée. **Niveau 2** 64

- Recommandation n° 10.** Clarifier le dispositif actuel en matière de contrôle de probité des personnels du SAH et modifier les textes pour qu'un contrôle a priori obligatoire puisse être effectué par les DIR ; Pour les secteurs public et associatif, mieux définir les objectifs de la politique de recrutement de la DPJJ en matière de contrôle de probité, afin de proposer des lignes directrices aux DIR pour en assurer l'exercice. Niveau 2 ... 64
- Recommandation n° 11.** Développer des conventions de partenariat entre les PTF et les IRTS, sous l'impulsion de la DPJJ, notamment pour généraliser des stages d'adaptation au profit des personnels du SAH nouvellement recrutés, construire des formations communes entre le SP et le SAH et organiser des échanges d'intervenants. Niveau 3 64
- Recommandation n° 12.** Elaborer un plan d'action sur les ressources humaines entre la DPJJ et les fédérations associatives pouvant s'appuyer sur des outils de développement des emplois et des compétences. Niveau 1 64
- Recommandation n° 13.** Inviter la DPJJ à s'inscrire dans le travail de réflexion entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, dans le cadre des états généraux du travail social et dans celui d'une évolution de la convention collective de 1966 afin de renforcer l'attractivité et de moderniser les conditions d'exercice des métiers en hébergement. Niveau 3 64
- Recommandation n° 14.** Dans le SP, prévoir le recours combiné au fléchage d'une partie des postes de professeurs techniques et au profilage des postes des éducateurs en CEF pour assurer la mise en œuvre des trois ateliers techniques, ainsi que le cas échéant, le recours à des prestations extérieures. Niveau 2 75
- Recommandation n° 15.** Engager une réflexion sur la faisabilité du rattachement systématique des mineurs des CEF à un établissement scolaire. Niveau 3 75
- Recommandation n° 16.** Organiser un accompagnement renforcé systématique pour les mineurs sortant de CEF. Niveau 2 75
- Recommandation n° 17.** Développer des conventions territoriales entre la DT PJJ et l'ARS pour mieux prendre en charge les questions de santé des mineurs placés en CEF. Prévoir la présence de l'ARS dans les COPIL territoriaux des CEF. Niveau 3 85
- Recommandation n° 18.** Proposer à chaque mineur fumeur dès son accueil en CEF un plan individualisé de sevrage pendant le placement et développer des actions de sensibilisation collective. Faire de la réduction progressive jusqu'à l'arrêt de la consommation de tabac un indicateur d'évaluation du comportement du mineur pendant son placement à rappeler dans le livret d'accueil. Niveau 3 85
- Recommandation n° 19.** Organiser la continuité des traitements et suivis médicaux des mineurs en matière somatique et psychologique à leur sortie du CEF. Niveau 3 86
- Recommandation n° 20.** Définir par un cadre normatif adapté le recours aux mesures de fouilles des mineurs placés, en conciliant leur droit à l'intimité et l'impératif de sécurité et de santé publique en établissement de placement. Dans l'immédiat, diffuser une circulaire à destination des chefs d'établissement afin de rappeler les pratiques interdites et préciser les conduites à tenir en matière de fouille des effets personnels et de la chambre du mineur. Niveau 2 94

Recommandation n° 21. *Proscrire l'usage de la contention et former les personnels à des modes de gestion des crises et de la violence axés sur le développement de positionnements adaptés excluant le recours à la force physique. Niveau 1..... 104*

Recommandation n° 22. *Prévoir, dans l'attente du déploiement du logiciel dédié, un suivi régulier et organisé par la DPJJ du traitement des incidents et de leur analyse. Niveau 2 104*

Recommandation n° 23. *Elaborer de toute urgence avec les fédérations associatives un plan d'action portant sur la prévention, la détection et le traitement des comportements de violence et de maltraitance sur les mineurs. Niveau 1..... 104*

Tableau de hiérarchisation par ordre d'importance de la mise en œuvre des recommandations formulées par la mission

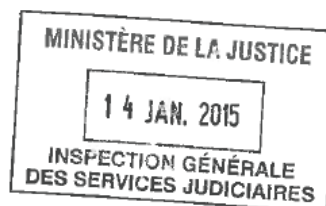
Hiérarchisation par ordre d'importance de la mise en œuvre des recommandations	Numéros des recommandations
Niveau 1	3, 8, 12, 21,23
Niveau 2	2, 5, 7, 9, 10, 14,16, 20, 22
Niveau 3	1, 4, 6, 11, 13, 15, 17, 18, 19

Liste des annexes

<i>Annexe 1.</i>	<i>Lettre de mission du 8 janvier 2015.....</i>	<i>111</i>
<i>Annexe 2.</i>	<i>Six tableaux de recommandations des instances de contrôle répertoriées par la mission.....</i>	<i>113</i>
<i>Annexe 3.</i>	<i>Liste des personnes rencontrées</i>	<i>139</i>
<i>Annexe 4.</i>	<i>Liste des sigles</i>	<i>143</i>
<i>Annexe 5.</i>	<i>Annexe de la fiche n° 1 sur le pilotage, le contrôle et l'évaluation : carte d'implantation géographique des CEF.....</i>	<i>145</i>
<i>Annexe 6.</i>	<i>Annexe de la fiche n° 2 sur les ressources humaines : montant annuel des indemnités versées au personnel de la PJJ affecté en hébergement et vœux d'affectation des éducateurs, promotion 2014-2016.....</i>	<i>147</i>
<i>Annexe 7.</i>	<i>Annexe de la fiche n° 4 sur la santé : exemples de conventions relatives à la santé signées dans les territoires visités par la mission</i>	<i>149</i>

Annexe 1. Lettre de mission du 8 janvier 2015
--

Numéro message : 201510002397



Paris, le 08 JAN. 2015

La Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

La Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes

à

Monsieur l'inspecteur Général des Services Judiciaires

Monsieur le chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Objet : Lettre de mission sur le dispositif des centres éducatifs fermés (CEF).

Le dispositif des Centres éducatifs fermés (CEF), issu de la loi du 9 septembre 2002 comprend aujourd'hui 51 établissements dont 34 habilités par la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sont portés par le secteur associatif. 1 791 jeunes ont été accueillis dans ces établissements en 2013. Le budget consacré par le Gouvernement est de 91 M€ pour le seul ministère de la justice mais d'autres ministères (éducation nationale, santé...) contribuent également à leur fonctionnement.

La vocation de ces établissements est de prendre en charge des mineurs multirécidivants, multirécidivistes ou ayant commis des actes d'une particulière gravité, en alternative à l'incarcération.

Afin de vérifier l'adaptation du dispositif, tant sur le plan qualitatif qu'en termes de nombre de place et de distribution géographique, les ministres de la justice et des affaires sociales ont confié le 2 août 2012 une mission « d'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants » à l'IGAS et à l'IGSJ (l'IPJJ ayant été requise pour assister l'IGSJ dans cette mission).

1

Le rapport a conclu que ces établissements ont « trouvé leur place dans l'offre globale d'hébergement des mineurs délinquants ». Il établit toutefois que l'action éducative renforcée visant l'objectif d'insertion sociale des mineurs repose sur trois conditions développées par les inspections et liste 13 recommandations générales ainsi que 12 items à introduire dans le cahier des charges des CEF.

Depuis la remise de ce rapport, la direction de la PJJ a pris des mesures destinées à améliorer la qualité du dispositif d'hébergement des mineurs dans le cadre de l'ordonnance du 2 février 1945 et notamment en CEF.

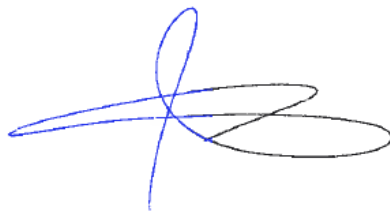
Dans le même temps, l'inspection de la PJJ a été missionnée à plusieurs occasions en raison de dysfonctionnements parfois préoccupants survenus dans ces établissements. Au regard des conclusions de ces rapports ou des informations transmises par l'administration de la PJJ, plusieurs CEF ont fait l'objet de fermetures provisoires.

La nécessité d'une prise en charge des mineurs auteurs d'infractions pénales placés dans ces établissements, à la fois respectueuse des principes nationaux et internationaux et garantissant la santé et la sécurité des mineurs comme celles des professionnels y travaillant, implique de poursuivre dans le temps l'évaluation effectuée en 2012/2013.

C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de mettre en place une nouvelle mission d'évaluation du dispositif CEF ayant pour objet :

- d'établir, à partir, notamment, des constats établis dans leurs rapports ces deux dernières années par le CGLPL, la Cour des comptes et les inspections du ministère de la justice, une synthèse des difficultés recensées et des recommandations faites,
- d'analyser le degré de mise en œuvre des recommandations faites par ces rapports ainsi que par celui établi par la mission interministérielle précitée,
- de mesurer leur impact sur la qualité de la prise en charge des mineurs concernés,
- de faire toute proposition utile d'amélioration de ce dispositif.

Votre rapport devra nous être remis dans un délai de trois mois à compter de la transmission de la présente lettre de mission.



Christiane TAUBIRA



Marisol TOURAINE

Annexe 2. six tableaux de recommandations des instances de contrôle répertoriées par la mission

Fiche 1 : Le pilotage, le contrôle et l'évaluation

Source	Recommandations	Lieu
IGSJ – IPJJ – IGAS Rapport de la mission sur l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants Janvier 2013	Déléguer aux directeurs territoriaux la conduite des procédures d'habilitation et de tarification de l'ensemble des établissements du secteur associatif habilité et doter, à cet effet, toutes les directions territoriales des compétences techniques nécessaires	
	Maintenir la vocation prioritairement interrégionale des CEF	
	Reformuler la définition de l'audit interrégional conformément aux textes et références actuellement en vigueur, le repositionner par rapport aux missions de l'inspection et l'articuler avec le contrôle hiérarchique évoqué dans le décret du 2 mars 2010 relatif à la réorganisation territoriale	
	Développer à l'échelon central, en lien avec le système d'informations [...], un processus d'alerte lorsqu'un service ou un établissement connaît un nombre important d'incidents	
	Mettre en place un système d'information centralisé à l'échelon national pour consolider les données locales permettant de suivre le parcours des mineurs sortant de CEF, et construire des indicateurs de l'efficacité du dispositif	
	Prévoir à compter de 2013 l'ouverture de 13 CEF au plus près des bassins de délinquance, dont l'un dans le sud de la France destiné à l'accueil des jeunes filles	
	Inscrire le contrôle de plusieurs CEF dans le programme annuel d'activité de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse	
	Positionner le COPIL territorial comme l'instance essentielle de pilotage du CEF réunissant sous la responsabilité du directeur territorial l'ensemble des acteurs administratifs, judiciaires et locaux, dont les chefs de juridiction et le préfet	
	Recommander dans le cahier des charges l'organisation d'instances territoriales visant à faciliter la mission de contrôle et de suivi de l'activité du CEF par le directeur territorial : comité technique, comité de suivi des mineurs placés, « commission d'admission » visant à installer des modalités d'information et de concertation entre le directeur territorial et le directeur du CEF, concernant l'admission des mineurs et la gestion des places disponibles	
	Rappeler dans le cahier des charges l'obligation faite aux directeurs interrégionaux d'afficher sur l'intranet de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse le tableau de bord des places disponibles de l'ensemble des établissements d'hébergement de l'interrégion	
Inscrire dans le cahier des charges l'obligation faite aux CEF du secteur associatif habilité d'informer la direction territoriale des incidents significatifs		

Source	Recommandations	Lieu
	Annexer au cahier des charges le référentiel de contrôle des CEF de l'Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse pour permettre aux échelons déconcentrés de mieux repérer les dysfonctionnements graves ou récurrents	
	Maintenir le principe d'un cahier des charges unique pour le secteur public et le secteur associatif habilité en conservant des références éducatives	
CGLPL Rapports d'activité 2012 et 2013	Sauf pour quelques exceptions (par exemple l'accueil des jeunes filles), il convient d'éviter la constitution de CEF "spécialisés" dans une population particulière. Mais une réflexion collective relative à la mixité en CEF pourrait être utilement conduite	
	Comme le Contrôleur général l'a déjà fait savoir dans ses rapports précédents, l'éducation des enfants passe aussi par un rapprochement avec les services sanitaires (des conventions doivent, autant que possible, être passées avec des hôpitaux spécialisés dans le traitement de la maladie mentale) ; avec les services éducatifs (lorsqu'il s'agit d'assurer la présence en temps utile d'enseignants et, éventuellement, de scolariser un enfant hébergé au centre) ; avec les représentants des entreprises privées ou d'établissements publics, pour le développement des stages d'entreprises ; enfin avec ceux des services culturels, en vue d'assurer la réalisation de projets. S'agissant en particulier des relations à établir avec les services publics, les agréments ou autorisations d'ouverture devraient être soumis à des conditions minimales (par exemple la présence d'un infirmier, nécessaire aux soins et à l'éducation à la santé, un jour ou un jour et demie par semaine)	
	Le centre doit pouvoir évaluer convenablement les fruits de son action	
CGLPL courrier au GDS 14 novembre 2014	Enfin le comité de pilotage prévu par les textes doit être régulièrement réuni et ses membres présents, en particulier le préfet ou son représentant et l'autorité judiciaire. Ses membres doivent pouvoir effectuer une visite du centre éducatif dont le comité a la responsabilité. De même les juges des enfants ayant envoyé ou faisant projet d'envoyer des adolescents dans un centre doivent pouvoir y avoir accès	
	Limiter le nombre de jeunes accueillis entre 8 et 10	
	Réfléchir à l'hétérogénéité et à la mixité des publics	
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	Renforcer le rôle des autorités locales et notamment judiciaires dans le contrôle des CEF et leur participation au COPIL	CEF de Pionsat
	Définir pour tous les CEF un projet éducatif identifiable, connu de tous, contrôlable et contrôlé par les services territoriaux compétents et actualisable	CEF d'Hendaye
	Effectuer une analyse complète, plurifactorielle et écrite préalable au choix de sites où doivent être ouverts des centres éducatifs fermés	

Source	Recommandations	Lieu
Cour des Comptes Observations définitives sur le rôle des CEF décembre 2013	<p>Compte tenu du coût élevé de la prise en charge d'un mineur en CEF, si le gouvernement devait poursuivre le programme des CEF, compléter la carte des CEF en fonction des bassins de délinquance et n'accueillir dans ces établissements que des mineurs du bassin, sauf exception justifiée par la nécessité d'un éloignement familial</p> <p>Mettre en œuvre un suivi par cohorte des jeunes issus des CEF, afin de mieux mesurer l'efficacité du dispositif, notamment l'efficacité de la réinsertion des mineurs, et le cas échéant, la récidive dans les trois ans</p>	
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	<p>Réactiver le comité de pilotage</p> <p>Utiliser les outils du contrôle à bon escient et selon le périmètre dévolu aux services d'inspection et d'audit ; respecter le périmètre de l'audit pour en faire un outil efficace de vérification du respect des normes et des textes par les échelons déconcentrés pour l'exercice de leur mission de contrôle de nature hiérarchique ; utiliser le référentiel de contrôle des CEF réalisé par l'IPJJ, comme outil de repérage afin de permettre aux échelons déconcentrés de signaler les dysfonctionnements graves et/ou récurrents au niveau central de la PJJ afin d'offrir au directeur de la PJJ l'opportunité de déclencher une mission d'inspection</p> <p>Veiller à ce que toute difficulté qui relève de la DIR lui soit bien relayée de façon formelle, et qu'une réponse y soit apportée</p> <p>Avec l'appui technique et méthodologique de la DT 91, veiller autant que possible à l'équilibre du groupe des mineurs admis : inscription dans les modules, fréquence des arrivées, provenance géographique, qualité de la préparation et adaptation de l'orientation en CEF, et pour la directrice, rencontrer systématiquement les magistrats placeurs, avec au moins l'un des éducateurs référents, en amont ou le cas échéant dans les 15 jours suivants l'admission</p> <p>Organiser un contrôle croisé de l'opportunité des dépenses de régie, de tickets service et des engagements sous CHORUS, afin notamment d'évaluer le contenu d'une partie de la prise en charge des adolescents</p> <p>Organiser, aux niveaux territorial et interrégional, un contrôle strict des dépenses de régie et des justificatifs produits, tant sur le plan comptable que sur celui de l'opportunité des achats. Donner à la régisseuse des outils de contrôle lui permettant d'effectuer ce type de contrôle en opportunité</p> <p>Mettre en place une organisation de la régie sous forme de sous-régie et non de délégation à mandataire</p> <p>Garantir une reconstitution régulière de la régie afin de pallier toute absence de liquidités et éviter les répercussions directes sur la prise en charge des adolescents confiés</p>	<p>CEF de Savigny-sur-Orge (2013)</p>

Source	Recommandations	Lieu
	Tenir une comptabilité rigoureuse et soignée des valeurs inactives sous le contrôle soutenu de la DT	
	Utiliser les tickets service uniquement pour les mineurs et leur accompagnant	
	Suivre et contrôler les carnets de bord des véhicules conformément aux directives données dans les notes de service	
	Elaborer un outil national de planification des tableaux de services des personnels travaillant en hébergement	CEF d'Angoulême
	Mettre en place un suivi rapproché par la DT de l'action de l'encadrement du CEF, en organisant des points réguliers avec le directeur et le RUE ainsi que des visites sur site et en exigeant des rendus-comptes précis et réguliers. Exercer une vigilance particulière sur les questions de positionnement des cadres dans leur fonction et sur l'articulation de leurs interventions	
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Mettre en place au niveau territorial une commission de suivi des mineurs du CEF et le cas échéant une commission d'anticipation des parcours ou cas difficiles	CEF de Gévezé
	Clarifier la répartition des tâches dans le suivi du SAH et plus particulièrement du CEF au sein de l'équipe territoriale	CEF de Gévezé
	Mieux utiliser les outils en vigueur permettant le contrôle de l'activité du CEF	CEF de Gévezé
	Etre vigilant sur la durée des placements, qui ne devraient pas excéder 6 mois et, le cas échéant, demander une audience au bout des 6 mois pour juger de l'opportunité, pour le mineur, de prolonger le placement, avec l'appui, si nécessaire, de la DT	CEF de Sainte- Ménéhould
	Mobiliser le plus tôt possible la DTPJJ pour l'élaboration d'un projet d'insertion et d'orientation des jeunes aux profils les plus problématiques accueillis au CEF	CEF de Gévezé
	Veiller, en lien avec la direction territoriale à ce que les autorités judiciaires et la direction départementale de la sécurité publique soient régulièrement informées du fonctionnement du CEF, organiser des rencontres spécifiques et des visites de l'établissement dans ce sens ; acter cette demande dans la lettre de mission du directeur	CEF d'Angoulême

Fiche 2 : Les ressources humaines
--

Source	Recommandations	Lieu
IGSJ – IPJJ – IGAS Rapport de la mission sur l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants Janvier 2013	Fixer pour le secteur public un effectif cible à 27 ETP incluant trois cadres de direction et 1 ETP de psychologue ; y ajouter systématiquement environ 1,40 ETP de professionnels de santé, à savoir 1 ETP d'infirmier et par exemple, 0,20 de médecin généraliste et 0,20 ETP de psychiatre ; utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du secteur associatif habilité	
	Dans le secteur public, profiler les postes d'éducateur offerts à la mobilité et à la sortie d'école ; inciter le secteur associatif habilité à formaliser des fiches de poste adaptées à la mission des CEF	
	Prévoir, dans le secteur public, des professionnels exclusivement dédiés au service de nuit, pour renforcer la prise en charge éducative des mineurs en journée	
	Prévoir a minima trois ateliers de type « technique » encadrés par des professionnels repérés pour leur compétence dans l'activité choisie et formés à la prise en charge de ce type de public	
	Annexer au cahier des charges des CEF celui portant sur la formation des personnels intervenant en CEF après l'avoir actualisé	
	Annexer au cahier des charges des fiches de poste types	
CGLPL Rapports d'activité 2012 et 2013	Le ministre de la justice devrait rappeler par voie de circulaire que le mineur, placé en centre éducatif fermé demeure titulaire de droits dont il est essentiel qu'il ait connaissance. Ainsi, la situation juridique du mineur doit faire l'objet d'explications plus approfondies par l'un des membres du CEF ; elles doivent être fournies tant au mineurs qu'à ses parents ; une information relative au Défenseur des droits et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté devrait systématiquement être portée à la connaissance des mineurs accueillis et de leurs parents. Il conviendrait de s'assurer que le mineur signe lui-même toute notification qui lui est adressée par une juridiction ou autorité, afin qu'il soit mis en mesure d'exercer ses droits dans leur plénitude. Tout éducateur doit bénéficier d'une initiation juridique pour être en état de remplir totalement sa mission auprès des mineurs	
	La formation des personnels doit porter en priorité sur les manières d'être des adolescents et du dialogue à avoir avec eux. Elle doit enseigner la manière de parler avec eux, de les encourager à l'expression, de s'y opposer lorsque c'est nécessaire. Elle doit affirmer la nécessité de la sérénité et du sang-froid. Elle doit informer sur l'interprétation à donner aux comportements et la manière d'y répondre. Elle doit bannir toute violence et apprendre les techniques utilisables, en cas de nécessité, de contention	

Source	Recommandations	Lieu
	Mieux former les personnels chargés d'intervenir en milieu fermé. Constatant l'insuffisance et la disparité de leurs formations, le contrôleur général estime que tous les personnels intervenant dans un milieu fermé devraient recevoir une formation sur les troubles psychiques et psychiatriques, permettant de repérer de tels troubles et d'adapter leurs pratiques professionnelles, comme le prévoit le guide méthodologique sur la prise en charge sanitaire de personnes placées sous main de justice publié par la circulaire interministérielle du 30 octobre 2012. Une aide de l'analyse de la pratique professionnelle doit être fournie aux personnels intervenant en milieu fermé	
CGLPL	Assurer la qualification et la stabilité des équipes éducatives	
courrier au GDS		
18 novembre 2014	Prévoir une formation suffisante des personnels aux problématiques de "santé mentale"	
	Il est anormal que le poste d'enseignant n'ait pas été pourvu par l'éducation nationale pendant l'année scolaire 2011	CEF de Nîmes
CGLPL	Aucun éducateur n'est diplômé d'Etat en tant qu'éducateur spécialisé ; Il est paradoxal de confier des jeunes en très grandes difficultés à des professionnels peu diplômés (recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté le 1er décembre 2010 relatives aux centres éducatifs fermés de Beauvais, Sainte-Gauburge, Fragny et l'Hôpital-le-Grand)	CEF de Doudeville
Rapports de contrôle	Le manque de professionnalisme des éducateurs pénalise gravement la prise en charge des jeunes. Il est paradoxal de confier des jeunes en très grosses difficultés à des professionnels sans expérience et peu diplômés	CEF de Châtillon-sur-Seine
2013 et 2014	Il apparaît indispensable qu'un contrôle puisse être effectué par les services territoriaux de la PJJ sur le niveau de recrutement des éducateurs exerçant au sein du CEF et que des exigences minimales soient fixées par le cahier des charges.	CEF de Saint-Jean La Buissière
CGLPL	Nécessité pour les autorités compétentes de nommer des enseignants dans des délais compatibles avec les besoins des enfants et d'assurer une permanence éducative durant les congés d'été	CEF de Pionsat
Rapports de contrôle	Le recours à la contention pour un mineur doit rester exceptionnel et respecter une procédure écrite, connue de tous les professionnels pouvant y recourir. Un registre spécifique doit être ouvert au fin d'indiquer la date où elle a été pratiquée et le motif. La formation sur la technique de la contention dispensée aux éducateurs doit recueillir un agrément national de la DPJJ	CEF de Doudeville
2013 et 2014	Prévoir une formation initiale ou continue des éducateurs adaptée	CEF de Pionsat

Source	Recommandations	Lieu
	Il serait souhaitable qu'une réflexion soit engagée par la DPJJ sur la nécessité de rendre obligatoire la demande de bulletin N°2 du casier judiciaire pour tous les recrutements de salariés encadrant des mineurs, par ailleurs exigé pour les fonctionnaires	CEF de Doudeville
	La neutralité du service public est un élément essentiel de la laïcité [...]. Il serait heureux que - compte tenu des difficultés de recrutement - le respect de cette neutralité fasse partie des exigences requises des candidats dès avant le recrutement. ; et que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse éclaire les associations sur les principes qu'il convient d'observer en la matière	CEF de Doudeville
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Mettre en place au niveau de la DIR, en lien avec les DT, un véritable pilotage de la politique de recrutement des agents contractuels afin qu'elle soit lisible avec des objectifs définis, des critères explicites et des procédures encadrées	CEF de Savigny-sur-Orge (2013)
	Pour les personnes repérées comme ayant bénéficié de cumuls d'emplois, envisager une réponse officielle, quelle qu'elle soit, avant que les personnels concernés ne réintègrent l'institution PJJ	
	En matière de travail à temps partiel sur autorisation, privilégier les nécessités de service et l'équilibre des emplois du temps	
	Ne pas banaliser ni généraliser le recours aux intérimaires de nuit, en imposant, dans la mesure du possible, le retour des agents en congé pour assurer la continuité du service	
	En cas de recrutement d'un cadre contractuel, veiller à ce que celui-ci possède un diplôme correspondant au poste (CAFERUIS ou CAFDES), ou qu'à défaut il bénéficie, dans les meilleurs délais, d'une formation interne incluant des éléments sur le 4. management d'équipe ; Conditionner le maintien du contrat par l'effectivité de cette formation et de son suivi	
	Instaurer une véritable recherche de la diversification des recrutements de personnels en respectant au mieux la parité homme- femme	
	Envisager des contrôles médicaux systématiques en cas de multiplication des arrêts maladies	
	Evaluer annuellement tous les agents titulaires et contractuels	
	Accueillir individuellement et collectivement les personnels prenant leur poste et les accompagner dans la prise de connaissance du cadre normatif	
Suivre et accompagner avec attention et professionnalisme les agents stagiaires en lien étroit avec les écoles	CEF de	
Faire bénéficier les cadres d'un espace de travail et d'accompagnement propre sur leurs pratiques professionnelles, sur le même modèle qu'un accompagnement d'équipe avec un intervenant formé à ces questions	CEF de	

Source	Recommandations	Lieu
	Rappeler la nécessité constante d'un discours clair respectant le principe de neutralité et de laïcité vis-à-vis de l'équipe éducative, en s'abstenant eux-mêmes de toute forme de manifestation ou comportement qui serait contraire aux principes de laïcité et de neutralité ; veiller dans l'exercice pédagogique à ce que les principes de neutralité et de laïcité ne souffrent pas d'exception, pour que l'ensemble des agents ne laissent en aucune occasion transparaître leurs convictions religieuses, quelles qu'elles soient, y compris lors de discussions avec les mineurs	Savigny-sur-Orge (2013)
	Aborder les sujets qui suivent en réunion d'équipe afin qu'aucune initiative individuelle ne mette en difficulté un personnel et recourir à des outils adaptés (affichage, relevé de conclusion ou compte-rendu de réunion, note interne) rappelant : - Que le principe de neutralité s'applique à l'ensemble des relations professionnelles, y compris lors d'échanges informels entre les agents ou entre les agents et les cadres ; - Que le port d'un vêtement dit traditionnel ou l'usage d'une langue étrangère, d'un patois ou dialecte ne doivent pas être autorisés dans l'établissement ; - Que la relation éducative ne doit pas être mise en lien avec une quelconque appartenance communautaire ; - Que si une aide ponctuelle en matière de traduction est nécessaire, elle doit préalablement être validée par la direction du CEF qui en déterminera l'étendue et le sens, pour prévenir toute difficulté	
	Ce principe de neutralité et de laïcité doit s'appliquer à l'équipe éducative, qui ne doit pas manifester ses convictions religieuses	
	Poursuivre et soutenir la politique de formation initiée par le directeur du CEF	
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Procéder à l'évaluation régulière des personnels et veiller à l'évaluation des salariés lors des modifications des contrats de travail	CEF de Sainte-Gauburge
	Définir des indicateurs précis sur l'absentéisme des salariés et mettre en place les contrôles nécessaires	
	Recruter le directeur et le RUE d'un CEF sur la base de profils de poste, y compris dans l'hypothèse de la transformation d'une structure existante	CEF d'Angoulême
	Préparer de manière concrète et efficiente les professionnels, cadres compris, à la réalité du fonctionnement d'un CEF et à la confrontation en milieu fermé avec le public accueilli, en intégrant dans le programme de formation préalable à l'ouverture une étude approfondie du cahier des charges ainsi que des séquences axées sur la pratique et des journées de stage dans d'autres CEF	CEF d'Angoulême
	Recruter des personnels qualifiés au regard de la mission	CEF de Gévezé
	Construire et formaliser un plan de formation individuel pour les éducateurs récemment recrutés et pour les CSE	

Source	Recommandations	Lieu
	Mettre en place des entretiens individuels annuels avec les personnels	
	Définir une politique de recrutement claire axée sur l'embauche de personnels diplômés dans le travail social et sans antécédents judiciaires. Supprimer toute délégation aux chefs de service dans ce domaine. Etablir un circuit de validation des profits	CEF de Sainte Ménéhould
	Ouvrir le catalogue du pôle territorial de formation de la PJJ le plus proche, pour permettre aux salariés du CEF, cadres compris, de bénéficier de stages ou journées d'information, sur des thématiques en lien avec la mission du CEF. Construire le cas échéant des formations sur site pour toucher l'ensemble des personnels	
	Effectuer systématiquement les évaluations annuelles de tous les professionnels, y compris ceux en CDD	
	Instaurer des temps obligatoire d'analyse de pratique pour tous les éducateurs, y compris techniques.	
	Accompagner les professionnels nouvellement recrutés par des formations ciblées et une vigilance des cadres prenant par exemple la forme d'un entretien mensuel, afin de s'assurer notamment de leur intégration au sein de l'équipe	

Fiche 3 : L'action éducative

Source	Recommandations	Lieu
IGSJ – IPJJ – IGAS Rapport de la mission sur l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants Janvier 2013	Joindre au cahier des charges des CEF, un règlement de fonctionnement et une trame de DIPC types ; faire vérifier par l'échelon territorial l'existence de documents de référence propres à chaque établissement respectant les prescriptions du Code de l'action sociale et des familles et les recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale	
	Maintenir le principe d'un cahier des charges unique pour le secteur public et le secteur associatif habilité en conservant des références éducatives (cf. la liste des items pour le cahier des charges)	
	Annexer au cahier des charges des fiches de poste types	
	Instaurer des mesures de milieu ouvert renforcé pour assurer le suivi des mineurs sortant de CEF, et limiter, dans cette hypothèse, le nombre de jeunes suivis par l'éducateur « fil rouge »	
CGLPL Rapports d'activité 2013	Il appartient aux responsables de chaque centre d'élaborer un projet relatif aux enfants accueillis. Ce projet doit se décomposer en objectifs et en moyens	
	Comme le Contrôleur général l'a déjà fait savoir dans ses rapports précédents, l'éducation des enfants passe aussi par un rapprochement avec les services sanitaires (des conventions doivent, autant que possible, être passées avec les hôpitaux spécialisés dans le traitement de la maladie mentale) ; avec les services éducatifs (lorsqu'il s'agit d'assurer la présence en temps utile d'enseignants et, éventuellement, de scolariser un enfant hébergé au centre ; avec les représentants d'entreprises privées ou d'établissements publics, pour le développement de stages en entreprises ; enfin avec ceux des services culturels, en vue d'assurer la réalisation de projets. S'agissant en particulier des relations à établir avec les services publics, les agréments ou autorisations d'ouverture devraient être soumises à des conditions minimales (par exemple la présence d'un infirmier, nécessaire aux soins et à l'éducation à la santé, un jour ou un jour et demi par semaine)	
CGLPL Note du 18/11/2014	Renseigner les documents sur les mineurs de manière plus précise et assurer le lien avec le milieu ouvert	

Source	Recommandations	Lieu
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	Il est important d'améliorer la traçabilité du projet éducatif de chaque mineur : bien que prévu par le code de l'action sociale et des familles, le document individuel de prise en charge (DIPC) est absent des dossiers. Loin de n'être qu'un exercice formel, ce document doit permettre aux parents d'exercer leur droit d'être consultés sur le projet éducatif élaboré pour leur enfant ; l'effort de synthèse et l'actualisation régulière qu'il nécessite, participent également de la professionnalisation de la prise en charge	CEF d'Allonnes
	Les dossiers des mineurs, outils de base dans le projet éducatif, sont incomplets, désordonnés et non tenus à jour	CEF de Lusigny-sur-Barse
	Le projet éducatif individuel souffre de l'absence d'écrits fiables permettant de visualiser le travail fait avec le mineur. Cette carence ne permet pas, de plus, d'analyser la place de l'éducateur "fil rouge", de se faire une réelle idée de la place des parents dans le projet éducatif des mineurs ou de connaître le projet de sortie	CEF de Nîmes
	Il est essentiel que les documents fondamentaux relatifs au fonctionnement du centre soient actualisés et/ou tenus correctement. Il en est ainsi de la réécriture du projet de service dont la rédaction est antérieure à l'ouverture du centre et de la recherche de cohérence des trois versions du règlement intérieur. Le renseignement du DIPC doit être amélioré par la signature de la mineure et de ses parents lors de chacune des étapes du projet individualisé. L'harmonisation de la tenue des dossiers et l'allègement de la grille d'évaluation qui comprend trop d'items doivent être également entrepris	CEF de Doudeville
	Les contrôleurs ont constaté dans tous les dossiers une forte proportion de documents non renseignés ainsi qu'un faible nombre de rapports d'évolution. Les DIPC ne sont pas individualisés. Le faible nombre de rapports récents présents dans les dossiers interroge sur la capacité des éducateurs à organiser le recueil des informations nécessaires à l'analyse des situations qu'ils ont en charge et à respecter les échéances	CEF de Saint-Jean La Buissière
	Les dossiers individuels des jeunes ne sont pas suffisamment formalisés. Leur contenu concernant des documents tels que le DIPC, le projet formalisé est aléatoire. L'absence de rapport d'évolution et de fin de placement des jeunes au magistrat ne permet pas de suivre le parcours des mineurs pendant leur temps de présence au CEF. Il est nécessaire de mettre en place une procédure de traçabilité réglementaire	CEF de Sainte-Gauburge
	Il est dommageable pour le fonctionnement de la structure que le projet de service et le règlement de fonctionnement n'aient pas été actualisés depuis l'ouverture du centre comme cela était prévu initialement	CEF de Nîmes
	La réécriture des documents constituant le cadre normatif est nécessaire (le règlement intérieur, le livret d'accueil, le projet d'établissement, le règlement de fonctionnement)	CEF de Sainte-Gauburge
	Définir pour tous les CEF un projet éducatif identifiable, connu de tous, contrôlable et contrôlé par les services territoriaux compétents et actualisable	CEF de Pionsat

Source	Recommandations	Lieu
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	La direction et les chefs de service devraient travailler à une plus grande insertion du CEF dans le tissu local, notamment par la construction d'un réseau de partenaires locaux sur lequel s'appuyer afin de créer une offre de stages au profit des mineurs	CEF de Saint-Jean La Buissière
	Il doit être recherché des partenariats avec des organismes associatifs ou municipaux allant dans le sens d'un renforcement et d'une professionnalisation de l'offre d'activités (culturelles et sportives)	CEF de Doudeville
Cour des Comptes Observations définitives sur le rôle des CEF décembre 2013	Elaborer un règlement type de fonctionnement des CEF, afin de faciliter la rédaction du projet pédagogique et du projet d'établissement et d'harmoniser les pratiques	
	Engager une réflexion sur un dispositif spécifique mis en place à partir du CEF, sur le suivi et le suivi post-CEF du mineur, suivi qui permettrait à l'éducateur référent du centre de continuer son action à l'extérieur en liaison avec l'éducateur fil rouge du milieu ouvert	
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Instaurer des outils partagés favorisant un pilotage de proximité par la remontée des difficultés, la définition de priorités et l'analyse des causes : tableau de suivi des activités, programmation des emplois du temps des mineurs, diffusion des relevés de décisions, instance de traitement des difficultés particulières	CEF de Bures-sur-Yvette
	Reprendre un travail approfondi sur le DIPC avec les personnels	CEF de Savigny-sur-Orge
	Veiller à une tenue plus précise et rigoureuse du DIPC et des projets éducatifs personnalisés, sous le contrôle de la DIR Grand-ouest	CEF de Sainte-Gauburge
	Mener une réflexion relative à l'organisation et au fonctionnement des pôles médico-psychologique et enseignement afin d'élaborer une fiche de procédure à intégrer au projet de service ; mieux intégrer ces pôles au fonctionnement global	CEF de Savigny-sur-Orge

Source	Recommandations	Lieu
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Veiller à la mise en place, au renseignement et à l'exploitation d'un cahier d'astreintes, permettant de noter la date, l'heure, l'appelant, le motif du recours à l'astreinte, le nom du cadre d'astreinte, et la réponse ou suite donnée par ce dernier	CEF de Bures-sur-Yvette
	Maintenir la réunion d'accompagnement d'équipe ; Multiplier les outils permettant de décloisonner l'équipe (réunions d'équipe, soutien et analyse des pratiques, articulation entre les pôles, circulation optimisée de l'information, organisation des plannings évitant la constitution durable de binômes d'éducateurs, etc.)	CEF de Savigny-sur-Orge
	S'assurer de la participation effective des salariés aux réunions utiles à leur meilleure professionnalisation	CEF de Sainte-Gauburge
	Rendre systématique pour tous les intervenants et agents techniques le passage de consignes avec l'éducateur « fil rouge » afin que celui-ci ait connaissance du déroulé des activités et des comportements observés et en fasse relais auprès des autres personnels	CEF de Savigny-sur-Orge
	Utiliser le cahier de consignes comme un outil de repérage des difficultés vécues et/ou exprimées par les personnels et permettant notamment d'alimenter l'ordre du jour des réunions hebdomadaires ; proscrire toute pratique empêchant l'expression professionnelle des agents	
	Reprendre le travail sur le PSE afin de l'actualiser et associer la juridiction en lui permettant de formuler un avis sur le PS avant validation	
	Développer une politique plus dynamique visant au développement d'un réseau de partenaires extérieurs, avec l'appui de la DT, pour augmenter l'offre d'activités internes et d'insertion	
	Consolider la recherche de partenariats avec les acteurs économiques du secteur pour favoriser l'insertion professionnelle des mineurs	
Densifier et adapter les activités proposées [...] en développant des partenariats opérationnels avec les acteurs de l'insertion scolaire et professionnelle	CEF de Bures-sur-Yvette	
Poursuivre et finaliser la rédaction du projet d'établissement, en instaurant une véritable démarche participative aux fins de fédérer l'ensemble des agents autour d'un projet pédagogique et de valeurs éducatives partagées	CEF de Gévezé	
Faire évoluer le DIPC et le PEI pour qu'ils deviennent de véritables outils d'implication du mineur et de ses parents dans la prise en charge en réservant par exemple un espace à la transposition des attentes et avis sur le déroulement du placement exprimés par le mineur et sa famille	CEF de Gévezé	
Veiller à ce que les informations importantes sur la situation des mineurs se retrouvent sur les cahiers accessibles à toutes les catégories de personnels à charge pour le référent de les transposer dans le dossier du mineur	CEF de Gévezé	

Source	Recommandations	Lieu
	Elaborer et appliquer une grille type d'emploi du temps des éducateurs sur un cycle prédéfini incluant à l'avance les congés trimestriels des agents et organisant une équité horaire comme le maintien d'effectifs suffisants sur toutes les périodes de l'année	CEF d'Angoulême
	Faire respecter le caractère obligatoire des réunions et noter systématiquement le nom des participants. Pour chaque réunion, préparer un ordre du jour et rédiger un compte rendu	CEF d'Angoulême
	Faire respecter le périmètre réservé du psychologue en veillant à désamorcer dans l'équipe tout discours psychologisant inadapté sans référence théorique fiable	CEF de Gévezé
	Repenser les instances de travail et fixer pour chacune d'entre elles des objectifs, leur composition, les modalités de communication et de suivi des décisions	CEF de Gévezé
	Favoriser, au sein de l'équipe, la réflexion sur les problématiques des mineurs placés avec l'appui d'intervenants extérieurs	CEF de Gévezé
	Organiser au niveau des cadres une prise de connaissance quotidienne des mentions portées par les éducateurs dans les différents cahiers relatant la vie de l'établissement. Viser chacune de ces mentions	CEF d'Angoulême
	Clarifier les objectifs des principaux outils de communication (les cahiers de transmissions et le cahier de réunions) et les structurer	CEF de Gévezé
	Améliorer la tenue des cahiers de liaison : numéroter les pages, faire apparaître le nom de tous les éducateurs en service avec leurs horaires, demander à ceux qui portent des mentions de s'identifier. Effectuer un travail collectif sur l'investissement	CEF de Sainte-Ménéhould
	Engager un travail véritablement participatif avec l'ensemble des professionnels sur le projet d'établissement et les outils institutionnels	CEF d'Angoulême
	Revisiter le projet d'établissement après avoir déterminé les principes et références de l'action éducative à préserver puis y intégrer les compléments nécessaires selon une méthode de management participative	CEF de Gévezé
	Délimiter une tranche d'âge suivant les prescriptions du cahier des charges permettant la mise en adéquation du projet éducatif aux besoins des mineurs accueillis notamment en matière de scolarité et de formation	CEF de Sainte-Ménéhould

Source	Recommandations	Lieu
	Consolider la recherche de partenariats avec les acteurs économiques du secteur pour favoriser l'insertion professionnelle des mineurs	CEF d'Angoulême
	Mobiliser le plus tôt possible la DTPJJ pour l'élaboration d'un projet d'insertion et d'orientation des jeunes aux profils les plus problématiques accueillis au CEF	CEF de Sainte-Méhould

Fiche 4 : La santé

Source	Recommandations	Lieu
<p>IGSJ – IPJJ – IGAS</p> <p>Rapport de la mission sur l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants</p> <p>Janvier 2013</p>	<p>Renforcer la coordination entre les acteurs de terrain, dans le cadre d'une politique volontariste interministérielle, afin que les CEF deviennent des sites pilotes en matière de lutte contre la consommation de cannabis</p> <p>Expliciter, dans le cahier des charges, les directives interministérielles de lutte contre la consommation de cannabis et indiquer les modalités concrètes de leur mise en œuvre en coordination avec les acteurs de terrain ; faire apparaître dans le protocole de gestion des incidents type, annexé au cahier des charges, les modalités d'action qui en relèvent</p> <p>Fixer pour le secteur public un effectif cible à 27 ETP incluant trois cadres de direction et 1 ETP de psychologue ; y ajouter systématiquement environ 1,40 ETP de professionnels de santé, à savoir 1 ETP d'infirmier et par exemple, 0,20 de médecin généraliste et 0,20 ETP de psychiatre, « au lieu de développer des CEF spécifiquement renforcés en santé mentale » ; utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du secteur associatif habilité</p> <p>Intensifier la collaboration Santé/Justice aux niveaux territoriaux pertinents</p>	
<p>CGLPL</p> <p>Rapports d'activité 2012 et 2013</p>	<p>Intégrer les CEF dans un réseau de soins organisé :</p> <p>Constatant que les CEF, même renforcés en professionnels spécialisés en santé mentale, ne peuvent pas être assimilés à des structures de soins, le Contrôleur général recommande la signature systématique de conventions tripartites (PJJ - associations - inter-secteurs de psychiatrie infanto-juvénile) organisant un véritable réseau de soins permettant une prise en charge alliant accueil en CEF et soins thérapeutiques. Ces soins doivent être accessibles aux adolescents présentant des troubles psychiatriques caractérisés mais aussi à ceux, qui, du fait de leurs souffrances psychiques, nécessitent un accompagnement soutenu. L'accès aux soins qui leur est garanti par la convention internationale des droits de l'enfant doit être effectif</p>	
<p>CGLPL</p> <p>courrier au GDS</p> <p>18 novembre 2014</p>	<p>Prévoir une formation suffisante des personnels aux problématiques de santé mentale</p>	

Source	Recommandations	Lieu
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	Permettre aux jeunes de fumer est à la fois une facilité et un moyen de pression. La direction du CEF doit faire respecter la réglementation en la matière et interdire purement et simplement l'usage du tabac pour tous les mineurs	CEF de Lusigny – sur-Barse
	La gestion du tabac fait l'objet d'un traitement différent selon les éducateurs ; elle est utilisée comme sanction disciplinaires pour certains. Cette différence de pratique nuit à la cohésion de l'équipe mais aussi à la compréhension de la règle par les mineurs	CEF de Nîmes
	Il est par contre regrettable que l'infirmerie ne tienne pas un décompte du nombre de visites reçues ni des quantités de médicaments délivrées	
	Le CEF doit respecter l'interdiction de l'usage du tabac par les mineurs. Le cas échéant, des patchs doivent pouvoir être proposés par l'infirmière	CEF de Saint-Jean La Buissière
	Il est regrettable qu'aucune convention n'ait pu être conclue avec le secteur psychiatrique pour prendre davantage en compte les difficultés psychiques de certains mineurs	
	Afin de respecter le secret médical, l'armoire du local infirmier où sont entreposés les piluliers et les dossiers médicaux des jeunes filles doit impérativement fermer à clef ; elle doit être maintenue fermée à clef et accessible aux seuls soignants	CEF de Doudeville
	Le CEF a été désigné pour mener une prise en charge en santé mentale des mineurs, renforcée par l'attribution de moyens supplémentaires. Le financement d'un poste de psychologue est appréciable mais pas suffisant si d'autres réponses de soins ne peuvent être mobilisées telle qu'une présence hebdomadaire d'une infirmière. Il devrait être analysé, en amont de la décision de spécialisation d'un CEF en santé mentale, l'offre de soins en pédopsychiatrie existante : l'hôpital de Samur-en-Auxois se trouve éloigné du CEF de 50 kms, ce qui réduit l'instauration d'un partenariat efficace ; d'autre part une salle pour l'infirmerie devra être mise en place	CEF de Châtillon-sur-Seine
Il devrait être privilégié pour le mineur l'affiliation au régime de sécurité social de ses parents en tant qu'ayant droit plutôt qu'une ouverture de droits à la CMU	CEF de Châtillon-sur-Seine	
	Faire respecter l'interdiction de fumer dans l'enceinte de l'établissement aux adultes et aux mineurs et mettre à leur disposition un programme de soutien au sevrage tabagique	CEF de Savigny-sur-Orge
	Exercer, par le biais de l'infirmière, un contrôle régulier des dossiers administratifs et des classeurs des jeunes afin d'en retirer les documents soumis au secret médical ou, le cas échéant, de les mettre sous enveloppe cachetée	
	Elaborer ou réviser les protocoles santé et insertion	

Source	Recommandations	Lieu
IPJJ	Déterminer, par le biais du projet de service, une politique de santé conforme notamment à la spécificité « santé mentale » de l'établissement et intégrer le rôle et la place de l'infirmière au-delà des questions strictement médicales	
Rapports d'inspection 2013 et 2014	Faire appliquer l'interdiction légale de fumer dans l'enceinte du CEF par les mineurs comme par les professionnels. Accompagner cette interdiction par la mise en place d'un plan de sevrage pour tous ceux qui en sont demandeurs	CEF d'Angoulême
	Mettre en place une organisation des soins qui garantisse l'intervention de professionnels de santé pour l'administration des traitements médicaux des mineurs	
	Remplir systématiquement les RIS. Ne laisser aucun document relevant du secret médical dans les dossiers éducatifs des mineurs. Conserver ces éléments dans un espace dédié sous enveloppe cachetée	CEF de Gévezé
	Développer, en lien avec la DT et la DIR, les relations avec la psychiatrie de secteur et les partenaires extérieurs, pour établir une cartographie des ressources incluant le secteur public hospitalier, la maison des adolescents, d'éventuels médecins libéraux et les associations de prévention. Institutionnaliser des liens avec ces interlocuteurs	CEF de Sainte-Ménehould
	Revoir le projet de service dans sa déclinaison santé mentale, en réinterrogeant le dimensionnement de l'équipe de santé et les objectifs poursuivis dans le cadre de la prise en charge, de manière à éviter un glissement de mission et une perte de sens au niveau de l'action éducative conduite. Travailler plus particulièrement le décroisement entre les équipes de soins et éducatives.	

Fiche 5 : Les droits fondamentaux
--

Source	Recommandations	Lieu
IGSJ – IPJJ – IGAS Rapport de la mission sur l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants Janvier 2013	<p>Mieux définir, par un cadre normatif adapté, l'exercice des droits fondamentaux des mineurs : en matière de fouilles, et de régimes alimentaires conciliant le respect du principe de laïcité et de certaines prescriptions religieuses</p>	
CGLPL Rapports d'activité 2012 et 2013	<p>Le ministre devrait rappeler par voie de circulaire que le mineur, placé en CEF demeure titulaire de droit dont il est essentiel qu'il ait connaissance. Ainsi la situation juridique du mineur doit faire l'objet d'explications plus approfondies par l'un des membres du CEF ; elles doivent être fournies tant au mineur qu'à ses parents ; une information relative au Défenseur des droits et au CGLPL devrait systématiquement être portée à la connaissance des mineurs accueillis et de leurs parents.</p> <p>Il conviendrait de s'assurer que le mineur signe lui-même toute notification qui lui est adressée par une juridiction ou autorité, afin qu'il soit mis en mesure d'exercer ses droits dans leur plénitude. Tout éducateur doit bénéficier d'une initiation juridique pour être en état de remplir totalement sa mission auprès des mineurs (rapport annuel du CGLPL 2012 rendu public le 25/02/2013)</p>	
	<p>Le ministre de la justice devrait édicter un cadre normatif général, qui pourrait prendre la forme d'un décret, portant sur les règles disciplinaires dans les CEF (barème indicatif de sanctions, contacts famille, ...)</p>	
CGLPL	<p>Le travail avec les familles, qui peuvent être elles-mêmes en situation difficile, est indissociable de l'action éducative sur leurs enfants</p>	
	<p>Le CGLPL souhaiterait que toute violence, même légère, d'adulte à l'encontre d'un mineur soit porté systématiquement à la connaissance des parquets : cette violence, prohibée par la loi et par la CIDE, ne pouvant d'aucune manière constituer la réponse à une transgression</p>	

Source	Recommandations	Lieu
Rapports d'activité 2012 et 2013	Corollairement, les enfants doivent être prémunis par les adultes de la violence, de la peur, des conduites contraires à la santé et au bien-être	
	Le CGLPL recommande que des repas répondant aux règles confessionnelles des personnes privées de liberté soient confectionnés ou distribués	
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	La charte des droits et libertés de la personne accueillie devrait être affichée dans l'établissement	
	Il est important d'améliorer la traçabilité du projet éducatif de chaque mineur : bien que prévu par le code de l'action sociale et des familles, le document individuel de prise en charge (DPIC) est absent des dossiers. Loin de n'être qu'un exercice formel, ce document doit permettre aux parents d'exercer leur droit d'être consultés sur le projet éducatif élaboré pour leur enfant ; l'effort de synthèse et l'actualisation régulière qu'il nécessite, participent également de la professionnalisation de la prise en charge	CEF d'Allonnes
	L'accueil du mineur est fait dans de bonnes conditions : le livret d'accueil est adapté au mineur en lui fournissant les renseignements sur ses droits et le fonctionnement du centre	
	L'aide financière apportée aux familles, en difficulté de ressources, pour visiter leur enfant est une action appréciable	CEF de Châtillon-sur-Seine
	La lecture des courriers et l'écoute des conversations téléphoniques peuvent se révéler nécessaires ; elles ne peuvent pas toutefois, être systématiques en particulier pour des mineurs proches de la majorité qui nécessitent, dans leur prise en charge éducative, un respect de leur intimité	
Rapports de contrôle 2013 et 2014	Une chambre, prévue initialement pour l'hébergement de nuit des familles, n'est finalement que peu utilisée ; cela est d'autant plus regrettable que compte tenu du lieu d'implantation du CEF et de sa vocation à accueillir des jeunes filles provenant de tout le territoire national, les familles sont dans les faits peu nombreuses à venir : elles doivent prévoir souvent de passer une nuit dans les environs ce qui représente pour elles un coût trop important	CEF de Doudeville
	La restriction des contacts avec la famille ne devrait en aucun cas être utilisée comme une sanction. Des sanctions "occultes" sont aussi pratiquées : privation totale ou partielle de tabac, pressions exercées sur les jeunes concernant l'octroi de permissions de sorties, "mises à l'écart". Il convient de mettre fin à ces pratiques	CEF de Saint-Jean La Bruyère
	Une circulaire ministérielle doit impérativement réglementer le régime des fouilles réalisées dans les CEF : fouilles des locaux communs, des chambres, fouilles par palpation et fouilles intégrales	CEF de

Source	Recommandations	Lieu
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	Le contrôle de la correspondance dans les CEF doit être réglementé, a minima par voie de circulaire. Il en va de même de l'écoute des conversations téléphoniques	Lusigny-sur-Orge
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Afficher la charte des droits et des libertés de la personne accueillie	CEF de Sainte-Gauburge
	Actualiser le livret d'accueil et le rendre lisible aux adolescents	
	La question des repas halal dans les établissements d'hébergement doit être revue par l'administration centrale de la PJJ pour harmoniser les pratiques. Dans cette attente, le menu principal proposé aux adolescents confiés au CEF doit rester neutre sur le plan de la religion, sans exclure systématiquement la viande de porc. Un plat de substitution doit être proposé pour les mineurs qui pratiquent un culte religieux prohibant la viande de porc ou comportant d'autres interdits concernant la consommation d'aliments ; l'association gestionnaire et la direction du CEF doivent expliquer clairement en interne que les pratiques alimentaires des professionnels sont obligatoirement neutres dès lors qu'elles se situent dans le cadre de l'exercice professionnel	
	Mieux définir par un cadre normatif adapté l'exercice des droits fondamentaux des mineurs en matière de régime alimentaire et plus largement pour l'exercice d'un culte de manière à concilier le respect des principes de neutralité et de laïcité avec certaines prescriptions religieuses	CEF de Savigny-sur-Orge
	Intégrer dans le document sur les fouilles les analyses de la mission prohibant toute intrusion dans l'intimité des mineurs et le soumettre pour avis à la direction territoriale et à la juridiction	CEF de Gévezé

Fiche 6 : La discipline et les incidents

Source	Recommandations	Lieu
<p>IGSJ – IPJJ – IGAS</p> <p>Rapport de la mission sur l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants</p> <p>Janvier 2013</p>	<p>Annexer au cahier des charges un modèle-type de protocole de gestion des incidents</p>	
<p>CGLPL</p> <p>Rapports d'activité 2012 et 2013</p>	<p>Le ministre de la justice devrait édicter un cadre normatif général, qui pourrait prendre la forme d'un décret, portant sur les règles disciplinaires dans les centres éducatifs fermés. Dans un souci d'équité envers les mineurs et de cohérence entre adultes, les professionnels devraient pouvoir se référer à un barème indicatif de sanctions sous réserve de pouvoir individualiser celles-ci. Ce cadre normatif exclurait des sanctions : d'une part les restrictions ou l'interdiction des contacts avec la famille, quels qu'en soient les motifs, comme le recommandent les Règles de la Havane (résolutions des Nations Unis) ; et d'autre part, la gestion du tabac à des fins disciplinaires</p> <p>La formation des personnels doit porter en priorité sur les manières d'être des adolescents et du dialogue à avoir avec eux. Elle doit enseigner la manière de parler avec eux, de les encourager à l'expression, de s'y opposer lorsque c'est nécessaire. Elle doit affirmer la nécessité de la sérénité et du sang-froid. Elle doit informer sur l'interprétation à donner aux comportements et la manière d'y répondre. Elle doit bannir toute violence et apprendre les techniques utilisables, en cas de nécessité, de contention</p> <p>De manière générale, le Contrôleur général souhaiterait que toute violence - même légère - d'adulte à l'encontre d'un mineur soit portée systématiquement à la connaissance des parquets ; cette violence, prohibée par la loi et par la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (article 19), ne pouvant d'aucune manière constituer la réponse à une transgression</p> <p>Des relations formalisées doivent aussi s'établir avec les services de police, et de gendarmerie, pour prévoir les règlements de toutes les formes d'infraction, d'une part, et de fugues d'enfants, d'autre part</p>	

Source	Recommandations	Lieu
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	La restriction des contacts avec la famille ne devrait en aucun cas être utilisée comme une sanction. Des sanctions "occultes" sont aussi pratiquées : privation totale ou partielle de tabac, pression exercées sur les jeunes concernant l'octroi de permissions de sorties, "mises à l'écart". il convient de mettre fin à ces pratiques	CEF de Saint-Jean La Buisnière
	Un protocole devrait être élaboré entre la direction du CEF, le parquet, la DTPJJ et la gendarmerie afin de définir les modalités de traitement des incidents ; il paraît également important qu'une traçabilité de tous les incidents soit consignée dans un registre ouvert à cet effet	
	La gestion de la discipline au sein du CEF doit être revisitée. Outre le tabac toujours utilisé comme moyen de gestion disciplinaire, le permis à point est dans le fonctionnement du centre, un élément déterminant dans la gestion disciplinaire des jeunes. Une harmonisation des pratiques professionnelles est nécessaire	CEF de Sainte-Gauburge
	Le protocole élaboré entre le CEF avec le parquet de Dijon et la gendarmerie pour le traitement des incidents s'inscrit dans une bonne pratique ; il est toutefois important d'avoir une traçabilité de tous les incidents en les consignants sur un registre, ouvert à cet effet	
	Il est apparu que de nombreux éducateurs réglaient les infractions aux règles par des retraits d'argent, préférant utiliser ce "moyen de pression" au détriment d'une relation éducative. Cette dérive ne peut pas être tolérée au motif que les jeunes seraient difficiles, ou que des éducateurs seraient affectés en remplacement	CEF de Lusigny-sur-Barse
	La gestion du tabac fait l'objet d'un traitement différent selon les éducateurs; elle est utilisée comme sanction disciplinaires pour certains. Cette différence de pratique nuit à la cohésion de l'équipe mais aussi à la compréhension de la règle par les mineurs	CEF de Nîmes
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	Le recours à la contention pour un mineur doit rester exceptionnel et respecter une procédure écrite, connue de tous les professionnels pouvant y recourir. Un registre spécifique doit être ouvert au fin d'indiquer la date où elle a été pratiquée et le motif. La formation sur la technique de la contention dispensée aux éducateurs doit recueillir un agrément national de la DPJJ	CEF de Doudeville
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	Il est regrettable qu'il ne soit tenu aucun document permettant d'assurer la traçabilité des incidents et des fugues qui ont pu intervenir au sein du centre	CEF de Châtillon-sur-Seine
	Conduire une réflexion sur la nature et la fréquence des incidents à partir des constats de l'inspection en créant un outil de repérage, de qualification et de suivi du traitement fait aux incidents	CEF de Bures-sur-Yvette
	Veiller au déroulement de réunions régulières (à titre indicatif et dans un premier temps, trimestrielles) avec les services de police locaux	

Source	Recommandations	Lieu
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Veiller, en lien avec les services judiciaires locaux et avec les services de police locaux à la tenue d'un tableau de suivi mensuel du « Protocole relatif au placement des mineurs au CEF de Bures-sur-Yvette » pour connaître le nombre, la nature, et le traitement des infractions pénales commises à l'intérieur, aux abords ou dans les environs du CEF, par ou à l'encontre des mineurs ou des personnels	
	Investir le répertoire des incidents du CEF comme un outil d'évaluation interne des pratiques et transmettre les notes d'incidents au bureau K1 sans restriction ; ces outils doivent faire l'objet d'une exploitation spécifique et régulière	CEF de Savigny-sur-Orge
	Engager un travail en équipe pour élaborer un référentiel commun compris par les personnels, portant sur une échelle des réponses en fonction des types d'incidents et sur la rédaction des notes d'incidents	
	Signaler au magistrat prescripteur tout incident significatif ou répété, causé par un mineur, à travers la remontée d'une note d'incident rédigée pour constituer un outil d'aide à la décision, donc mentionnant l'ensemble des informations détenues par l'établissement, y compris celles plus générales intéressant le fonctionnement de la structure, utiles pour appréhender les conditions de la prise en charge	
	Réaliser une évaluation actualisée de la mise en œuvre du protocole dans le cadre du COPIL, au plan procédural et qualitatif, afin de permettre un traitement harmonisé des incidents et des réponses apportées	CEF de Sainte-Gauburge
	Poursuivre la réflexion sur l'utilité et les bénéfices du permis à point	
	Travailler et valider en réunion d'équipe un document cadre sur les modalités et objectifs des entretiens de recadrage	CEF de Gévezé
	Poursuivre le travail sur le protocole de gestion des incidents en y associant la juridiction afin de préciser notamment ce qui peut relever d'un traitement interne au CEF et ce qui doit être porté à la connaissance des autorités compétentes	
Etablir un protocole des modes d'intervention applicables par les éducateurs confrontés à un mineur en crise, excluant toute contention prolongée et, en cas de nécessité, privilégiant le recours aux services extérieurs spécialisés	CEF de Sainte-Ménéould	

Annexe 3. Liste des personnes rencontrées
--

Ministère de la justice**Cabinet de la garde des sceaux**

M. Eric MARTIN, conseiller

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Mme Catherine SULTAN, directrice

M. Hugues TRANCHANT, directeur adjoint

Mme Anne-Sylvie SOUDOPLATOFF, sous-directrice des missions de protection judiciaire et d'éducation (SMPJE)

Mme Frédérique BOTELLA, adjointe à la sous-directrice (SMPJE)

M. Vincent HUBAULT, chef du service de l'audit central national

Mme Virginie KALIFA, chef du bureau des partenaires institutionnels et des territoires

Mme Anne-Claire HOURTANE, chef de section au bureau de la législation et des affaires juridiques

Mme Valentine FOURNIER, chef de section au bureau des méthodes et de l'action éducative

Mme Danielle FORGEOT, infirmière

M. Dominique VARRY, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens (SDPOM)

M. Ludovic FOURCROY, adjoint au sous-directeur (SDPOM)

M. Jean MACABIES, chef du bureau des systèmes d'information

M. Vincent COULON, chef de section sécurité réseau

M. Christophe DEAL, sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales (SDRHRS)

M. André RONZEL, adjoint au sous-directeur (SDRHRS)

M. Jean-Marc FAYOLLE, chargé de mission à la sous-direction SDRHRS

Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse Ile-de-France / Outre-mer

M. Eloy DORADO, directeur interrégional

M. Jean MENJON, directeur interrégional adjoint

M. Stéphane RICHARD, directeur des ressources humaines

M. Jean-François ANGELI, responsable aux affaires générales

Mme Mireille HIGINNEN, directrice territoriale de la PJJ de Seine Saint Denis (93)

Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse Grand-Nord

M. Christian BASTIEN, directeur interrégional

M. Michel COURTEIX, directeur territorial de la PJJ du Pas-de-Calais (62)

Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse Centre-Est

M. Claude SLODZIAN, directeur interrégional adjoint

M. Bernard POITAU, directeur territorial de la PJJ de la Loire (42)

Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse Grand-Centre

Mme Mireille STISSI, directrice interrégionale

Mme Sylvie RIVERON, directrice territoriale de la PJJ de la Marne (51)

Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse

Mme Rosemonde DOIGNIES, directrice générale

Mme Marie DEMON, responsable pédagogique

M. Akli BERKAOUI, directeur du service formation et coopération internationale

Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes**Cabinet du secrétariat d'Etat chargé de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie**

M. Etienne CHAMPION, directeur de cabinet

Mme Anne DEVREESE, chargée de mission

Direction générale de la cohésion sociale

Me Isabelle GRIMAUULT, sous-directrice de l'enfance et de la famille, Direction générale de la cohésion sociale

Mr Jean-François HATTE, chef du bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence

Direction générale de l'organisation des soins

Mme Chantal VULDY, bureau E4 « Prises en charge post aigües, pathologies chroniques, santé mentale »

Direction générale de la santé

Docteure Odile KREMP, chargée du dossier « santé des jeunes », Sous-direction MC « Promotion de la santé et prévention des maladies chroniques

M. Patrick AMBROISE, chef du bureau « Santé des populations » MC1

M. Sébastien DELBES, bureau « Santé mentale » MC4

Direction générale de l'Agence régionale de santé (ARS) Nord-Pas-de-Calais

M. Olivier ROVERE, conseiller DSPE

Docteur Christian LAHOUTE, médecin inspecteur de santé publique, conseiller santé

Docteure Isabelle LOENS, médecin inspecteur de santé publique, conseillère sortie des personnes détenues

Direction générale de l'ARS Champagne-Ardenne et direction territoriale de l'ARS de la Marne

M. Thierry ALIBERT, directeur territorial

Mme Charlotte GRENIER, cheffe de service Action territoriale, DT ARS

Mme Angélique SCHENA, chargée de mission « jeunes », DG ARS

Direction territoriale de l'ARS de la Loire

M. Marc MAISONNY, directeur territorial

Docteure Renée COUINEAU, médecin inspecteur de santé publique, responsable de la cellule prévention et promotion de la santé

Ministère de l'éducation nationale**Direction générale de l'enseignement scolaire**

M. Roger VRAND, sous-directeur de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives

M. Marc BABLET, chef du bureau de l'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement

Personnalités extérieures

Mme Adeline HAZAN, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté

M. André FERRAGNE, secrétaire général de la CGLPL

Mme Dominique LEGRAND, contrôleure

Mme Marie-José MARAND-MICHON, association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

Mme Christina RINALDIS, association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

MILDECA

Mme Danièle JOURDAIN MENNINGER, présidente

Mme Katia DUBREUIL, chargée de mission justice

Mme Ruth GOZLAN, chargée de mission santé

CNAPE

M. Daniel CADOUX, président

Mme Fabienne QUIRIAU, directrice générale

Mme Audrey PALLEZ, conseillère technique chargée de la justice des mineurs

UNIOPSS

Mme Samia DARANI, conseillère technique, responsable du pôle enfance, jeunesse, familles

M. Jean-Pierre ROSENCZVEIG, magistrat honoraire

Liste des CEF visités**CEF d'Epinaux-sur-Seine (93) 13-16 ans****Secteur public**

Mme Stéphanie GAONAC'H, directrice du CEF

Mme Francine TRESOR, responsable d'unité éducative

M. Clément REVEILLARD, psychologue

Mme Sophie BALIAS, infirmière

M. Abdesamade RAMI, éducateur

Mme Marine ROUAS, éducatrice

M. Sophian KASMI, éducateur

M. Hakim BEN MESSAOUD, éducateur

M. Gervais KIBINZA, éducateur

M. Riad DERBAL, professeur technique

M. Jean-Luc PATEAU, enseignant

Mme Samia ZOUARN, adjoint administratif

M. Laurent RICHARD, adjoint technique

Mme Johana CELCAL, adjoint technique, cuisinière

CEF de Sainte-Ménehould (51) 14-17 ans**Secteur associatif habilité**

M. Lahlou IHADDADEN, directeur

Mme Nelly ROCQUET, chef de service éducatif

M. Gaëtan BIYA, éducateur

M. Guillaume BUTIN, éducateur

Mme Charlotte SENEUZE, éducatrice

M. Francis MICHELET, éducateur technique

M. Valéry WIELAND, psychologue

Mme Sabine MAIGRET, infirmière

M. Franck HERBIN, cuisinier
 Mme Catherine CHEBANOVITCH, secrétaire administratif
 M. Jean-Michel PREAU, superviseur

Association de sauvegarde et d'action éducative de la Marne

M. Jean Claude AUBERT, président
 M. Jules GONZALEZ, vice-président
 M. Philippe COLAUTTI, directeur général

CEF de Liévin (62) 13-16 ans

Secteur public

M. Hamady CAMARA, directeur
 Mme Marie-Pierre TILLOY, responsable d'unité éducative
 Mme Mimouna LEMAIRE, éducatrice
 Mme Yaconte MOUSSA, éducatrice
 M. Yann MADRY, éducateur
 M. Régis FLEURANT, enseignant
 M. Francis BERQUIER, adjoint technique
 M. Rémi COISNE, psychologue
 Mme Anne-Sophie COROYETTE, psychologue stagiaire
 Mme Laure DOGNIAU, infirmière
 Mme Isabelle VIEIRA DA SILVA, secrétaire
 Mme Nathalie KRASNOWOLSKI, cuisinière
 Mme Anne-Marie BOIS, cuisinière

CEF de La plaine-du-Forez (42) 13-16 ans

Secteur associatif habilité

Mme Elodie VIVAT, directrice
 M. Sami ANIS, chef de service
 M. Djillali LARBAOUI, chef de service
 Mme Mélanie MUR, psychologue
 Mme Marie FAYET, psychologue
 Mme Catherine Marcel, infirmière
 M. Kamel CHAOUFI, éducateur
 M. Michel PAMUK, éducateur
 M. Guillaume TOURIER, éducateur
 Mme Mélissa TRAORE, éducatrice
 M. Maxime MAISONNETTE, éducateur
 M. Brahim TAGBALOUT, éducateur
 Mme Jocelyne RICHARD, maîtresse de maison
 M. Pierre NEYRET, enseignant

Association Prado-Rhône-Alpes

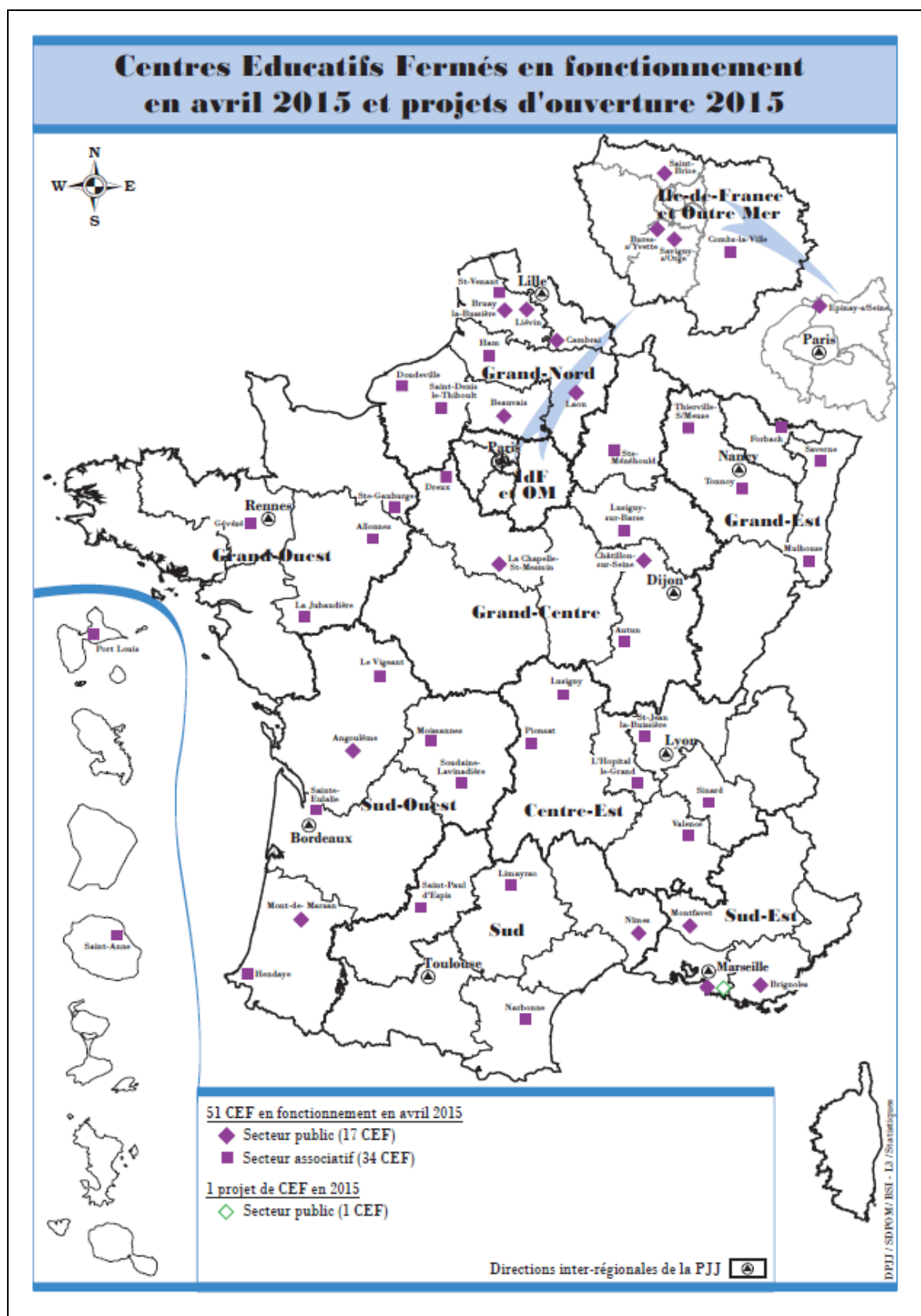
M. Lionel BELKHIRAT, directeur général
 M. Thibault MONNIER, directeur du pôle PJJ

Annexe 4. Liste des sigles

ANESM	Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ATE	Agent technique d'éducation
BOP	Budget opérationnel de programme
CA	Cour d'appel
CAFDES	Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement social ou de service d'intervention sociale
CAFERUIS	Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsabilité d'unité d'intervention sociale
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CEF	Centre éducatif fermé
CER	Centre éducatif renforcé
CFG	Certificat de formation générale
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CMP	Centre médico-psychologique
CNAPE	Convention nationale des associations de protection de l'enfant
COFIL	Comité de pilotage
CSAPA	Centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGS	Direction générale de la santé
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DIPC	Dossier individuel de prise en charge
DIR PJJ	Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse
DPEA	Direction des politiques éducatives et de l'audit
DPJJ	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DT PJJ	Direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse
EDEC	Engagement de développement de l'emploi et des compétences
ENPJJ	École nationale de protection judiciaire de la jeunesse
EPE	Établissement de placement éducatif
EPEI	Établissement de placement éducatif et d'insertion
EPM	Établissement pénitentiaire pour mineurs

ETP(T)	Équivalent temps plein (travaillé)
FIJAIS	Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes
G@ME	Gestion de l'activité et des mesures éducatives
GPEC	Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences
INED	Institut national de l'enfance en danger
IPJJ	Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse
IRTS	Institut régional de travail social
ITEP	Institut thérapeutique éducatif et pédagogique
MECS	Maison d'enfants à caractère social
MILDECA	Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (anciennement MILDT)
OFDT	Observatoire français des drogues et des toxicomanies
ONED	Observatoire national de l'enfance en danger (deviendrait Observatoire national de la protection de l'enfance dans la proposition de loi protection de l'enfance)
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PTF	Pôle territorial de formation
QM	Quartier mineurs (d'une maison d'arrêt)
RAPT	Responsable de l'appui au pilotage territorial
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RPI	Responsable des politiques institutionnelles
RUE	Responsable d'unité éducative
SACN	Service d'audit central national
SAH	Secteur associatif habilité
SDHRS	Sous-direction des ressources humaines et des relations sociales
SDK et SMPJE	Sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation
SDPOM	Sous-direction du pilotage et de l'optimisation des moyens ;
SP	Secteur public
TGI	Tribunal de grande instance
UEAJ	Unité éducative d'activités de jour
UEAT	Unité éducative auprès du tribunal
UEHC	Unité éducative d'hébergement collectif
UEHD	Unité éducative d'hébergement diversifié
UNASEA	Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence

Annexe 5. Annexe de la fiche n° 1 sur le pilotage, le contrôle et l'évaluation : carte d'implantation géographique des CEF



Annexe 6. Annexe de la fiche n° 2 sur les ressources humaines : montant annuel des indemnités versées au personnel de la PJJ affecté en hébergement et vœux d'affectation des éducateurs, promotion 2014-2016

Montant annuel des indemnités versées au personnel de la PJJ affecté en hébergement

Grade/emploi	CEF	EPE-UEHC	EPE-UEHD
RUE	10 740,00	10 740,00	9 540,00
CSE (hors RUE)	8 302,74	6 842,74	5 342,74
Educateur	8 302,74	6 842,74	5 342,74
Professeur technique	6 355,00	4 940,00	3 860,00
Psychologue	6 860,00	5 445,00	4 365,00

Source : DPJJ

Vœux d'affectation des éducateurs, promotion 2014-2016

Structure	1 ^{er} choix	2e choix	3e choix	4e choix
Hébergement	21	24	9	9
Milieu ouvert	20	18	7	18
EPM	6	8	29	20
CEF	16	13	18	16
Total	63	63	63	63

Source : DPJJ/ENPJJ

Annexe 7. Annexe de la fiche n° 4 sur la santé : exemples de conventions relatives à la santé signées dans les territoires visités par la mission

Signataire	Objet	Date/durée
Ile de France/ DT 93/ CEF Epinay		
DT ARS 93/Comité départemental d'éducation à la santé	Intervient en CEF sur la nutrition, promotion de l'activité physique	
DT ARS 93/ association Je Tu Il	Formation des professionnels du CEF sur la vie sexuelle et affective	Début 2013
DT ARS 93/ Association Croix blanche	Prévention « estime de soi » Intervention en CEF	
Pédopsychiatre hospitalier/ CEF	Intervention du pédopsychiatre dans le cadre d'accompagnement d'équipe de professionnels du CEF, acquisition d'outils et méthodes, une fois par mois	11 février 2014
DIR Grand Centre/DT Champagne Ardennes/ CEF de Ste Ménehould, (renfort en santé mentale)		
Accord EPSMM Chalon / CEF	Intervention d'1/4 ETP psychiatre en CEF	4 août 2014 En refonte
Convention DT ARS 51/ UDAF	Intervention en CEF sur les liens familiaux	
DIR Grand Nord/DT 62/CEF de Liévin (CEF renfort en santé mentale)		
DT62/CH Lens	Un temps infirmier PJJ partagé entre la PJJ et l'hôpital et un temps de pédopsychiatrie affecté en CEF : les jeunes accèdent aux activités du CATTTP ou du CMP relevant du CH Interventions de professionnels de santé, psychologues et éducateurs du CH en CEF	8 juillet 2008 Réévaluation après 5 ans
CEF / Centre de planification de Lens	Education à la vie sexuelle et affective	28 juillet 2011
CEF / URSAVS	Prise en charge d'adolescents ayant commis des faits de nature sexuelle : formation des professionnels, rencontre et évaluation de l'adolescent et avec la famille	29 juillet 2011
DIR Centre Est/ DT 42/CEF de La plaine du Forez (renfort en santé mentale)		
DT 42/CH de Montbrison/ association Le Prado gestionnaire du CEF	Soins psychiatriques ambulatoires au Centre d'accueil thérapeutique à temps partiel du CH, par un pédopsychiatre. Actions de formation croisées pour les personnels éducatifs et de santé en CEF	30 novembre 2012 Reconduit annuellement
DT42/CHU St Etienne	Sollicitation des services d'urgence de l'hôpital nord de Saint-Etienne pour hospitalisation d'adolescents en CEF ou autre établissement PJJ, en crise violente, maximum huit jours, actions de développement de la connaissance, échange de stagiaires	19 mars 2013 reconduit annuellement
DT ARS 42 et Mouvement français du planning familial	Interventions en CEF et en CER sur la sexualité	

Source : mission



MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ	MINISTÈRE DE LA JUSTICE	
INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES	INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES	INSPECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE
N° RM2013-016P	N° 4-2013	N° 1 INSP 2013

**MISSION SUR L'ÉVALUATION DES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS (CEF)
DANS LE DISPOSITIF DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS**

Pierre NAVES	Catherine PAUTRAT	Sophie du MESNIL-ADELÉE
Inspecteur général des affaires sociales	Inspectrice générale adjointe des services judiciaires	Inspectrice
Muriel DAHAN	Bertrand DAILLIE	Anne-Gaël BLANC
Conseillère générale des établissements de santé	Inspecteur des services judiciaires	Inspectrice
	avec la participation de Benoît LEGRAND	
	Administrateur civil, chargé de mission	

Janvier 2013

Synthèse

L'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et celle des affaires sociales (IGAS) assistées de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse (IPJJ) ont été saisies par les Ministres de la Justice et des Affaires sociales et de la Santé d'une mission d'évaluation des centres éducatifs fermés (CEF) dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants.

Pour conduire leurs travaux, les inspections, au-delà de la consultation d'une littérature abondante sur le sujet, et de rencontres avec des personnalités extérieures, des représentants des directions d'administration centrale des ministères concernés (Justice, Affaires sociales et de la Santé, Éducation nationale), des organisations professionnelles et syndicales de magistrats et de fonctionnaires de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), et de fédérations d'associations, se sont déplacées dans neuf CEF représentatifs des publics accueillis. A cette occasion, elles se sont entretenues avec plusieurs mineurs placés et quelques 200 professionnels. Enfin, et pour obtenir des données complètes et actualisées sur le fonctionnement des CEF, les rapporteurs ont élaboré deux questionnaires établis selon les modalités de l'application dite *Sphinx*, l'un à destination des directeurs de CEF et l'autre des magistrats.

Les principales analyses de la mission ont porté sur quatre axes.

I - La place des CEF dans le dispositif global d'hébergement des mineurs délinquants

Les CEF ont été créés par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice qui leur a conféré une place à part dans le dispositif de placement des mineurs délinquants régi par l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. L'objectif était alors d'offrir aux magistrats prescripteurs un dispositif alternatif à l'incarcération pour des mineurs multirécidivistes ou multiréitérants ne respectant pas les conditions d'un placement traditionnel et mettant en échec les différentes interventions éducatives.

Le placement en CEF prend appui sur une décision de nature coercitive : contrôle judiciaire pendant la phase d'instruction pour une durée de six mois renouvelable une fois, sursis avec mise à l'épreuve au stade du prononcé de la peine, libération conditionnelle ou placement à l'extérieur dans le cadre d'un aménagement de peine. Des évolutions législatives ont, par la suite, modifié l'esprit initial des textes en prenant en compte la gravité des actes commis par des mineurs indépendamment même de leurs antécédents judiciaires, pour certaines catégories d'infractions.

Ces structures accueillent des mineurs, en alternative à l'incarcération, à l'occasion de placements préparés mais le plus souvent en urgence, dans un cadre fermé et contenant. En termes de démarche éducative, les CEF se démarquent des structures d'hébergement traditionnelles en ce qu'ils permettent une prise en charge soutenue des mineurs, sur une durée généralement de six mois, organisée en trois phases successives : une phase d'accueil et d'adaptation, une phase de mise en œuvre d'un programme intensif et une phase d'accompagnement pour la préparation de la sortie. Une équipe pluridisciplinaire assure un suivi éducatif et pédagogique renforcé, adapté à la personnalité des jeunes et orienté vers un objectif de réinsertion sociale et professionnelle.

Les CEF, au nombre de 45 au 1^{er} janvier 2013, sont gérés pour 33 d'entre eux par le secteur associatif habilité (SAH), et pour 12 par le secteur public (SP) de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Alors que l'on dénombrait, en 2010, 51 500 condamnations de mineurs pour crimes et délits, les CEF ont accueilli 1 240 mineurs tandis qu'en 2011 ils en recevaient 1 320, et 1 362 en 2012.

Se fondant sur sa méthodologie, faute d'outils d'évaluation pertinents, la mission a constaté que ces jeunes relèvent majoritairement d'un contrôle judiciaire (83 % environ), sont à 97 % de sexe masculin et sont, en moyenne, âgés de 16 ans. En outre, ils présentent très souvent des problèmes personnels, affectifs et relationnels, scolaires et médicaux, notamment en termes d'addictions au

tabac, à l'alcool, mais surtout à la consommation de stupéfiants sur laquelle il convient de porter une attention particulière.

Malgré des oppositions de principe exprimées à l'origine par certains professionnels de la justice des mineurs, le CEF a fait la preuve d'une utilité globalement reconnue, même si aucune évaluation de ses résultats, et partant, de son efficacité quant aux effets de la prise en charge des mineurs sur leur parcours à la sortie du CEF, n'a été véritablement entreprise. Ainsi, environ 90 % des magistrats, siège et parquet confondus, ayant répondu au questionnaire précité, estiment que le CEF correspond à un besoin de la juridiction et constitue une alternative crédible à l'incarcération, tandis que 65 % environ pensent qu'il a effectivement contribué à réduire le taux d'incarcération des mineurs sur le ressort de leur juridiction. Enfin, 58 % se disent satisfaits ou très satisfaits de ce dispositif.

Les professionnels de la justice des mineurs se sont donc progressivement approprié ce nouvel outil devenu incontournable dans l'offre globale d'hébergement des mineurs délinquants qu'il a contribué à diversifier. Ainsi, dans le SAH, le nombre de placements en CEF a progressé entre 2007 et 2011 de 86 %, représentant 22 % de l'ensemble des placements judiciaires, en 2011, contre 13 %, en 2007. Quant au SP, qui a recentré depuis 2007 son intervention sur l'accueil des mineurs délinquants, la mission a constaté que les mesures de placement en CEF ont progressé de 151 % sur la période considérée.

Les interlocuteurs rencontrés ont toutefois souligné que le CEF, par sa banalisation liée aux évolutions textuelles récentes qui privilégient une réponse pénale à l'acte commis par le mineur, indépendamment de son parcours, et au focus médiatique dont il a fait l'objet, risquait de devenir la solution unique à des situations diverses et multiples. Dès lors, et même si les rapporteurs n'ont pas constaté de dévoiement du dispositif, il convient, pour des raisons d'efficacité, d'en réserver l'usage aux mineurs pour lesquels une réponse contenante et éducative est pertinente, s'inscrivant dans la cohérence de leur parcours.

II - La prise en charge des mineurs et les modalités de fonctionnement des CEF

Le contenu de la prise en charge des jeunes placés recouvre des réalités assez différentes d'un CEF à l'autre. Les activités de jour proposées aux mineurs, sont variables dans leur nature et leur volume horaire. En tout état de cause, la mission a repéré que leur déficit ou inadéquation était fréquemment révélateur de dysfonctionnements installés dans l'établissement et pouvait plus particulièrement traduire une insuffisance dans le travail sur l'insertion du mineur.

En matière sanitaire, en dehors des questions de santé mentale et d'addiction, les pathologies chroniques ou affections des mineurs sont similaires à celles habituellement présentes chez des adolescents, leur passage en CEF permettant néanmoins de rattraper des carences antérieures de soins. L'interdiction de fumer au sein du CEF n'est pas respectée par la très grande majorité des CEF au motif habituellement énoncé, qu'un sevrage trop brutal pourrait créer des tensions et des comportements violents. D'après les professionnels rencontrés, la plupart des mineurs placés sont des consommateurs réguliers de cannabis, ce qui pose des problèmes spécifiques nécessitant le renforcement des collaborations santé-justice entre les échelons territoriaux pertinents et la mise en place de coopérations avec des organismes spécialisés.

La prise en compte de la santé psychique des mineurs nécessite la présence de professionnels de santé, infirmiers, psychologues et psychiatres pour gérer les traitements des mineurs dont l'état le nécessite, amener ceux qui en ont besoin à un travail sur soi thérapeutique et apporter tous les éclairages et les soutiens utiles à l'équipe éducative.

Ces structures présentent une très grande hétérogénéité dans leur fonctionnement, qu'elles relèvent du SP ou du SAH et, parfois, entre elles, quel que soit leur statut. Ce sont, par ailleurs, des établissements fragiles qui assurent une mission difficile. Leur équilibre repose, en effet, sur une

imbrication étroite et constante entre, d'une part, une organisation interne structurée, basée sur des procédures référencées et partagées, d'autre part, sur des ressources humaines qualifiées, formées et en nombre suffisant, et enfin, sur une dynamique de prise en charge contenante et cohérente des mineurs. La mission a constaté, à cet égard, que le dispositif existant n'était pas, dans sa totalité, en capacité de réunir l'ensemble de ces facteurs de réussite et ne bénéficiait pas d'un accompagnement toujours adapté et surtout homogène.

Pour réduire les risques susceptibles de porter atteinte à la stabilité des CEF, améliorer leur fonctionnement et renforcer l'efficacité d'un dispositif dont le prix de journée est le plus élevé des modes de placement (607 € en moyenne par mineur et par jour en 2011), la mission émet un certain nombre de recommandations organisées autour de trois thèmes :

1°) En matière de ressources humaines, afin d'assurer un encadrement des mineurs conforme aux missions des CEF, il convient de :

- prévoir un effectif cible de 27 ETP, y compris le psychologue, mais hors enseignant et personnel de santé ;
- constituer des équipes de direction composée de trois cadres ;
- doter systématiquement tous les CEF d'environ 1,40 ETP de professionnels de santé (1 ETP d'infirmier, 0,20 ETP de médecin généraliste et 0,20 ETP de psychiatre) au lieu de développer des CEF spécifiquement « *renforcés en moyens de santé mentale* » ;
- organiser des temps de formation continue adaptée à la problématique des CEF pour pallier les lacunes ou les défauts d'expérience dans la prise en charge des mineurs délinquants ;
- profiler dans le SP tous les postes d'éducateur offerts tant à la mobilité interne qu'en sortie d'école et inciter le SAH à élaborer des fiches de poste spécifiques aux CEF.

2°) En matière de prise en charge des mineurs, la mission recommande :

- d'individualiser les modules de prise en charge des mineurs pendant leur séjour ;
- de développer dans chaque CEF des activités en nombre suffisant pour structurer l'emploi du temps des jeunes sur l'ensemble de la journée ;
- de formaliser l'existence de mesures de milieu ouvert renforcé pour permettre un accompagnement dense des mineurs à la sortie du CEF en limitant le nombre de jeunes suivis par l'éducateur de référence (« *fil rouge* ») ;
- de renforcer les collaborations santé-justice aux niveaux territoriaux pertinents ;
- d'ériger les CEF en sites-pilotes dans la lutte contre le cannabis.

Les rapporteurs estiment, en outre, qu'il est impératif de consolider le cadre général de fonctionnement des CEF au sein d'un cahier des charges unique, commun au SP et au SAH, intégrant des références éducatives prégnantes et identifiant la spécificité de ce dispositif dans l'offre de placement.

3°) En matière d'organisation du travail, la mission met l'accent sur la nécessité de prévoir dans les CEF :

- la tenue régulière de réunions internes des équipes pour renforcer la réflexion collective et la cohésion d'équipe ;
- l'intervention dans le SP de professionnels exclusivement dédiés au service de nuit.

III - L'amélioration du pilotage du dispositif et de son contrôle par la chaîne hiérarchique

Le pilotage du dispositif des CEF implique que le partage des champs d'intervention entre l'administration centrale et les directions interrégionales et territoriales de la PJJ (DIR et DT) soit clairement affiché et lisible.

Ainsi, la mission recommande que l'échelon national organise la mise en place d'un système centralisé d'informations à partir de données recueillies localement afin, notamment, de mesurer l'efficacité du dispositif en termes de devenir des jeunes après leur passage en CEF. Il lui incombe également de mieux définir, par un cadre normatif adapté, les pratiques relatives aux droits fondamentaux des mineurs, notamment en terme d'usage des fouilles ou d'adaptation des régimes alimentaires, conciliant principe de laïcité et respect de certaines prescriptions religieuses.

La mission estime que les directeurs territoriaux, pour asseoir leur autorité et exercer de manière crédible leurs prérogatives, doivent, sur délégation des directeurs interrégionaux, conduire les procédures d'habilitation et de tarification de l'ensemble des établissements du SAH. A cette fin, il est nécessaire de doter les directions territoriales des compétences techniques en ressources humaines nécessaires.

Par ailleurs, les rapporteurs ont constaté que les échelons déconcentrés constituaient un rouage essentiel dans le contrôle de l'activité des CEF et des dysfonctionnements qui peuvent s'y produire. Leur vigilance doit ainsi porter sur deux thèmes que la mission a identifiés comme prioritaires.

Les professionnels rencontrés ont indiqué que les accueils en CEF avaient tendance à se banaliser en termes de réponse éducative et que les services de permanence semblaient davantage rechercher une place disponible qu'une solution adaptée au profil des mineurs et à leur parcours. En outre, le caractère national des CEF à qui il est demandé d'accueillir des mineurs en provenance de l'ensemble du territoire, selon la préconisation récente de la DPJJ, accentue cette problématique au point de revenir de manière récurrente dans le discours des professionnels de la justice des mineurs. Dès lors, la mission recommande que les DT renforcent leur contrôle sur l'activité des CEF pour vérifier régulièrement leur taux d'occupation, et impulsent une certaine souplesse dans la gestion des places disponibles. Elle considère également que les CEF doivent conserver prioritairement une vocation géographique limitée et s'inscrire dans le dispositif interrégional de placement judiciaire.

Les incidents qui se produisent dans les CEF sont autant d'indicateurs de difficultés pouvant aller jusqu'à d'importants dysfonctionnements préjudiciables à la prise en charge des mineurs et obérant gravement le fonctionnement de la structure, voire la sécurité des personnels et des mineurs. La mission préconise donc d'instaurer un système d'information au niveau central permettant d'engager un processus d'alerte lorsqu'un établissement connaît un nombre important d'incidents signalés. Cette procédure permettrait également au directeur de la PJJ de déclencher une mission d'inspection de l'établissement. En outre, les rapporteurs insistent sur la nécessité de redéfinir la notion d'audit interrégional, à distinguer de la notion de contrôle, et de la circonscrire à la vérification de la conformité aux normes en vigueur et au respect de la légalité des pratiques professionnelles dans les établissements. Ils recommandent, enfin, que le contrôle de plusieurs CEF soit systématiquement intégré dans le programme annuel de l'IPJJ.

IV - Le développement de nouveaux CEF

Concernant la question du besoin de places en CEF s'inscrivant dans un programme de développement annoncé, la mission a été confrontée à un défaut d'éléments statistiques lui permettant d'appréhender scientifiquement ce sujet. Elle s'est ainsi heurtée à une difficulté déjà bien identifiée antérieurement lors des différents projets de loi réformant le recours au CEF.

Pour satisfaire à la commande, la mission a donc repris les résultats du questionnaire *Sphinx* adressé aux magistrats qui avaient été consultés sur le nombre de mineurs pour lesquels ils avaient dû renoncer à un placement en CEF, faute de place sur l'ensemble du territoire national. Les rapporteurs ont pris les données de l'année 2011 pour référence s'agissant des éléments consolidés

les plus récents. L'exploitation de ces données, associée à l'augmentation progressive de la capacité installée à 12 places dans tous les CEF et à un taux d'occupation retenu par la mission de 75 %, conduit à la création de 13 nouveaux CEF. La mission estime, également, qu'il convient d'intégrer à ce chiffre une structure spécifiquement dédiée à l'accueil des jeunes filles, basée au sud de la Loire, en complément de celle existant au Nord, dans la mesure où la mixité des publics ne lui paraît pas pertinente en terme de prise en charge des mineures.

Ces résultats coïncident globalement avec les besoins exprimés par les directeurs interrégionaux de la PJJ, lors de rencontres avec les rapporteurs. Les 13 CEF seraient à localiser au plus près des bassins de délinquance et prioritairement dans les interrégions de l'Île-de-France et du Sud-Est. Pour la mission, il s'agit ainsi de poursuivre de manière équilibrée le développement des CEF, sans encourir, comme par le passé, la critique d'implantations géographiques désordonnées, dépourvues de cohérence institutionnelle et sans lien suffisant avec les bassins de délinquance.

Le calcul de ce besoin ne doit toutefois pas être figé et mérite d'être réévalué régulièrement à l'aune des tendances de l'évolution de la délinquance et des réponses que les prescripteurs estiment nécessaires d'y apporter. Cette réévaluation doit également tenir compte, outre des besoins exprimés par les magistrats, dont l'avis doit être régulièrement sollicité, des résultats des enquêtes sur le devenir des mineurs placés en CEF qui font actuellement défaut et que la mission recommande impérativement d'engager.

Les rapporteurs insistent, enfin, sur la nécessité de créer de nouveaux établissements et non de recourir à des transformations de structures traditionnelles d'hébergement au risque d'appauvrir et de déséquilibrer la diversité de l'offre globale de placement proposée aux magistrats et à laquelle ces derniers sont particulièrement attachés.

Cette orientation se justifie par la nécessité d'adapter la prise en charge des mineurs à leur profil et à leur parcours. Ainsi, le renforcement des moyens des structures de milieu ouvert et des hébergements traditionnels doit constituer un objectif à conduire, en parallèle, de celui préconisé par la mission pour les CEF.

Ce choix devrait non seulement permettre d'asseoir la crédibilité de l'ensemble du dispositif de placement, mais aussi d'optimiser la sortie des mineurs des CEF. Elle donnerait également une nouvelle dynamique à la réflexion sur la notion de parcours des mineurs, dépassant la priorité donnée à la réponse pénale à l'acte lui-même et mettant l'accent sur la complémentarité des prises en charge éducatives.

Sommaire

SYNTHÈSE	1
INTRODUCTION.....	1
1. LE CEF, UN DISPOSITIF QUI SOUFFRE D’UN DÉFICIT D’OUTILS D’ÉVALUATION MAIS QUI, MALGRÉ DES FRAGILITÉS, A TROUVÉ SA PLACE DANS L’OFFRE GLOBALE D’HÉBERGEMENT DES MINEURS DÉLINQUANTS.....	3
1.1 LA CRÉATION DES CEF, PAR LA LOI DU 9 SEPTEMBRE 2002, S’INSCRIT DANS UNE ÉVOLUTION DES MODALITÉS DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS.....	4
1.1.1 Un dispositif éducatif spécifique qui souffre d’un déficit d’outils d’évaluation	4
1.1.1.1 Les textes de référence et les particularités des CEF	4
A. Les textes de référence	4
B. Les particularités des CEF : un objectif de réinsertion durable.....	6
1.1.1.2 Une croissance du nombre de places en CEF sans évaluation des résultats	8
A. Des besoins de placement peu évalués.....	8
B. Des tentatives non abouties d’évaluation des résultats des CEF	9
1.1.2 Le CEF a trouvé sa place dans l’offre globale d’hébergement des mineurs délinquants.....	10
1.1.2.1 Un dispositif incontournable	10
A. Une diversité des dispositifs de placement	10
B. Une part croissante des CEF dans les dispositifs de placement	12
1.1.2.2 Une appropriation de fait par les professionnels de la justice des mineurs.....	14
A. Entre 2007 et 2010, moins de condamnations de mineurs mais un plus grand nombre placés en CEF.....	14
B. Le CEF, un dispositif dont l’utilité est aujourd’hui globalement reconnue	14
1.2 LE FONCTIONNEMENT DES CEF PRÉSENTE UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ ET DES FRAGILITÉS	16
1.2.1 Des mineurs et des acteurs aux profils divers	16
1.2.1.1 Les profils des mineurs effectivement accueillis : une identification complexe.....	16
A. Les données disponibles et complétées par la mission	16
B. Un profil de mineurs qui correspond globalement aux critères du public cible.....	17
1.2.1.2 Les professionnels en charge des mineurs placés : des disparités constatées	18
A. La composition des équipes éducatives	18
B. Le niveau de qualification et d’expérience des professionnels : des différences notables et des lacunes au regard du public accueilli.....	21
1.2.2 La mise en œuvre contrastée d’un suivi éducatif renforcé.....	22
1.2.2.1 Un « corpus normatif » souvent lacunaire et une organisation du travail à parfaire	22
A. Un défaut fréquent de qualité des documents de référence.....	22

B. Des organisations différentes avec des répercussions sur la prise en charge	23
1.2.2.2 Le placement en CEF dans le parcours des mineurs	24
A. Les conditions d'accueil des mineurs et la préparation de la sortie en lien avec le milieu naturel du mineur	24
B. La mise en œuvre d'un projet éducatif intensif.....	26
C. La santé des mineurs accueillis	31
2. LE CEF, UN DISPOSITIF QUI NÉCESSITE D'ÊTRE AMÉLIORÉ, POUR UNE PRISE EN CHARGE OPTIMISÉE DES MINEURS DÉLINQUANTS, ET DÉVELOPPÉ DE FAÇON ÉQUILIBRÉE	35
2.1 LE FONCTIONNEMENT DES CEF DOIT ÊTRE CONSOLIDÉ ET REPOSER SUR UNE DOCTRINE COMMUNE CONDITIONNANT LA QUALITÉ DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS.....	35
2.1.1 Pour un encadrement efficace des mineurs par une équipe pluridisciplinaire constituée de professionnels formés.....	35
2.1.1.1 Les effectifs	35
A. Une équipe de direction constituée de trois professionnels	35
B. Un effectif global qui doit être adapté à la mission des CEF	35
2.1.1.2 Des professionnels compétents et motivés.....	38
A. Des formations pour pallier l'absence ou les lacunes des formations statutaires et le défaut d'expérience sur la prise en charge de mineurs délinquants	38
B. Des dispositions pour lutter contre le turn-over des éducateurs : le profilage des postes	39
2.1.2 Des références pour un suivi éducatif de qualité.....	40
2.1.2.1 Un renforcement de la qualité de la prise en charge	40
A. Des documents de référence indispensables	40
B. Une organisation de nature à favoriser la qualité de la prise en charge	41
2.1.2.2 Un renforcement de la prise en charge sanitaire dans tous les CEF et une lutte ferme contre l'usage du cannabis	46
A. Les besoins de santé imposent un renforcement des équipes dans tous les CEF	46
B. Les addictions : l'urgence d'un plan d'action exemplaire contre le cannabis.....	47
2.2 UNE AMÉLIORATION DU PILOTAGE ET DU CONTRÔLE POUR UN DÉVELOPPEMENT DES CEF ÉQUILIBRÉ DANS L'OFFRE GLOBALE D'HÉBERGEMENT	48
2.2.1 La pilotage de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et des services déconcentrés de la PJJ	48
2.2.1.1 Le cadre général des compétences en matière de pilotage.....	48
A. Au niveau central, un rôle à conforter.....	48
B. Un renforcement souhaitable du rôle des directions territoriales	50
2.2.1.2 L'exercice de la fonction contrôle par la chaîne hiérarchique	51
A. Une plus grande implication des échelons déconcentrés dans le contrôle de l'activité et la gestion des places disponibles.....	51
B. Un traitement des dysfonctionnements qui nécessite un suivi plus opérationnel des incidents et une redéfinition de la fonction audit	53

2.2.2	<i>Une estimation des besoins pour un développement équilibré du dispositif.....</i>	56
2.2.2.1	Une estimation des besoins tenant compte de plusieurs approches	56
	A. L'estimation du public-cible	56
	B. Deux approches convergentes : les prescripteurs et les directeurs interrégionaux.....	57
2.2.2.2	Des créations qui doivent respecter l'équilibre de l'offre globale de placement, dans le cadre d'un programme régulièrement repensé	61
	A. Le contexte budgétaire contraint ne doit pas conduire à privilégier la transformation de structures existantes au risque de déséquilibrer l'offre globale d'hébergement	61
	B. Des créations au plus près des bassins de délinquance et un besoin régulièrement apprécié	64
CONCLUSION.....		66
LISTE DES RECOMMANDATIONS		67
LISTE DES ITEMS POUR LE CAHIER DES CHARGES.....		68
LISTE DES ANNEXES.....		71

Introduction

Par lettre de mission du 2 août 2012 (Annexe 1), Madame la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, et Madame la Ministre des Affaires Sociales et de la Santé ont mandaté l'inspection générale des services judiciaires et l'inspection générale des affaires sociales pour conduire une « *mission d'évaluation des centres éducatifs fermés (CEF) dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants* ».

Les commanditaires indiquaient en effet que « *ce dispositif de prise en charge des mineurs les plus difficiles mérite, à ce stade, de faire l'objet d'une évaluation approfondie afin que son développement annoncé réponde, de façon efficiente et dans un cadre budgétaire contraint, aux objectifs d'une prise en charge adaptée de cette population, respectueuse de leurs droits, justement réparties sur le territoire national et visant à garantir leur éducation, leur insertion sociale et leur accompagnement vers l'autonomie.*

C'est la raison pour laquelle [...] cette mission conjointe aura pour objet de permettre de définir les modalités de développement de ce programme en termes notamment de création de nouveaux établissements existants s'inscrivant dans un équilibre général des équipements de gestion publique et/ou associative de ces structures, de cahier des charges et de tarification, de leur programmation dans le temps en fonction des besoins et de répartition géographique ».

La lettre de saisine fournissait ensuite un cadre de travail très détaillé quant aux investigations à mener.

Pour la conduite de ses travaux, la mission était composée au titre de l'inspection générale des services judiciaires, de Mme Catherine Pautrat, inspectrice générale adjointe, de M. Bertrand Daillie, inspecteur des services judiciaires, et de M. Benoît Legrand, administrateur civil, chargé de mission¹. L'inspection générale des affaires sociales étaient représentée par M. Pierre Naves, inspecteur général, et par Mme Muriel Dahan, conseillère générale des établissements de santé.

Conformément aux prescriptions de la lettre de saisine et pour son exécution, les membres ainsi désignés étaient assistés par l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse² prise en la personne de Mme Anne-Gaël Blanc et de Mme Sophie du Mesnil-Adelée, inspectrices audit service, placées sous l'autorité de Mme Françoise Tomé, inspectrice générale adjointe.

Dans une première phase, la mission a pris connaissance des nombreux documents et rapports relatifs à la prise en charge des mineurs délinquants et à leurs modalités de placement³. Elle a également rencontré des représentants des administrations centrales des ministères impliqués : la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction générale de la santé, la direction générale de l'offre de soins et la direction générale de l'enseignement scolaire. Elle a par ailleurs procédé à des auditions de personnalités extérieures, mais aussi à celles de représentants d'organisations professionnelles et syndicales, de magistrats et de fonctionnaires de la protection judiciaire de la jeunesse, ainsi que de fédérations d'associations (Annexe 2).

Dans une deuxième phase, la mission s'est déplacée dans chacune des neuf directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse⁴ (PJJ). Après avoir préalablement rencontré

¹ M. Legrand a été nommé premier conseiller des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à compter du 1^{er} janvier 2013.

² En application des articles 5 dernier alinéa du décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires, et 1^{er} de l'arrêté du 29 décembre 2010 modifiant l'article 7 de l'arrêté du 9 juillet 2008.

³ Rapports notamment parlementaires, de la Défenseure des enfants, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.

⁴ Telles que résultant de l'arrêté du 17 mars 2010 fixant le ressort territorial des directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse et avant sa modification par celui du 14 novembre 2012.

les directeurs interrégionaux⁵, les rapporteurs ont visité un CEF⁶ dans chacun de ces neufs ressorts choisis selon des critères de représentativité de prise en charge des publics⁷.

Lors de ces visites, ils se sont entretenus avec plusieurs mineurs placés, puis avec l'ensemble des personnels, les directeurs territoriaux de la PJJ, les présidents et directeurs généraux des structures relevant du secteur associatif, les partenaires de santé et de l'Education nationale. Ils ont également systématiquement rencontré les magistrats du tribunal de grande instance de rattachement du CEF visité⁸ et ceux du ressort de la cour d'appel concernée.

Ils ont complété leurs investigations par la visite d'une unité éducative d'hébergement collectif (UEHC) rattachée à un établissement de placement éducatif d'insertion (EPEI), d'un centre éducatif renforcé (CER), d'un établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM), et d'un quartier pour mineurs⁹ (QM).

Parallèlement, la mission a procédé à l'élaboration de deux questionnaires, établis selon les modalités de l'application *Sphinx*, adressés pour le premier à l'ensemble des directeurs de CEF, et pour le second aux magistrats chargés des mineurs¹⁰. Ces modalités d'enquête ont ainsi permis de disposer de données actualisées sur le fonctionnement des CEF et sur leur utilisation par les magistrats prescripteurs.

Enfin, et comme elle y était invitée, la mission a pris l'attache de la Cour des comptes chargée d'une mission de contrôle des CEF dans le cadre de son programme annuel.

A l'issue de ses travaux, la mission a constaté que même si le dispositif CEF souffrait d'un déficit d'outils d'évaluation, il avait, malgré des fragilités, trouvé sa place dans l'offre globale d'hébergement des mineurs délinquants [première partie]. En effet, alors que le CEF s'est inscrit dans une évolution des modalités de prise en charge de ces mineurs [1.1], son fonctionnement présente toutefois une grande hétérogénéité et des fragilités [2.2].

Ces constats justifient que des améliorations soient apportées dans les conditions de prise en charge des mineurs et que le développement des CEF soit effectué de façon équilibrée [deuxième partie]. Ainsi, le fonctionnement des CEF doit être consolidé et reposer sur une doctrine commune conditionnant la qualité de la prise en charge des mineurs [2.1]. Ce dispositif nécessite également une amélioration des modalités de son pilotage et de son contrôle et doit s'inscrire dans une perspective de développement équilibré, adapté aux besoins des territoires, dans l'offre globale d'hébergement [2.2].

⁵ A l'exception de la région Ile-de-France et Outre-mer où les rapporteurs ont rencontré le directeur interrégional adjoint en raison de la vacance du poste de directeur interrégional.

⁶ Les CEF de : Lusigny-sur-Barse, Châtillon-sur-Seine, Valence, Brignoles, Doudeville, Gévezé, Mont-de-Marsan, Saint-Paul d'Espis, Saint-Brice-sous-Forêt.

⁷ Les structures choisies sont représentatives des caractéristiques de l'ensemble des CEF en termes de : prise en charge des publics (filles, garçons, mixte, tranches d'âge (13-16 ans et 16-18 ans), problématiques de santé mentale) ; de répartition entre le SP, 1/3 et le SAH, 2/3.

⁸ A l'exception des CEF de Brignoles et de Saint-Paul d'Espis pour lesquels les membres de la mission se sont respectivement rendus dans les tribunaux de grande instance de Marseille et de Toulouse.

⁹ UEHC de Villepreux, CER de Malakoff, EPM de Porcheville et QM de Nanterre.

¹⁰ 37 réponses de directeurs de CEF sur les 39 questionnés (4 CEF, fermés ou en cours d'inspection n'ont pas été destinataires du questionnaire). 159 réponses individuelles et collectives correspondant à 395 magistrats du siège et du parquet.

1. LE CEF, UN DISPOSITIF QUI SOUFFRE D'UN DÉFICIT D'OUTILS D'ÉVALUATION MAIS QUI, MALGRÉ DES FRAGILITÉS, A TROUVÉ SA PLACE DANS L'OFFRE GLOBALE D'HÉBERGEMENT DES MINEURS DÉLINQUANTS

Le dispositif des CEF a été créé par la loi du 9 septembre 2002¹¹, dite LOPJ, pour accueillir, en alternative à l'incarcération, des mineurs délinquants multirécidivistes¹² ou multirécidivants¹³ dans un cadre fermé et contenant. Pris en charge par une équipe pluridisciplinaire, ces mineurs bénéficient d'un suivi éducatif et pédagogique renforcé, adapté à leur personnalité et orienté vers un objectif de réinsertion sociale et professionnelle.

Il s'agissait pour le législateur d'inscrire les CEF dans une dynamique de rupture avec les modalités traditionnelles de prise en charge des mineurs délinquants et de conduire une action éducative dans un cadre restrictif de liberté. Une logique proche sous-tendait la création des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), privatifs de liberté quant à eux, et relevant de l'administration pénitentiaire. Après de fortes oppositions, le dispositif des CEF a pour sa part trouvé écho auprès des professionnels de la justice des mineurs qui se sont progressivement approprié ce nouvel outil.

Présentation des centres éducatifs fermés

- Le placement en CEF est une alternative à l'incarcération prononcée dans le cadre soit : d'un contrôle judiciaire, d'une condamnation à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'un aménagement de peine au titre d'un placement extérieur ou d'une libération conditionnelle ;
- 45 CEF (33 relèvent du secteur associatif habilité (SAH) et 12 du secteur public (SP) pour 498 places installées¹⁴ ;
- 5223 mineurs ont bénéficié de ce dispositif depuis 2006 ;
- Chaque CEF accueille au maximum 12 mineurs âgés de 13 à 18 ans selon des tranches d'âges définies dans l'arrêté d'habilitation ;
- Un seul CEF est exclusivement dédié à l'accueil des jeunes filles ;
- 13 CEF sont dits renforcés en santé mentale ;
- La durée du placement est de 6 mois renouvelable une fois dans le cadre d'un contrôle judiciaire. En 2011, la durée moyenne de placement dans les CEF du SP était de 3,53 mois et dans ceux du SAH de 4,19 mois¹⁵ ;
- Un cahier des charges¹⁶ en date du 13 novembre 2008 commun aux secteurs public et associatif définit les exigences de la prise en charge des mineurs ;
- Cette prise en charge est organisée par le cahier des charges autour d'un phasage en trois étapes de la durée du placement : la 1^{ère} : un module d'accueil et d'adaptation, la 2^{ème} : une mise en œuvre d'un programme intensif de prise en charge du mineur, la 3^{ème} : un accompagnement individuel pour la préparation à la sortie ;
- La circulaire de tarification pour l'année 2012 applicable à tous les CEF du SAH, norme à 24 équivalents temps plein (ETP) le nombre des personnels dédiés à la prise en charge des mineurs auxquels s'ajoutent un personnel de l'éducation nationale et 2,5 ETP maximum pour les CEF dits renforcés en santé mentale.
- En 2011, le coût moyen par mineur d'une journée de placement en CEF (SP et SAH) s'est élevé à 607 euros¹⁷.

¹¹ Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ).

¹² La récidive légale est la réitération d'une infraction proche ou équivalente d'une infraction précédemment commise et définitivement sanctionnée.

¹³ « Il y a réitération d'infractions lorsqu'une personne a déjà été condamnée définitivement pour un crime ou délit et commet une nouvelle infraction qui ne répond pas aux conditions de récidive légale » article 132-16-7 du code pénal.

¹⁴ Source de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) au 1^{er} janvier 2013.

¹⁵ Source statistiques DPJJ.

¹⁶ Annexé à la circulaire n° NOR F08 50 013 du 13 novembre 2008 visant à améliorer la prise en charge des mineurs placés en CEF.

¹⁷ Source : Tableau de bord du DPJJ.

1.1 La création des CEF, par la loi du 9 septembre 2002, s'inscrit dans une évolution des modalités de prise en charge des mineurs délinquants

Le législateur a modifié l'ordonnance du 2 février 1945¹⁸ relative à l'enfance délinquante pour répondre à une évolution de la délinquance que le gouvernement estimait « *caractérisée par un accroissement du nombre des infractions commises et de leur gravité, [...] et marquée par [...] un rajeunissement des auteurs de ces faits, une particulière désocialisation de certains mineurs qui apparaissent très souvent sans repères éducatifs et une augmentation des mineurs multirécidivistes pour lesquels la réponse pénale apportée apparaît souvent trop tardive* »¹⁹.

L'objectif était ainsi de mettre à disposition des autorités judiciaires un dispositif alternatif à l'incarcération pour des mineurs mettant en échec les mesures éducatives habituelles, notamment pour ceux ne respectant pas les conditions d'un placement traditionnel. Le CEF qui constituait une réponse éducative contenant, alliant contrainte et éducation, avait dès lors vocation à compléter et à diversifier l'offre globale d'accueil des mineurs délinquants.

1.1.1 Un dispositif éducatif spécifique qui souffre d'un déficit d'outils d'évaluation

1.1.1.1 Les textes de référence et les particularités des CEF

A. Les textes de référence

a) Les fondements législatifs

L'ordonnance du 2 février 1945 distingue entre les mesures éducatives (réparation, liberté surveillée, placement, etc.), les sanctions éducatives (confiscation, interdiction de paraître dans certains lieux, etc.) et les peines (amende, travail d'intérêt général, incarcération avec ou sans sursis, etc.). Ces dernières constituent une exception et ne peuvent être décidées que lorsque les circonstances et la personnalité des intéressés l'exigent.

Dans ce cadre, le placement en CEF relève d'une catégorie *sui generis*, dont le régime hybride se distingue des placements éducatifs traditionnels visés par les articles 15 et 16 de l'ordonnance précitée. Leur définition a d'ailleurs été insérée en 2002 dans un article spécifique²⁰, leur conférant ainsi une place à part : « *établissements publics ou privés [...] dans lesquels les mineurs sont placés en application d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve [...] et où ils font l'objet de 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* »²¹.

La loi du 9 mars 2004²² a étendu le champ d'application de ces dispositions à la mesure de libération conditionnelle, puis celle du 5 mars 2007 au placement extérieur²³. La loi du 10 août 2011²⁴ a également permis au juge des enfants, statuant non plus au stade du jugement mais comme juge de l'application des peines, d'ajouter l'obligation de respecter un placement en CEF aux obligations d'un sursis avec mise à l'épreuve (SME) au cours de l'exécution de cette peine.

Ainsi, alors que les mesures éducatives classiques peuvent être prononcées indépendamment de toute autre mesure, le placement en CEF est l'accessoire d'une décision de nature coercitive : contrôle judiciaire dans la phase d'instruction, sursis avec mise à l'épreuve au stade du prononcé de

¹⁸ Ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

¹⁹ Exposé des motifs du projet de loi d'orientation et de programmation de la justice (p.6).

²⁰ Article 33.

²¹ Circulaire NOR JUS F 03 500 42 C du 28 mars 2003 sur la mise en œuvre du programme des centres éducatifs fermés.

²² Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

²³ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

²⁴ Loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs.

la peine, libération conditionnelle ou placement à l'extérieur dans le cadre de l'aménagement de celle-ci.

Par la nature de la prise en charge proposée, il demeure cependant, comme les autres mesures de placement, une mesure individuelle de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation dans un cadre collectif, qui retire temporairement un mineur de son milieu familial. Il a pour objectif de replacer le mineur dans une vie quotidienne de groupe et de lui permettre de poursuivre sa scolarité ou sa formation.

Les CEF poursuivent deux finalités :

- assurer une restriction de liberté résultant des mesures de contrôle et de surveillance exercées sur les mineurs : interdiction de quitter le centre sans autorisation ni accompagnement, respect des modalités d'exécution du fonctionnement du centre (horaires de lever, de coucher et des repas, suivi des activités et enseignement, absence d'actes de violence) ;
- mettre en place un projet éducatif et pédagogique renforcé et adapté à la personnalité des mineurs accueillis pour les conduire vers un processus d'autonomisation.

Pour autant, malgré leur caractère fermé justifiant l'intervention du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) en leur sein, ces centres ne rentrent pas dans la catégorie des établissements pénitentiaires, mais dans celle des établissements sociaux et médico-sociaux régis par la loi du 2 janvier 2002²⁵.

En effet, en cas d'incidents significatifs aux obligations du placement, du contrôle judiciaire, de la mise à l'épreuve, de la libération conditionnelle ou du placement extérieur, une révocation ou un retrait de la mesure pourra intervenir entraînant le placement en détention provisoire du mineur, la mise à exécution de sa peine d'emprisonnement ou sa réintégration.

En conséquence, le caractère fermé des CEF est un concept juridique dans la mesure où il réside uniquement dans la sanction du non-respect des obligations auxquelles le mineur est astreint. Comme l'indique le Conseil constitutionnel²⁶, « *le centre est fermé non pas matériellement, mais juridiquement, en ce sens qu'une fugue peut conduire le mineur rebelle à l'incarcération* ». Les sénateurs Pillet et Peyronnet font observer, quant à eux, que « *c'est la parole du juge plus que les murs de l'établissement qui fonde la privation de liberté*²⁷ ».

La notion de fermeture prend également appui sur le caractère contenant de la prise en charge éducative et pédagogique des mineurs. L'importance numérique de l'équipe éducative, le poids de son discours normatif et contraignant, ainsi que la qualité du programme pédagogique déployé dans la durée, sont autant d'éléments renforçant le caractère fermé de ces centres.

C'est donc l'association de la contrainte judiciaire et de la contenance éducative qui caractérise le côté fermé des CEF, même si le programme-cadre immobilier prévoit une matérialisation architecturale de la fermeture²⁸.

b) Les circulaires et les cahiers des charges

Deux documents constituent actuellement les cadres de référence :

– La circulaire du Garde des Sceaux du 28 mars 2003²⁹

Ce texte rappelle le cadre juridique du placement en CEF, précise le profil des mineurs accueillis et les critères qui fondent leur placement en insistant sur la nécessaire proximité du CEF avec le lieu

²⁵ Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

²⁶ Décision du 29 août 2002.

²⁷ Extrait du rapport d'information n°759 du 12 juillet 2011 sur l'enfermement des mineurs délinquants des sénateurs Peyronnet et Pillet.

²⁸ Programme fonctionnel et technique des CEF de septembre 2003.

²⁹ Circulaire NOR JUS F 03 500 42 C du 28 mars 2003 sur la « *Mise en œuvre du programme des centres éducatifs fermés* ».

de vie d'origine du mineur. Ce document vise également les différentes phases qui rythment la prise en charge des mineurs en insistant sur les enjeux liés à la sortie du CEF et à sa nécessaire anticipation. Enfin, une partie est consacrée à la gestion des incidents qui peuvent mettre fin au placement, notamment lorsqu'ils sont constitutifs d'une infraction pénale. Des instructions sont données aux parquets quant à leur nécessaire coordination en cas d'infraction commise sur le ressort du parquet où se situe le CEF lorsque celui-ci est différent du lieu d'origine du mineur.

– *La circulaire du 13 novembre 2008*³⁰

Ce texte reprend les principales dispositions de la circulaire de 2003 en y ajoutant des éléments de pilotage et de coordination entre le CEF, la juridiction et les services territoriaux de la PJJ. La question de la gestion des places est également abordée, les directions territoriales et les directions interrégionales étant tenues de veiller à ce que toute place non occupée au-delà de certains délais soit effectivement rendue disponible et affichée au niveau régional et national.

La principale nouveauté consiste à annexer à la circulaire un cahier des charges des CEF à destination des services du secteur public (SP) et du secteur associatif habilité (SAH). Le cahier des charges reprend de façon détaillée le cadre juridique du CEF, le contenu du projet éducatif, les conditions matérielles, ainsi que le cadre administratif et financier.

– *Les projets en cours d'élaboration*

Deux documents distincts et complémentaires, de valeur juridique différente, sont en cours d'élaboration : un projet d'arrêté portant cahier des charges du CEF du SP et sa circulaire d'application. Le cahier des charges prend la forme d'un arrêté ministériel dont la signature est liée à la promulgation d'un nouveau décret de structuration juridique des établissements et services du secteur public de la PJJ.

B. Les particularités des CEF : un objectif de réinsertion durable

Deux autres particularités caractérisent les CEF : la première tient au profil des publics accueillis. Présenté à l'origine, notamment dans le premier cahier des charges³¹, comme un dispositif réservé à l'accueil des « *mineurs délinquants multirécidivistes ou multiréitérants* » pour lesquels les différentes interventions éducatives ont été mises en échec, le CEF devait permettre aux magistrats d'apporter une réponse correspondant à la répétition des infractions commises par ces mineurs en leur évitant le stade ultime de l'incarcération. On a alors pu parler communément de « *la dernière chance avant l'incarcération* ».

Si cette orientation est toujours prédominante, les conditions de placement en CEF ont été notablement assouplies. Ainsi, en matière correctionnelle, pour les mineurs de 13 à 16 ans, alors que le placement en CEF dans le cadre d'un contrôle judiciaire était initialement réservé aux jeunes déjà connus, il peut désormais, depuis les lois du 5 mars 2007 et 10 août 2011, être prononcé sans condition d'antécédent pour certaines catégories d'infractions.

Des instructions de politique pénale³² postérieures de quelques mois à la loi du 10 août 2011 et liées à un fait criminel médiatiquement retentissant ont, par ailleurs, élargi le public-cible visé. Ainsi, en cas d'actes graves définis non seulement comme les faits de nature criminelle, mais aussi comme « *les faits de nature délictuelle portant atteinte aux personnes, dès lors qu'ils ont été commis dans des circonstances révélant la dangerosité particulière de leur auteur ou qu'ils ont entraîné chez la victime un préjudice particulièrement important* », il est demandé aux parquets de requérir le placement sous contrôle judiciaire avec obligation de respecter les conditions d'un placement en CEF des mineurs de 13 à 16 ans « *même si le mineur n'est pas connu des services de police ou de*

³⁰ Circulaire NOR F 08 50 013 du 13 novembre 2008, visant à améliorer la prise en charge des mineurs placés en CEF.

³¹ Circulaire du 28 mars 2003.

³² Circulaire NOR JUS D 11 325 98 C du 2 décembre 2011 relative aux mesures de contrainte visant à prévenir la réitération d'actes graves par les mineurs.

justice ». Par ailleurs, les réquisitions de placement sous contrôle judiciaire en CEF doivent être systématiques pour des mineurs remis en liberté et ayant commis des faits criminels ou délictuels graves « *quand bien même l'intéressé ne serait ni réitérant ni récidiviste*³³ ».

L'ensemble des professionnels rencontrés par la mission n'a d'ailleurs pas manqué de souligner que cette évolution tournée vers la gravité de l'acte délinquant et non plus centrée sur le parcours du mineur pouvait dénaturer la vocation du dispositif et réduire sa lisibilité³⁴. En outre, la mixité des profils de primo délinquants et de multirécidivistes pose de nombreuses difficultés en termes de cohérence du groupe et de modalités de prise en charge de mineurs ayant des besoins différents. Ces difficultés sont accentuées par la présence en CEF d'adolescents présentant des troubles psychiques qui ne trouvent pas de places adaptées à leur problématique médicale dans des instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP).

La seconde particularité réside dans l'intensité de la prise en charge éducative. « *Le placement a pour but, en s'appuyant sur la contrainte posée par la décision judiciaire, de rendre possible le travail éducatif à l'égard de mineurs le plus souvent rétifs à toute intervention éducative*³⁵ ». L'objectif du placement consiste donc à mener un travail sur la personnalité du mineur pour le conduire vers une évolution personnelle, psychologique et familiale propice à son insertion durable dans la société.

Selon les professionnels rencontrés, ces mineurs présentent, très souvent en effet, à la fois des problèmes personnels (affectifs et relationnels), scolaires, et médicaux, notamment en terme d'addictions (tabac, alcool et stupéfiants). Ces adolescents en grandes difficultés et en état d'insécurité, ont une faible estime d'eux-mêmes et entretiennent une relation à l'autre profondément perturbée. Ils s'inscrivent dans l'immédiateté et sont plus tournés vers les actes transgressifs et parfois violents que vers la verbalisation.

L'action éducative déployée par les CEF doit donc reposer sur un contrôle permanent du mineur, tout en étant intensive et contenante pour lui permettre de « *nourrir son corps, sa compétence, sa sociabilité* »³⁶. Elle repose également sur une étroite collaboration avec les parents des mineurs qui doivent être associés au placement. Ce dernier prend appui sur un programme de prise en charge généralement d'une durée de six mois et organisé en trois séquences progressives d'environ deux mois. Le cahier des charges du 13 novembre 2008 prévoit un phasage en trois étapes de la durée du placement :

- La première, dénommée module d'accueil, comprend une période d'évaluation et de bilan de la situation du mineur sous l'angle sanitaire, scolaire, professionnel et psychologique. Cette période est suivie d'une phase d'observation au cours de laquelle le mineur est intégré au programme d'activités du CEF. A la fin du module, l'équipe pluridisciplinaire élabore pour chaque mineur un projet individuel formalisé dans le document individuel de prise en charge³⁷ (DIPC) ;
- La deuxième étape consiste à mettre en œuvre un programme intensif personnalisé résultant du bilan précité. Sont alors organisés : des soins somatiques, des traitements éventuels de désintoxication, un suivi psychologique, un programme d'enseignement et de formation professionnelle nécessaires à la mise à niveau ou au réapprentissage des savoirs fondamentaux des jeunes, ainsi que des activités notamment sportives. La prise en charge repose donc sur une pluridisciplinarité renforcée associant au-delà des membres de l'équipe éducative, des personnels de santé (infirmier, médecin, psychiatre) et un enseignant spécialisé mis à disposition par l'Éducation nationale ;

³³ Idem note 30.

³⁴ Le rapport Peyronnet et Pillet recommande de réserver les CEF aux seuls mineurs multirécidivistes et multiréitérants (p.32).

³⁵ Circulaire de la DPJJ du 28 mars 2003 (p.8).

³⁶ Propos du Professeur Philippe Jeammet rencontré par la mission le 23 octobre 2012.

³⁷ Article L.311-4 du code de l'action sociale et des familles.

- La troisième étape vise à préparer la sortie. Elle a pour objectif l'autonomisation du mineur et « *la continuité de la prise en charge éducative [...] en vue de sa réinsertion durable dans la société*³⁸ » permettant ainsi de lutter contre la récidive ou la réitération d'actes de délinquance. Elle implique à la fois une collaboration étroite avec les établissements ou services prenant en charge les mineurs à l'extérieur mais aussi une association de l'éducateur dit « *fil rouge* »³⁹ le plus en amont possible de la sortie du jeune.

1.1.1.2 Une croissance du nombre de places en CEF sans évaluation des résultats

A. Des besoins de placement peu évalués

a) En 2002, une estimation initiale des besoins à hauteur de 600 places

Le rapport annexé à la LOPJ annonce, sans justification particulière, un besoin de 600 places en CEF. Selon les interlocuteurs de la mission, dont certains ont participé au lancement des CEF, l'expression de ce besoin correspondait au nombre moyen de mineurs incarcérés à un instant « *t* »⁴⁰. Il résultait aussi d'une approche croisée entre l'activité des juridictions et les départements considérés comme prioritaires dans le cadre de la politique de la ville.

C'est sur cette base que le premier programme d'ouverture de CEF a été lancé : six CEF ouverts entre le 1^{er} mars et le 30 septembre 2003, puis quatre ou cinq autres chaque année jusqu'en 2006, avec un pic de 11 en 2007, avant que le rythme ne ralentisse jusqu'en 2011.

Une carte datée de novembre 2003 accompagnant un courrier signé par le directeur de la PJJ à chacun des 15 directeurs régionaux, permet de visualiser l'implantation des tous premiers CEF ouverts et de vérifier que quatre d'entre eux sur six sont effectivement localisés sur un département prioritaire. Une carte similaire datée d'avril 2004 fait apparaître deux nouveaux CEF ouverts, en dehors de ces zones, et un nombre à peu près équivalent de projets dans et hors les départements visés à l'origine.

Les interlocuteurs de la mission n'ont pas manqué de souligner que les implantations géographiques des CEF était intervenue de « *manière désordonnée, sans cohérence institutionnelle et sans lien suffisant avec les bassins de délinquance* ». Certains maires étaient en effet peu enclins à accueillir de telles structures sur leur commune, expliquant ainsi que les régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais aient été les moins pourvues en places de CEF alors même qu'elles constituent de fortes zones de délinquance. A ce titre, la région parisienne n'a d'ailleurs longtemps compté qu'un seul CEF à Savigny-sur-Orge. Parallèlement, des communes fortement éloignées des centres urbains, et donc des centres de vie et d'intérêt des mineurs, apportaient leur concours à une montée en charge forcée et rapide de ce dispositif.

b) En 2011, l'estimation d'un besoin supplémentaire de 240 places en raison de nouveaux critères de placement

L'étude d'impact annexée à la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice et sur le jugement des mineurs réévalue l'estimation des besoins de 2002. Elle considère que les nouvelles dispositions relatives au contrôle judiciaire et à l'application des peines pour les mineurs concerneraient un flux annuel supplémentaire d'environ un millier de jeunes jusqu'alors placés en dehors des CEF ou, faute de place disponible, suivis en milieu ouvert.

³⁸ Article 22 de l'ordonnance du 2 février 1945.

³⁹ L'éducateur dit « *fil rouge* » est l'éducateur de milieu ouvert qui va suivre le mineur pendant son placement en CEF et après la fin de celui-ci, et qui pouvait également le suivre avant son placement.

⁴⁰ Parallèlement, la loi crée les établissements pénitentiaires pour mineurs (400 places) et prévoit la rénovation des quartiers mineurs (500 places).

Tout en mentionnant ne pas disposer de statistiques⁴¹, cette étude conclut à un besoin supplémentaire de 240 places, soit 20 CEF, à ajouter aux 540 places existantes dans les 45 CEF déjà ouverts (une fois que leur capacité aura été effectivement portée à 12 places). La perspective était alors de 780 places dans 65 CEF, correspondant à un flux estimé de « 1 580 » jeunes par an.

c) En 2012, le nombre de places nécessaires est évalué à 800

Le rapport annexé à loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines rappelle les novations de la loi du 10 août 2011 élargissant les conditions de placement en CEF et ses conséquences pour le dispositif. Arrondi à la centaine supérieure, le besoin est désormais estimé à « environ 800 places » (mais toujours pour 20 CEF supplémentaires). Il est à noter que ce texte pose le principe de l'ouverture de nouveaux établissements par transformation de foyers classiques d'hébergement existants.

Ces estimations de besoins sont donc intervenues en dehors de toute analyse qualitative des effets des CEF sur la prise en charge des mineurs délinquants.

B. Des tentatives non abouties d'évaluation des résultats des CEF

Les CEF étaient présentés, en 2002, comme intégrant une phase expérimentale dont il convenait de faire le bilan avant toute extension⁴². Le 16 septembre 2008, une convention signée entre le Garde des Sceaux et l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (UNASEA)⁴³ avait pour objet la mise en place d'un outil d'évaluation mesurant les effets de la prise en charge des mineurs en CEF sur leur parcours. Au jour de la rédaction du présent rapport, cet outil n'est toujours pas opérationnel.

Le cahier des charges annexé à la circulaire du 13 novembre 2008 rappelait, à l'identique des termes de 2002, le principe d'une évaluation de l'activité de chaque CEF après une année de fonctionnement. Si cette intention n'a pas davantage abouti, il est à noter toutefois que deux rapports de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse sur le dispositif CEF ont été élaborés en janvier 2005 et octobre 2008 sans avoir été ni diffusés ni réellement exploités. Pourtant, malgré une absence d'évaluation générale des effets du dispositif, et dans un contexte de forte pression politique et médiatique, la communication sur les CEF et leur développement s'est articulée autour d'une présentation positive de leurs effets.

Ainsi, la circulaire du 13 novembre 2008 mentionne pour la première fois des effets positifs du dispositif en termes de prévention de la récidive : « *la mise en place des CEF a d'ores et déjà permis des résultats très encourageants. Plus de 61 % des mineurs passés en CEF ne sont plus impliqués dans une affaire pénale dans l'année qui suit leur placement* ».

De nouveau, l'étude d'impact annexée au projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale sur le jugement des mineurs, souligne que « *ces établissements donnent de bons résultats puisque nous savons, après plusieurs années de fonctionnement, que plus de deux tiers des mineurs qui ont été placés ne récidivent pas dans l'année qui suit* ».

Or, comme le soulignent pour la première fois dans leur rapport les sénateurs Pillet et Peyronnet, « *ces chiffres ne reposent sur aucune étude scientifique établie* ». Cette volonté d'évaluation se

⁴¹ « *L'extension du contrôle judiciaire par l'unification du seuil de peine encourue à cinq ans pour les faits de violence et le placement en CEF par le juge des enfants exerçant les fonctions de juge de l'application concerneraient potentiellement, sur la base des condamnations passées, environ un millier de mineurs supplémentaires. Ces mineurs font aujourd'hui l'objet d'une mesure de placement dans un des dispositifs existant hors CEF ou d'une mesure en milieu ouvert par éventuel défaut de place disponible. Malheureusement, nous ne pouvons disposer de statistiques sur ces mesures prises par défaut.* »

⁴² Note DPJJ du 27 décembre 2002 intitulée « mise en œuvre de la phase expérimentale des centres éducatifs fermés », accompagnée du cahier des charges du 30 décembre 2002 pour la création à titre expérimental de centres éducatifs fermés.

⁴³ Ancienne dénomination de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE).

heurte objectivement à de nombreuses difficultés en termes de recueil de données statistiques s'agissant d'informations sensibles et particulièrement protégées⁴⁴.

De fait, les seules données globales longtemps disponibles portent sur la récidive à la sortie des CEF et sont issues d'une étude, qui n'a toutefois jamais été publiée dans sa globalité, réalisée au cours de l'année 2008 par le ministère de la Justice⁴⁵. Celle-ci, basée sur l'examen des bulletins n°1 du casier judiciaire de 358 mineurs placés dans treize CEF entre 2003 et 2006, visait à mesurer le taux de réitération à l'issue du placement. Les auteurs indiquent que « *toutes catégories confondues, le taux de réitération est [...] de 70 % à la sortie du CEF* », avec des variations notables selon la durée effective du placement.

Les professionnels entendus par la mission ont tous souligné l'importance de ne pas faire de la récidive ou de la réitération les seuls indicateurs de performance du dispositif CEF, d'autant plus qu'elles sont difficiles à mesurer dans le cadre d'une étude statistique. Cette absence d'outils d'évaluation explique dès lors que les seuls éléments disponibles sur le fonctionnement des CEF résultent des rapports du CGLPL, de ceux de l'IPJJ, des audits territoriaux et des quelques initiatives locales développées dans certains CEF sur le devenir des jeunes après leur sortie⁴⁶. Pour autant, le CEF s'est inscrit de manière complémentaire dans le dispositif global de prise en charge des mineurs délinquants.

1.1.2 Le CEF a trouvé sa place dans l'offre globale d'hébergement des mineurs délinquants

1.1.2.1 Un dispositif incontournable

Les mineurs placés en application de l'ordonnance du 2 février 1945 sont, pour environ 30 % d'entre eux, accueillis dans un établissement de la DPJJ et pour 70 % dans un établissement du SAH⁴⁷. Des évolutions importantes ont modifié ces organisations publiques et privées au cours des années récentes. Pour autant, les données chiffrées relatives aux établissements du SP et du SAH ne sont toujours pas recensées de façon identique ce qui se retrouve dans les tableaux présentés ci-après.

A. Une diversité des dispositifs de placement

Depuis le Projet Stratégique National 2 (PSN) de la PJJ (2008-2011) qui fait suite à la loi du 5 mars 2007⁴⁸, les conseils généraux financent les décisions judiciaires civiles intervenant au titre de la protection de l'enfance, tandis que la PJJ a recentré son action sur la prise en charge des mineurs au pénal. Dès lors, la PJJ doit s'assurer que tout mineur suivi dans le cadre d'une décision judiciaire bénéficie d'un accompagnement adapté à ses besoins, et doit veiller à ce que les magistrats disposent d'une palette de placements diversifiés. Elle a d'ailleurs inscrit parmi les objectifs du PSN 3 (2012-2014) la diversification du placement judiciaire.

⁴⁴ Ainsi, les éléments collectés par les logiciels IMAGES (SAH) et G@me (SP) ne permettent pas de recenser les mineurs placés en CEF selon le fondement juridique du placement. De même, la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) n'ayant pas autorisé la mention du motif de l'infraction dans ces bases de données, il est donc impossible d'identifier le motif du placement et sa nature. Enfin, lorsque les mineurs parviennent à leur majorité, le « *panel des mineurs* » de la PJJ cesse d'être une base de données exploitable.

⁴⁵ Florence de Bruyn, Luc-Henry Choquet, Lydia Thierus. Enquête sur la réitération des mineurs placés en centre éducatif fermé entre 2003 et 2007.

⁴⁶ Par exemple : « *Devenir des mineurs placés au CEF de La Mazille en 2011* ».

⁴⁷ Le SAH est lui-même très composite : à côté d'associations employant plusieurs centaines de salariés et qui, en outre sont fédérées entre elles, quelques associations sont très récentes, notamment certaines, fondées « *ex nihilo* » en vue de la création d'un CEF.

⁴⁸ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

Les autres structures de placement des mineurs dans le secteur public

Les EPE et EPEI, au nombre de 78⁴⁹, constituent des établissements de nature sociale et médico-sociale qui proposent deux modalités de prise en charge, collective ou diversifiée. Ils sont constitués d'au moins une unité relevant des trois catégories suivantes :

- les unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) : au nombre de 87. Elles fonctionnent en continue 365 jours par an et 24h sur 24h. Elles assurent des accueils en urgence et des accueils préparés de mineurs placés sous mandat judiciaire ; accueillant 12 mineurs, garçons et filles, âgés de 13 à 18 ans, elles sont structurées autour d'un projet pédagogique s'appuyant sur la complémentarité des différents intervenants dans le domaine scolaire, professionnel et sanitaire ;
- les unités éducatives d'hébergement diversifié (UEHD) au nombre de 17. Elles regroupent un éventail de prises en charge individualisées tels que l'hébergement individuel en structure collective (foyers de jeunes travailleurs, résidences sociales) et l'hébergement en famille d'accueil actuellement en cours de développement⁵⁰ ; ce dispositif permet aux mineurs de conjuguer le besoin d'accompagnement et l'acquisition de leur autonomie ;
- les unités éducatives de centre éducatif renforcé (UE-CER) au nombre de 5. Elles organisent pour les mineurs délinquants multirécidivistes ou multiréitérants des séjours de rupture avec leur environnement et leur mode de vie habituelle ; la prise en charge repose sur des sessions de 3 à 6 mois et prend appui sur un programme d'activités intensives et un encadrement éducatif renforcé.

Lorsque certains EPE comportent une ou plusieurs unités éducatives d'activités de jour (UEAJ), ils sont alors dénommés établissement de placement éducatif et d'insertion (EPEI) et ont vocation à organiser des activités scolaires, professionnelles, culturelles et sportives adaptées aux mineurs pour leur permettre d'accéder aux dispositifs de socialisation et de formation de droit commun.

Les structures de placement des mineurs dans le secteur associatif habilité

Des établissements accueillent exclusivement des mineurs délinquants (CER et CEF), et d'autres établissements (foyers, lieux de vie, maisons d'enfants à caractère social [MECS], centres scolaires et professionnels, etc.) sont également habilités pour l'accueil de quelques mineurs délinquants, le reste des jeunes relevant de placements dans un cadre civil.

Pour mettre en œuvre les décisions judiciaires de placement, la DPJJ finance intégralement 176⁵¹ structures de placement dont 87 relèvent du SP et 89 du SAH.

La DPJJ a simplifié, par décret du 6 novembre 2007⁵², la typologie des structures d'hébergement collectif du secteur public en n'en retenant que deux : les CEF et les établissements de placement éducatif (EPE ou EPEI lorsqu'une unité d'insertion leur est rattachée). Cette structuration ne s'applique pas aux associations qui sont en capacité de s'organiser de façon diverse dès lors qu'elles fournissent des prestations adaptées.

Évolution du nombre de structures d'hébergement du SP⁵³

Établissements d'hébergement collectif	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ⁵⁴
Établissements d'hébergement collectif traditionnel : EPE et EPEI ⁵⁵	76	72	72	99	89	88	78
<i>dont CER</i>	5	5	5	5	5	5	5
Foyers d'action éducative fonction CPI	39	36	31	30	0	0	0
CEF	6	8	8	8	10	9	10

Source : *Annuaire statistique de la justice, 2006-2011 et chiffres clés de la Justice au 1/1/2011 et au 1/1/2012*

L'ensemble de ces structures associées à celles du SAH sont donc autant d'outils à la disposition des magistrats pour adapter leurs réponses aux profils et aux parcours des mineurs. A ce titre, les

⁴⁹ Chiffres clés de la justice au 1^{er} janvier 2012 p 24 : 45 EPE et 33 EPEI.

⁵⁰ Cf. rapport de l'IGSJ d'octobre 2012 sur l'hébergement familial des mineurs délinquants.

⁵¹ Chiffres clés de la justice au 1^{er} janvier 2012.

⁵² Décret n°2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du SP de la PJJ.

⁵³ Tous les EPE ou EPEI ne regroupant pas le même nombre d'UEHC et celles-ci n'ayant pas la même capacité d'accueil, seul le nombre de places d'hébergement effectivement installées permet d'apprécier l'évolution du dispositif de placement du SP.

⁵⁴ En décembre 2012.

⁵⁵ Hors centres de placements immédiats : 39 en 2006 ; 36 en 2007 ; 31 en 2008 ; 30 en 2009 ; 0 en 2010.

CEF « constituent un dispositif complémentaire et intermédiaire entre les solutions classiques de placement et l'incarcération⁵⁶ ». Ils « ont vocation à compléter le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants et à s'intégrer à l'ensemble des structures de placement de la protection judiciaire de la jeunesse et du secteur associatif habilité⁵⁷ ». Ils constituent ainsi, pour un public très ciblé s'inscrivant dans un parcours ancré dans la délinquance ou ayant commis des faits graves, une alternative aux structures classiques d'hébergement collectif.

B. Une part croissante des CEF dans les dispositifs de placement

a) Dans le SAH, une progression des mesures de placement essentiellement liée au développement du dispositif CEF

Dans le secteur associatif, le nombre de places installées dans les établissements de placement intégralement financés par l'État, puisqu'accueillant exclusivement des mineurs au pénal⁵⁸, est passé entre 2007 et 2012 de 1017 à 1262. Cette augmentation est intégralement due à l'augmentation du nombre de places en CEF.

Le nombre de mesures de placement au pénal confiant un mineur à un établissement du SAH a, logiquement, suivi une tendance à la hausse sur la même période.

SAH : Nombre de mesures suivies dans l'année au titre de l'ordonnance de 1945	2007	2008	2009	2010	2011 ⁵⁹	Différentiel entre 2007 et 2011	Évolution en pourcentage entre 2007 et 2011
Hébergement collectif traditionnel	2079	2095	2273	2288	2166	+ 87	+ 4,18 %
Hébergement collectif spécialisé	2519	2670	2839	2900	3075	+ 496	+ 19,69 %
dont CPI	142	163	155	164	142	0	0 %
dont CER	1196	1203	1214	1200	1208	+ 12	+ 1,00 %
dont CEF	690	870	1040	1095	1285	+ 595	+ 86,23 %
dont Lieux de vie	491	434	430	441	440	- 51	- 10,38%
Hébergement individualisé	339	391	438	435	343	+ 4	+ 1,17 %
Hébergement autonome : familles d'accueil et tiers digne de confiance	243	244	205	211	156	- 87	- 35,80 %
Total mesures de placement au titre de l'enfance délinquante ⁶⁰	5180	5400	5755	5834	5740	+ 560	+ 10,81 %

Source : statistiques activité sous direction SDL

Si l'hébergement collectif traditionnel a cru de 4,18 %, c'est en proportion moindre que celle de l'hébergement collectif spécialisé qui a augmenté de 19,69 %. Cette croissance est essentiellement due à celle des placements en CEF qui a presque doublé entre 2007 et 2011. Ainsi, la proportion des placements en CEF qui s'élevait, au titre du SAH, en 2007 à 13,32 % de l'ensemble des placements judiciaires au titre de l'ordonnance du 2 février 1945, représente en 2011, 22,38 % de ceux-ci, soit une progression de 86,23 %.

Les éléments recueillis mettent en évidence une légère augmentation de 1,17 % du nombre de placements dans les dispositifs d'hébergement individualisé, alors que l'hébergement autonome regroupant les familles d'accueil et les tiers dignes de confiance a fortement diminué de 35,80 %. L'augmentation des placements en CEF explique que le nombre global des mesures de placement au titre de l'enfance délinquante a augmenté de 10,81 %.

⁵⁶ Circulaire de la DPJJ du 28 mars 2003.

⁵⁷ Cahier des charges annexé à la circulaire DPJJ/DACG du 13 novembre 2008.

⁵⁸ CPI, CER, CEF

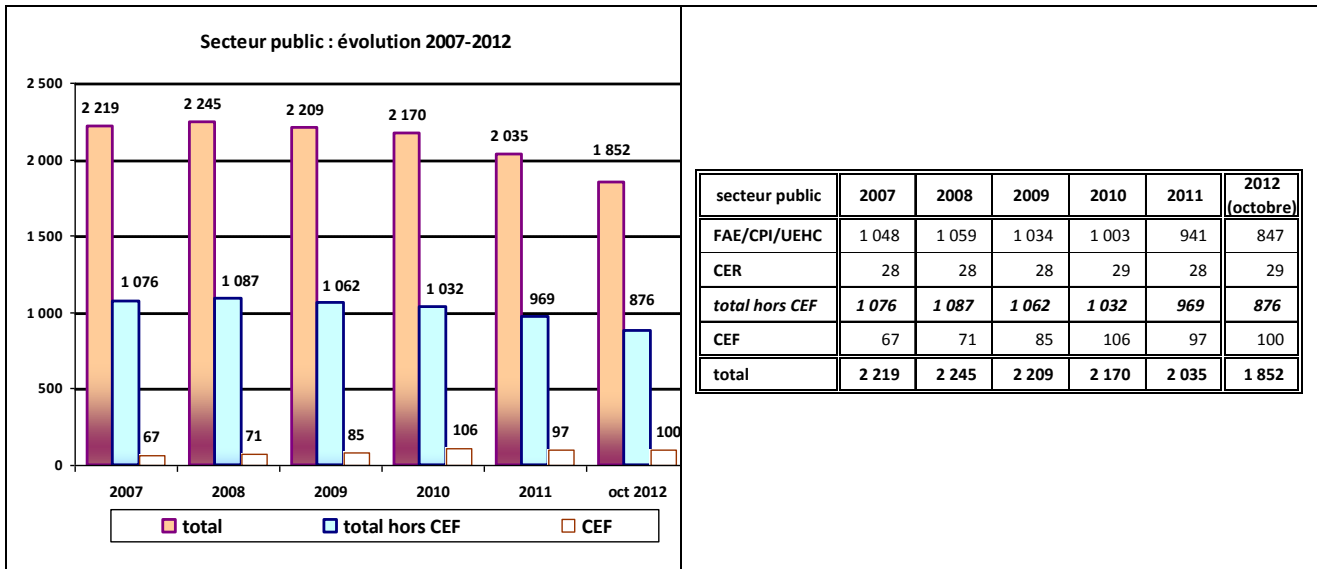
⁵⁹ Source : DPJJ logiciel IMAGE.

⁶⁰ Source : chiffres clés de la justice au 1^{er} janvier 2012.

b) Dans le SP, une forte augmentation des mesures de placement au pénal

Les données recueillies mettent en évidence une baisse globale sur la période 2007-2012 de la capacité d'accueil du SP, étant précisé que l'ensemble du dispositif de placement de la PJJ est dorénavant consacré exclusivement à l'accueil de mineurs délinquants⁶¹.

Évolution de la capacité d'accueil du dispositif d'hébergement du SP (nombre de places)



Néanmoins, le nombre total de mesures de placement a augmenté de 37,83 % entre 2007 et 2011, passant de 3 880 à 5 348.

SP : Nombre de mesures suivies dans l'année au titre de l'ordonnance de 1945	2007	2008	2009	En 2010	2011 ⁶²	Différentiel entre 2007 et 2011	Évolution en pourcentage entre 2007 et 2011
Hébergement collectif traditionnel	1931	2194	3829	3834	3862	+1931	100,00 %
Hébergement collectif spécialisé	1177	1392	322	447	428	-749	-63,63 %
dont CPI	969	1086	0	0	0	-969	-100,00 %
dont CER	67	71	71	82	74	+7	+10,44 %
dont CEF	141	235	251	365	354	+213	+151,06 %
Hébergement individualisé	225	273	305	283	248	+23	+10,22 %
Familles d'accueil	547	634	732	759	810	+263	+48,61 %
Total mesures de placement au titre de l'enfance délinquante⁶³	3880	4493	5188	5323	5348	+1468	+37,83%

Source : statistiques activité sous direction SDL

Les mesures de placement en hébergement collectif traditionnel ont pour leur part augmenté de 100,00 % entre 2007 et 2011, celles en hébergement individualisé de 10,22 %, et celles en familles d'accueil de 48,61 %. Si le nombre de mesures de placement en hébergement collectif spécialisé, a de son côté diminué de 63,63 %, cette baisse s'explique par la suppression, depuis 2009, des structures de centre de placement immédiat (CPI), comptabilisées depuis cette date dans l'hébergement collectif traditionnel. Alors même que les mesures de placement en CER sont restées globalement stables sur la période considérée (augmentation de sept mesures entre 2007 et 2011), en revanche, celles prises en CEF ont de leur côté augmenté de 151,06 % (plus 213 mesures entre 2007 et 2011). Ces tendances montrent que ce dispositif a été utilisé de façon progressive et croissante au cours des cinq dernières années et que les professionnels de la justice des mineurs se sont approprié ce nouvel outil.

⁶¹ En 2007, le nombre de mesures de placement au civil représentait environ 29 % du total des mesures de placement du SP et les PJM environ 12 %.

⁶² Source : DPJJ IMAGE.

⁶³ Source : chiffres clés de la justice au 1^{er} janvier 2012.

1.1.2.2 Une appropriation de fait par les professionnels de la justice des mineurs

A. Entre 2007 et 2010, moins de condamnations de mineurs mais un plus grand nombre placés en CEF

Les éléments statistiques suivants montrent que, entre 2007 et 2010, le nombre d'affaires poursuivies mettant en cause des mineurs baisse, comme celui des mineurs condamnés, tandis que le nombre de mineurs placés en CEF augmente. Concernant l'activité des parquets pour mineurs, le tableau ci-après indique une baisse de 5,38 % du nombre d'affaires poursuivies sur la période 2007-2010.

Activités des parquets pour mineurs

Années	Nombre d'affaires poursuivables	Nombre d'affaires poursuivies
2007	149 851	59 936
2008	150 333	58 550
2009	150 660	57 974
2010	143 921	56 707

Source : annuaire statistique de la Justice. Edition 2011-2012

Parallèlement, le nombre de condamnations de mineurs pour crimes et pour délits sur la période 2007-2010 a baissé de 8,29 %. Toutefois le nombre de condamnation de mineurs pour délits mentionnant l'état de récidive légale a augmenté de 18,31 % entre 2009 et 2010.

Nombre de condamnations de mineurs pour crimes et délits

Années	Nombre de condamnations de mineurs pour crimes	Nombre de condamnations de mineurs pour délits	Total
2007	658	55 500 dont 712 mentionnant l'état de récidive légale	56 158
2008	606	55 444 dont 710 mentionnant l'état de récidive légale	56 050
2009	529	53 652 dont 710 mentionnant l'état de récidive légale	54 181
2010	502	50 999 dont 840 mentionnant l'état de récidive légale	51 501

Source : annuaire statistique de la Justice. Edition 2011-2012

En revanche, le nombre de mineurs réitérants est en légère diminution puisqu'il représentait 7887 mineurs en 2007 contre 7022 en 2010⁶⁴. Cette tendance à la baisse s'est poursuivie en 2011⁶⁵. Pour sa part, le nombre de mineurs placés en CEF a doublé passant de 681 en 2007 à 1 362 en 2012.

Nombre de mineurs placés en CEF

Années	Nombre de mineurs placés en CEF (SP et SAH)
2007	681
2008	888
2009	1063
2010	1240
2011	1320
2012	1362

Source : tableaux SDL

Les directeurs de CEF, ont de leur côté souligné, à travers leurs réponses au questionnaire *Sphinx*, la hausse de 81 % du nombre de demandes de placements entre 2008 et 2011. Celles-ci s'élevaient à près de 100 en moyenne par CEF en 2008 et ont atteint une moyenne de 181 en 2011.

B. Le CEF, un dispositif dont l'utilité est aujourd'hui globalement reconnue

Les entretiens conduits par la mission et l'étude des documents remis, montrent que les professionnels de la justice des mineurs ont pu progressivement apprécier l'intérêt de ce type de placement, malgré les premières réticences voire l'hostilité manifestée par une partie d'entre eux au début de la mise en place de ce dispositif.

⁶⁴ Source : annuaire statistique de la Justice. Edition 2011-2012.

⁶⁵ Le nombre d'hommes mineurs mis en cause pour délits non routiers a diminué de 7,1 % entre 2010 et 2011⁶⁵ avec une baisse de 9,27 % pour les atteintes aux biens, de 8,32 % pour les vols avec violence et de 5,45 % pour les violences physiques non crapuleuses ; les violences sexuelles ont quant à elles augmenté de 0,46 % sur la même période (statistiques de l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales [ONDRP]).

Ces éléments sont confortés dans les réponses apportées par les magistrats, siège et parquet confondus, au questionnaire *Sphinx* :

- environ 90 % des magistrats estiment que le dispositif CEF correspond à un besoin de la juridiction en terme de prise en charge des mineurs au pénal ;
- environ 90 % des magistrats considèrent que le CEF offre une alternative crédible à l’incarcération ;
- environ 80 % des magistrats estiment adaptées les conditions légales de placement en CEF ;
- environ 65 % des magistrats pensent que le CEF a effectivement contribué à réduire le taux d’incarcération des mineurs sur le ressort de leur juridiction.

S’agissant de l’appréciation qualitative de la prise en charge des mineurs placés en CEF, 58 % des magistrats du siège ayant répondu au questionnaire *Sphinx* se sont déclarés satisfaits ou très satisfaits de ce dispositif, tandis que 33 % ont porté une appréciation inégale et 9 % l’ont jugé insuffisant. Leurs réponses ont concerné : le travail avec les familles, le travail d’insertion, la prise en compte de la dimension « *santé* », le travail sur la prise en considération des faits reprochés et la préparation à la sortie.

Ainsi, les organisations professionnelles de magistrats⁶⁶ témoignent d’une certaine appropriation de ce mode de placement, tout en maintenant quelques réserves et sans abandonner la plus grande vigilance à son égard. Les organisations consultées regrettent toutes l’élargissement des critères de placement en CEF, notamment au regard de la diversité des profils judiciaires accueillis. La gestion des places leur paraît opaque et les placements en CEF souvent choisis par défaut. En outre, un déficit d’informations sur le fonctionnement des CEF et sur la prise en charge des mineurs placés est souligné. La plupart craignent qu’une mauvaise gestion des incidents n’accroisse le risque d’incarcération. Enfin, ces organisations soutiennent que le développement des CEF doit reposer sur une évaluation objective de leurs résultats et des besoins en nouvelles structures. En ce sens, la mission, positivement accueillie, ne peut constituer, à leurs yeux, qu’une étape sur la voie d’une évaluation élargie à l’ensemble des dispositifs de placement et fondée sur l’étude des parcours des mineurs.

Le Conseil national des barreaux émet pour sa part des réserves quant à l’évolution des conditions et des pratiques concrètes de placement en CEF et quant au risque de réduction des autres possibilités effectives d’hébergement. Il souhaite, par ailleurs, que les avocats soient associés au pilotage local des CEF dans lesquels ils pourraient rendre visite à leur client. Ces propositions se heurtent toutefois à l’absence d’avocats spécialisés en matière de mineurs dans la plupart des juridictions, à l’exception des plus importantes.

S’agissant des personnels de la PJJ, certains d’entre eux ont estimé à l’époque qu’il n’était pas possible d’effectuer un vrai travail éducatif dans un milieu contraint. Des oppositions se sont donc exprimées de leur part quant à la notion même de centre fermé qui pouvait aussi rappeler les centres fermés de l’Éducation surveillée qui ont cessé de fonctionner en 1979⁶⁷. Les entretiens conduits par la mission montrent que la nouvelle génération d’éducateurs et de cadres a un point de vue plus pragmatique et ouvert à d’autres références théoriques. Leurs organisations syndicales s’en font l’écho ou, pour certaines, tempèrent aujourd’hui l’hostilité affichée depuis la création du dispositif. Cette attitude plus pragmatique se traduit également par le souci de préserver la diversité de l’offre d’hébergement pour s’adapter à celle des mineurs.

⁶⁶ La mission s’est entretenue avec des représentants du Syndicat de la magistrature (SM), de l’Union syndicale des magistrats (USM), de l’Association française des magistrats de la jeunesse et des familles (AFMJF). FO-magistrats n’a pas répondu à son invitation.

⁶⁷ Voir par exemple, l’article de L. Mucchielli sur les CEF publié dans la revue d’histoire de l’enfance « irrégulière » numéro 7/2005.

Le SAH s'est montré, dès l'origine, ouvert au principe d'une éducation sous contrainte, ce qui explique d'une part l'importance de sa contribution à l'élaboration du premier cahier des charges des CEF, et aussi sa part prépondérante dans la montée en charge du dispositif. Même si quelques réticences se sont également exprimées à l'époque, il est un fait que le SAH a su par sa réactivité et sa flexibilité assurer la croissance de ce nouvel outil.

1.2 Le fonctionnement des CEF présente une grande hétérogénéité et des fragilités

De nombreux exemples de dysfonctionnements importants et récurrents, ainsi que des incidents parfois très graves⁶⁸ ont été portés à la connaissance de la mission ou constatés par elle-même à l'occasion de ses déplacements. Si la survenance de crises est susceptible d'affecter tout organisme chargé d'une mission difficile, elle ne saurait placer des mineurs ou des professionnels, du fait de défaillances organisationnelles, en situation de danger affectant leur santé et leur sécurité. Les constats réalisés par la mission permettent de repérer les points de fragilité les plus marqués et de souligner de grandes disparités dans le fonctionnement de ces structures.

1.2.1 Des mineurs et des acteurs aux profils divers

1.2.1.1 Les profils des mineurs effectivement accueillis : une identification complexe

A. Les données disponibles et complétées par la mission

a) Les données existantes

En 2008, le pôle recherche⁶⁹ de la DPJJ a conduit une étude à partir d'une cohorte de délinquants aux fins de mesurer les effets du placement en termes de réitération ou de sortie éventuelle de la délinquance. Ce travail croisait deux sources : d'une part, un recueil de données réalisé au cours de l'année 2008 auprès des 13 CEF (existants en 2006) portant sur 435 mineurs, d'autre part, des informations issues de la consultation du Casier judiciaire national relatives aux condamnations de 358 mineurs seulement en raison de l'indisponibilité de disposer des informations pour les 77 autres⁷⁰.

Une typologie a ainsi été dressée concernant les mineurs accueillis en CEF entre 2003 et 2007. 97 % de ces jeunes sont de sexe masculin. Ils sont âgés de 16 ans en moyenne. Aux deux extrêmes de la courbe d'âge, 2 % sont âgés de 13 ans et 6 % de plus de 18 ans (mineurs toujours suivis du fait d'une mesure de mise sous protection judiciaire⁷¹). En outre, un mineur sur trois a déjà été incarcéré avant son entrée en CEF et pour les deux tiers d'entre eux pour une durée inférieure à trois mois. 80 % ont commis au moins une atteinte à la personne, 15 % des agressions sexuelles, 78 % plusieurs atteintes aux biens, moins de 20 % des infractions criminelles, la grande majorité (plus de 80 %) ayant commis des infractions délictuelles.

74 % sont qualifiés par l'étude de « *multi-réitérants* » parce qu'ils ont en moyenne commis plus de 10 infractions. Ils sont auteurs plutôt d'infractions contre les biens et de gravité moyenne. 26 %, à l'inverse, sont qualifiés par l'étude de « *non-réitérants* ». Non encore condamnés, ils ont commis moins de dix infractions (en moyenne huit infractions) dont la plupart relèvent des atteintes aux personnes. Leur parcours ne s'inscrit pas dans le temps mais se caractérise plutôt par des passages à l'acte violents.

⁶⁸ Le dernier en date du 21 janvier 2013 concerne un viol présumé de mineure dans l'enceinte d'un CEF, en plein jour, par des mineurs normalement encadrés en permanence par des éducateurs.

⁶⁹ Florence de Bruyn, Luc-Henri Choquet et Lydia Thierus in « *Les sorties de délinquance, théories, méthodes, enquêtes* », sous la direction de Marwan Mohamed, Paris, La découverte, *Recherches*, mars 2012.

⁷⁰ Pour les autres mineurs de l'échantillon initial, le casier faisait défaut (état civil inexact, décès, etc.).

⁷¹ Article 16 bis de l'ordonnance du 2 février 1945 qui ne permet cependant pas le maintien en CEF après la majorité.

b) Les données complémentaires recueillies par la mission

Pour compléter cette étude par des résultats actualisés, la mission a procédé à un échantillonnage des profils de mineurs accueillis sur une période donnée. Onze établissements sur 43 CEF fonctionnant au 15 novembre 2012, ont été mis à contribution⁷². Les données concernaient 111 mineurs (dont 10 filles placées dans deux établissements distincts) sur 442 jeunes présents⁷³ au 31 octobre 2012, soit un échantillon de 25,11 %⁷⁴.

Il résulte de cette analyse que le cadre juridique est majoritairement (82,88 %) celui du contrôle judiciaire, avant celui du sursis avec mise à l'épreuve (15,31 %). Le placement à l'extérieur, reste exceptionnel (2 cas). La libération conditionnelle n'est pas représentée dans l'échantillon. Les magistrats prescripteurs sont principalement les juges des enfants (68 cas soit 61,26 %), puis, les juges d'instruction (29 cas soit 26,12 %), plus exceptionnellement les tribunaux pour enfants (8 cas soit 7,20 %)⁷⁵, et très rarement la cour d'appel ou le juge des libertés et de la détention (1 cas chacun). Cinq jeunes étaient âgés de 18 ans révolus au jour de l'échantillonnage. Le CEF intervient en sortie d'incarcération pour 28,83 % des cas, mais pour certains établissements cela peut concerner la moitié de leur public. Pour les mineurs précédemment libres (71,17%), un peu plus du tiers (38,85 %) avaient été antérieurement placés.

La catégorie d'infraction qui a le plus souvent motivé le placement est le vol aggravé (28,82 %), presque à égalité avec les violences (27,02 %). Viennent ensuite les vols simples (12,61 %), suivis des infractions sexuelles (11,71)⁷⁶, puis des vols accompagnés d'infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS) (2,70 %), des infractions avec arme (5,40 %), et des ILS seules (4,50 %). Dans un cas, l'infraction relevée est une tentative de meurtre. Les problématiques psychologiques et/ou psychiatriques sont signalées par les établissements entrant dans l'échantillon pour presque 15 % des cas.

Les magistrats interrogés dans le cadre du questionnaire *Sphinx* sur le profil des mineurs déjà placés en CEF ont principalement répondu (avec possibilité de réponses multiples) avoir déjà eu recours au dispositif pour un mineur réitérant⁷⁷, « également pour un mineur dont la personnalité le justifiait indépendamment de la nature des faits », ⁷⁸ par défaut⁷⁹ et en dernier lieu, pour un mineur primo-délinquant⁸⁰ ayant commis des faits criminels ou très graves.

B. Un profil de mineurs qui correspond globalement aux critères du public cible

Malgré des différences importantes sur la nature des données recueillies, l'analyse de l'échantillon rejoint pour partie celle de l'étude.

Concernant le public cible des CEF tel qu'il résulte de la loi comme de l'esprit du dispositif, l'étude DPJJ souligne que les jeunes accueillis majoritairement sont soit mis en cause pour des faits multiples (les multi-réitérants) soit auteurs de faits plus isolés mais violents (les non-réitérants).

L'analyse par la mission de l'échantillonnage n'a pas permis de vérifier systématiquement les antécédents judiciaires des mineurs qui ne figuraient pas toujours au dossier. Cependant, la

⁷² Situés dans des zones différentes (7 interrégions de la PJJ sur 9 : Grand Nord, Grand Ouest, Grand Est, Ile de France/Outre-mer, Centre Est, Sud Ouest, Sud Est), ces établissements, soit faisaient partie des structures visités par la mission, soit avaient fait l'objet d'une mission d'inspection récente.

⁷³ Chiffre fourni par la DPJJ, SDPOM, bureau L4 du contrôle de gestion.

⁷⁴ Les caractéristiques recueillies ont porté sur le cadre juridique de la décision (mesure prononcée et juge prescripteur), l'éventuelle détention au moment du placement) ; l'infraction reprochée, en raisonnant par une classification aboutissant à huit catégories (violences, vol, vol aggravé, vol et stupéfiants, stupéfiants, infraction avec arme, conduite de véhicule, extorsion de fonds, infraction sexuelle)⁷⁴ ; l'existence de problématiques psychologiques et/ou psychiatrique.

⁷⁵ Dans ce cas en prolongement d'une décision du JE ou JI.

⁷⁶ Soit un global de 38,73 % d'atteintes à la personne.

⁷⁷ 69 occurrences soit 46%

⁷⁸ 40 occurrences soit 26%.

⁷⁹ 23 occurrences soit 15%.

⁸⁰ 18 occurrences soit 12%.

consultation des dossiers montre que la très grande majorité des mineurs placés étaient précédemment connus de la justice et suivis dans ce cadre. Les magistrats confirment également ces éléments dans leurs réponses au questionnaire *Sphinx*.

Les différences importantes de données quant à la nature des infractions commises par les mineurs placés ne permettent pas de tirer de réels enseignements puisque l'étude raisonnait sur des antécédents et non sur l'infraction support du placement en CEF. La seule indication, à cet égard, est celle d'une stabilité des mineurs placés ayant commis des infractions sexuelles (15 % dans l'étude, 11,71 % dans l'échantillon).

Comme dans l'étude DPJJ, des jeunes majeurs continuent d'être placés dans le dispositif hors de tout cadre légal, ce qui souligne, *de facto*, les difficultés à assurer la continuité de la prise en charge de ces jeunes.

S'agissant de la situation du délinquant au moment de son placement au CEF, l'étude et l'échantillonnage sont concordants : la part de jeunes précédemment incarcérés approche le tiers dans les deux cas. Cela signifie que le CEF constitue, en 2012, comme en 2008, une solution de sortie à la détention essentiellement dans le cadre pré-sentenciel, les aménagements de peine ne parvenant pas, malgré le cadre légal les favorisant, à se développer. A cet égard, le questionnaire *Sphinx* donne la même indication.

En dernier lieu, l'existence des problématiques psychologiques et/ou psychiatriques n'entraîne pas dans le champ de l'étude du pôle recherche. Dans l'échantillonnage, ces problématiques ont émergé comme une forte préoccupation des professionnels, mais aussi, du point de vue des inspecteurs, comme une interrogation sur la fonction réelle du CEF, qui tente parfois de suppléer à la carence d'autres institutions (ASE et Santé), ou de les relayer compte tenu de l'inexistence de structures dédiées aux mineurs « à difficultés multiples ». Ces mineurs présentant des troubles psychiatriques, comme d'autres jeunes placés en CEF après un parcours de placement en assistance éducative difficile, éventuellement caractérisé par des passages à l'acte violents sur les personnels de ces structures, ne constituent pas *a priori* le public cible du dispositif.

1.2.1.2 Les professionnels en charge des mineurs placés : des disparités constatées

A. La composition des équipes éducatives

a) Le nombre d'ETP : des différences entre le SP et le SAH et la volonté d'appliquer une norme commune

Les mineurs placés en CEF sont pris en charge par une équipe dont la dotation en effectifs n'a pas été définie précisément dans les textes. Ils ont, néanmoins, été pensés pour satisfaire à l'objectif de suivi éducatif renforcé, adapté à la personnalité de chacun.

Le cahier des charges de 2008 énonce ainsi, la nécessité que le tableau des emplois des CEF permette « d'assurer une présence éducative minimale d'au moins deux ETP pour assurer l'encadrement des mineurs pendant 24 h par jour et 365 jours par an » et que celui-ci prenne en compte « la place prépondérante accordée aux activités éducatives spécifiques [...] sans toutefois que soient négligées les possibilités de collaboration avec les intervenants extérieurs ». Dès lors, en fonction des territoires, des contextes, opportunités ou projets locaux, les CEF se sont déployés avec des variantes, relatives notamment à la capacité d'accueil des mineurs et à la composition de l'équipe⁸¹.

La mission a mesuré, grâce aux réponses apportées au questionnaire *Sphinx*⁸², l'amplitude des variations d'effectifs, étant précisé que ceux-ci ont été appréciés en incluant toutes les catégories de

⁸¹ Constat du sous-directeur SDK et corroboré par les documents fournis.

⁸² Pour le SP : 8 CEF sur les 10 en fonctionnement au jour de la mission dont 3 dits « santé mentale » et pour le SAH : 29 CEF sur les 33 en fonctionnement au jour de la mission dont 9 dits « santé mentale ».

professionnels, exception faite des enseignants mis à disposition par l'Éducation nationale. Il ressort de l'exploitation du questionnaire, que, fin 2012, l'effectif des CEF était compris dans une fourchette de 23,50 à 29,49 ETP, pour les CEF du SAH, et de 24 à 27,12 ETP, pour les CEF du SP. Pour la catégorie des CEF « *santé mentale* », l'effectif moyen des CEF du SAH était supérieur à celui des CEF du SP à hauteur de 2,41 ETP. En revanche, les CEF sans spécialisation disposaient d'un niveau d'effectif pratiquement équivalent dans le SAH et dans le SP.

En outre, il convient de rappeler que, dès 2010, dans un souci d'harmonisation du nombre des ETP, justifié par la recherche d'une optimisation des moyens dans un contexte budgétaire contraint, la DPJJ a cherché à définir une norme commune applicable à tous les CEF, qu'ils relèvent d'une gestion publique ou associative. La circulaire de tarification de 2011⁸³ énonce, ainsi, la nécessité d'harmoniser les effectifs des CEF tandis que celle de 2012⁸⁴ prescrit une norme de « *24 ETP pour une capacité de 12 places* » et en impose la mise en œuvre, à compter du 1^{er} janvier 2013. Il résulte de ces éléments que les effectifs cibles retenus par l'administration pour les CEF du SP se décomposent de la façon suivante⁸⁵ :

	Responsable d'unité éducative (RUE)	Éducateurs	Professeurs techniques	Directeur	Adjoint technique	Adjoint administratif	Psychologue	Total effectif
Composition d'un CEF cible (nombre d'ETPT)	1	15	2	1	3	1	1	24

Pour les établissements du SAH, si le détail de ces effectifs n'a pas vocation à s'imposer, en revanche, la circulaire de tarification de 2012 lie l'allocation des moyens qui doit leur être accordée en 2013, au respect de la nouvelle norme de 24 ETP : « *En tout état de cause, la détermination de la dotation globale de financement accordée en 2013 se fera sur la base de cet objectif* ».

A ces effectifs dorénavant normés, vient s'ajouter un enseignant mis à disposition par l'Éducation nationale et, le cas échéant, en fonction des projets d'établissement, il est fait référence, en complément, à des intervenants extérieurs tout en précisant, dans le même temps, que le financement de leurs interventions devra « *se faire à enveloppe constante et ne fera pas l'objet de crédits supplémentaires dédiés de la part de la protection judiciaire de la jeunesse* ».

Enfin, par une note en date du 17 juillet 2012 relative au « *Dispositif des centres éducatifs fermés renforcés en moyens de santé mentale* », le directeur de la PJJ indique que « *les établissements pourront bénéficier d'une dotation complémentaire d'un maximum de 2,5 équivalents temps plein de personnels de santé mentale : psychiatres, psychologues, infirmiers ou encore éducateurs spécialisés* », ce qui autorise pour ces CEF un effectif de 26,5 ETP maximum.

b) L'équipe pluridisciplinaire : des différences entre SAH et SP

Les équipes de CEF sont composées de personnels appartenant à différentes catégories et fonctions : cadres de direction, éducateurs, professeurs/éducateurs techniques, psychologues, psychiatres, infirmiers, personnels de bureau, adjoints techniques, veilleurs de nuit, personnels de cuisine, maîtresses de maison, enseignant mis à disposition par l'Éducation nationale.

La comparaison détaillée de la représentation de ces catégories de personnels dans les effectifs fait ressortir des différences significatives entre CEF publics et CEF associatifs mais aussi, parfois, entre les CEF, quel que soit leur statut.

⁸³ Circulaire de tarification du 7 février 2011.

⁸⁴ Circulaire de tarification du 17 février 2012.

⁸⁵ Source SDRHRS.

– *L'équipe de direction*

Il ressort des réponses apportées au questionnaire *Sphinx* une différence en nombre de l'équipe de direction : dans les CEF du SAH, celle-ci est très majoritairement⁸⁶ constituée de trois cadres représentant 2,5 à 3 ETP, (1 directeur et 2 directeurs adjoints ou chefs de service) alors qu'elle est toujours composée de 2 membres dans les CEF du SP (1 directeur et 1 responsable d'unité éducative, à temps plein).

– *L'équipe éducative*

D'après *Sphinx*, les éducateurs représentent en moyenne 17,08 personnels dans les CEF du secteur public et 13,03 personnels dans ceux du SAH. Ce différentiel apparent s'explique, en réalité, par une composition différente des équipes. Ainsi, le SAH a doté ses établissements d'un nombre supérieur de professeurs/éducateurs techniques et, à la différence du SP, a conservé des emplois de veilleurs de nuit. Par ailleurs, des emplois de maîtresses de maison existent dans les CEF du SAH alors qu'ils sont absents des organigrammes des CEF du SP.

Dans les CEF du SP, on peut constater une proportion moyenne de 27% d'ETP d'éducateurs contractuels avec des écarts importants selon les structures. Ce pourcentage atteint, par exemple, dans l'un des CEF, situé en région parisienne, plus de 47 % de l'effectif des éducateurs. En outre, dans une communication sur l'état d'avancement des démarches préparatoires à l'ouverture prochaine du CEF d'Epinay-sur-Seine⁸⁷, la DIR d'Île-de-France indique que les personnels contractuels représenteront 65 % de l'effectif.

– *Les personnels de santé*

S'agissant des personnels infirmiers, 13 CEF sur les 37 ayant répondu au questionnaire (soit 35 %), n'en comptent aucun dans leur effectif, dont un CEF « *santé mentale* » du SP. A l'inverse, cinq CEF, dont quatre du SAH, tous « *santé mentale* », disposent de 2 ou 2,5 ETP d'infirmier⁸⁸.

Les temps de psychologues, présents dans tous les CEF, sont majorés en moyenne de 0,41 ETP dans les CEF « *santé mentale* » du SAH et de 0,33 ETP dans les CEF « *santé mentale* » du SP. L'intervention de psychiatres n'est pas systématique, même pour les CEF « *santé mentale* ». Ainsi, 22 CEF sur les 37 du questionnaire n'y ont pas recours, dont 4 CEF « *santé mentale* ».

D'une manière générale, entre les CEF « *santé mentale* » et les autres, le différentiel moyen d'ETP repéré est, pour le SAH, un supplément de 2,43 ETP et, pour le SP, de seulement 0,10. Si l'on procède à un examen détaillé des catégories de professionnels et des disparités qu'il révèle, cette différence en ETP correspond, principalement, pour le SAH, à un supplément logique de personnels de santé ; pour le SP, ce chiffre de 0,10 ETP résulte d'un accroissement de 1,22 ETP de personnels de santé et d'une diminution à peu près équivalente d'ETP d'éducateurs.

– *Les enseignants mis à disposition par l'Education nationale*

La circulaire conjointe du ministère de l'Education nationale et du ministère de la Justice du 22 février 2005 prévoit un emploi d'enseignant par CEF prélevé sur la dotation académique. Seuls quatre CEF du SAH, probablement pour des raisons conjoncturelles, ont déclaré ne pas disposer d'enseignant. Dans le SP, un CEF sur les huit qui ont renseigné le questionnaire, ne dispose pas d'enseignant tandis qu'un autre établissement est doté de deux ETP.

⁸⁶ À hauteur de 80 %.

⁸⁷ Ouverture prévue en début d'année 2013.

⁸⁸ 1 CEF a 2,5 ETP d'infirmier.

B. Le niveau de qualification et d'expérience des professionnels : des différences notables et des lacunes au regard du public accueilli

a) La formation statutaire

Les professionnels titulaires de la PJJ, qu'il s'agisse des directeurs⁸⁹ ou des éducateurs⁹⁰, recrutés sur concours, sont formés à l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ)⁹¹. Ils bénéficient, à ce titre, d'une formation généraliste mais adaptée à la mission de prise en charge d'adolescents délinquants dans le cadre de décisions judiciaires et « *les spécificités des CEF [y] sont abordées au même titre que l'ensemble des spécificités des autres services de la PJJ* »⁹².

Ainsi, la formation classique des éducateurs, dispensée en deux ans, consacre 300 heures environ à l'action d'éducation dans le cadre pénal, recouvrant des thématiques transversales au placement judiciaire des mineurs délinquants. Selon les documents fournis par l'ENPJJ, ce cursus de formation intègre en outre 5 à 12 heures d'enseignement spécifiquement consacrées à l'étude du cahier des charges des CEF, au mode de travail des équipes en CEF et au processus de placement dans ce type d'établissement. La question de la gestion de la violence et des gestes contenant, particulièrement prégnante en CEF, est systématiquement abordée, quel que soit le cursus suivi (de 10 à 20 heures d'enseignement). Il en est de même d'un certain nombre d'autres sujets, tels que la laïcité, les aménagements de peine, les médiations sportives, etc.

En ce qui les concerne, les professionnels du SAH peuvent se former en institut régional du travail social (IRTS) afin d'acquérir l'un des diplômes d'État du travail social. Néanmoins, les formations d'éducateur spécialisé et de moniteur éducateur n'abordent pas la question spécifique de la prise en charge éducative des mineurs délinquants. Il apparaît, que, parmi les 29 directeurs de CEF qui ont répondu, 12 sont titulaires d'un diplôme de niveau 1 dont trois ont obtenu le certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement social ou service d'intervention sociale (CAFDES)⁹³ et cinq sont voie de l'obtenir. Selon le questionnaire *Sphinx*, 88 %⁹⁴ des directeurs adjoints ou les chefs de service en poste dans les CEF du SAH possèdent un diplôme de niveau 2⁹⁵.

Le tableau ci-dessous permet en outre, de visualiser les pourcentages moyens d'éducateurs qualifiés dans les CEF du SAH.

Effectif moyen d'éducateurs dans les CEF du SAH	Pourcentage moyen d'éducateurs spécialisés ⁹⁶	Pourcentage moyen de moniteurs éducateurs ⁹⁷	Pourcentage moyen d'éducateurs techniques	Pourcentage moyen d'éducateurs sportifs ⁹⁸	Pourcentage moyen d'éducateurs sans diplôme
13,03 ETP	21,74 %	13,53%	14,25%	21,26 %	29,23 %

Source : *Questionnaire Sphinx*

Sept CEF du SAH indiquent n'avoir qu'un seul éducateur spécialisé au sein de l'équipe éducative, un CEF déclare n'avoir aucun éducateur spécialisé, ni même de moniteur éducateur.

⁸⁹ Le concours externe de directeur est ouvert aux personnes titulaires d'une licence, d'un autre titre ou diplôme classé au moins au niveau II ou d'une qualification équivalente à l'un de ces titres ou diplômes.

⁹⁰ Le concours externe des éducateurs est ouvert aux personnes qui justifient de conditions de diplôme, notamment : du diplôme d'État d'éducateur spécialisé ou de l'un des titres ou diplômes homologués au niveau III figurant sur la liste établie ci-dessous :

- diplôme d'études universitaires générales (DEUG) ou diplôme universitaire de technologie (DUT) ou diplôme national sanctionnant un premier cycle d'études supérieures ;

- titre ou diplôme de l'enseignement technologique homologué au niveau III figurant sur la liste d'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique [...] ou qui ont obtenu la reconnaissance de leur expérience professionnelle.

⁹¹ La formation est de deux ans pour le recrutement classique des directeurs et des éducateurs.

⁹² Document « *La formation des personnels exerçant en CEF* » - Direction des formations-ENPJJ.

⁹³ Diplôme d'état de niveau 1.

⁹⁴ 29 CEF ont répondu ce qui représente au total 50 directeurs adjoint ou chefs de service. 88 % équivaut à 44 sur 50.

⁹⁵ Notamment le CAFERUIS (certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale).

⁹⁶ Diplôme de niveau III.

⁹⁷ Diplôme de niveau IV.

⁹⁸ Diplôme de niveau IV.

b) L'expérience professionnelle

Il ressort des réponses apportées au questionnaire *Sphinx* que 26 directeurs de CEF du SAH sur 29 (environ 90%) ont plus de neuf années d'expérience professionnelle auprès d'adolescents difficiles tandis que quatre directeurs de CEF du SP sur les huit ayant répondu au questionnaire ont déclaré avoir moins de trois ans d'expérience professionnelle.

Cette différence d'expérience se retrouve dans les réponses concernant les éducateurs : environ 57 % de ceux intervenant dans les CEF du SAH ont plus de trois années d'expérience en CEF ou auprès d'adolescents difficiles tandis que, dans le SP, ce pourcentage est de 49 %.

c) L'absentéisme et l'appréciation qualitative par les directeurs de service

A la question « *Le CEF a-t-il déjà rencontré des problèmes d'absentéisme au sein de l'équipe éducative* », la quasi totalité des directeurs (35 sur 37) ont apporté une réponse positive. Le tableau complété par ces mêmes directeurs concernant le nombre total de jours d'absence d'éducateurs sur les années 2008 à 2011 traduit une évolution constante et forte du nombre de jours d'arrêts maladie et une stabilité, en revanche, du nombre de jours d'arrêts liés à un accident de travail.

Équipe éducative	2008	2009	2010	2011	Évolution en % entre 2008 et 2011
Nombre moyen de jours d'arrêts maladie par CEF	355,76	521,95	596,54	779,51	+ 120 %
Nombre moyen de jours d'arrêts liés à un accident de travail par CEF	162,70	164,78	169,00	153,05	- 6 %

Source : Questionnaire *Sphinx*

En 2011, le nombre de jours d'arrêt maladie des éducateurs des 37 CEF concernés représentait l'équivalent de 3,59 ETPT⁹⁹ par CEF, auxquels vient s'ajouter l'équivalent de 0,7 ETPT pour les arrêts liés à un accident du travail, soit un total de 4,29 ETPT par CEF¹⁰⁰.

Enfin, le questionnaire *Sphinx* portait sur le niveau de satisfaction des directeurs de CEF sur leur équipe éducative. Les facteurs d'insatisfaction les plus fréquemment cités sont à mettre en lien avec le manque de formation des personnels et le manque de cohésion de l'équipe (neuf réponses à chaque fois). La question de l'absentéisme arrive juste derrière (sept réponses).

1.2.2 La mise en œuvre contrastée d'un suivi éducatif renforcé

1.2.2.1 Un « corpus normatif » souvent lacunaire et une organisation du travail à parfaire

A. Un défaut fréquent de qualité des documents de référence

En tant qu'établissements sociaux et médico-sociaux, au titre de l'article L312-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), les CEF doivent se doter des « *outils* » imposés par le législateur¹⁰¹ : livret d'accueil auquel est annexée la charte des droits et liberté de la personne accueillie et le règlement de fonctionnement de l'établissement, document individuel de prise en charge (DIPC) élaboré avec la participation de la personne accueillie ou de son représentant légal, projet d'établissement ou de service.

D'une manière générale, la mission a constaté l'existence de ces documents dans les CEF visités, ce que confirment les réponses au questionnaire *Sphinx*, même si certains sites font état de travaux en cours d'élaboration et donc non totalement aboutis.

⁹⁹ Calcul sur la base de 365 jours auxquels sont retirés les week-ends (104 jours) et les congés annuels (44 jours). ETPT : on distingue les effectifs physiques correspondant aux agents rémunérés, quelle que soit leur quotité de travail et les ETPT (équivalents temps plein travaillé) correspondant aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents.

¹⁰⁰ Le bilan social 2011 de la DPJJ n'autorise pas de comparaison chiffrée car les données apparaissant dans ce document concernent exclusivement le SP et globalisent les absences pour l'ensemble du dispositif de placement sans distinguer les CEF. La tendance qui peut néanmoins être repérée est celle d'une augmentation, entre 2010 et 2011, d'environ 6 % du nombre de jours d'absence (hors accident du travail) pour l'ensemble des agents intervenant au sein du dispositif hébergement de la PJJ.

¹⁰¹ Articles L311-4 à L311-8 du CASF.

La qualité de ces documents a paru en revanche très variable d'un site à l'autre. Les principaux constats critiques qui peuvent être formulés portent sur un déficit fréquent de démarche participative dans l'élaboration du projet de service et sur un contenu relatif à l'action pédagogique parfois faible, voire inadapté, traduisant une prise en compte insuffisante des particularités du dispositif. Le règlement de fonctionnement, parfois confondu avec le règlement intérieur ne comporte pas toujours les mentions minimales prévues par le CASF.

Le DIPC est aussi un document qui ne répond pas toujours dans la forme et dans l'esprit aux exigences du CASF. Alors qu'il doit être « *élaboré avec la participation de la personne accueillie ou de son représentant légal* » et contenir « *la définition [...] des objectifs de la prise en charge [...] la mention des prestations [...] éducatives, pédagogiques [...] la description des conditions de séjour et d'accueil [...]* », la mission a pu repérer des lacunes certaines dans les documents auxquels elle a eu accès.

B. Des organisations différentes avec des répercussions sur la prise en charge

a) Les instances collectives

La tenue effective de ces réunions internes est synthétisée dans le tableau ci-dessous :

Types de réunions	Réunions d'équipe	Réunions de synthèse	Réunions d'analyse des pratiques	Supervision
Nombre de CEF	37	37	36	30

Source : Questionnaire Sphinx

Les réunions d'équipe et de synthèse sont habituellement consacrées au fonctionnement de l'établissement et à l'étude du déroulement de la prise en charge et du projet de chaque jeune. Elles se tiennent presque toujours à un rythme hebdomadaire et réunissent *a minima* dans tous les CEF, le directeur adjoint ou chef de service (ou RUE), chargé habituellement de son animation, les éducateurs et le psychologue. La participation de l'enseignant est effective dans 34 CEF. Dans certains CEF, les personnels de santé autres que le psychologue, les personnels de cuisine, maitresses de maison, éducateurs/professeurs techniques et surveillants de nuit, ne participent jamais à ces réunions.

Les réunions d'analyse des pratiques et de supervision permettent aux membres de l'équipe de réfléchir à leur pratique professionnelle et de la faire progresser. Elles jouent un rôle essentiel dans le repérage des procédures de travail et dans la cohésion d'équipe.

Si elles existent, la mission a néanmoins pu constater que les instances internes aux CEF souffraient fréquemment d'un défaut de formalisme (absence d'ordre du jour, de relevé des présents et de comptes-rendus) et de participation, avec parfois un caractère obligatoire posé, mais sans conséquence pour l'agent, s'il n'y participe pas.

b) Les emplois du temps des professionnels

Les emplois du temps des professionnels organisent la prise en charge continue des mineurs suivant des modalités variables d'un CEF à l'autre puisqu'elles reflètent la composition de l'équipe et la structuration de l'action éducative. Dans certains CEF, trois types d'emplois du temps coexistent : ceux de l'équipe de jour (les éducateurs ou professeurs techniques qui interviennent en journée pour encadrer des activités), ceux de l'équipe d'hébergement (les éducateurs qui prennent les jeunes en charge après ou avant les activités, sur la soirée et le matin), ceux des veilleurs de nuit. D'autres CEF font participer l'ensemble des éducateurs à tous les temps de prise en charge de la journée et de la nuit sur toutes les plages horaires.

Il existe une différence notable entre les CEF du SP de ceux du SAH dans l'organisation du travail¹⁰². Dans les premiers, les éducateurs effectuent les services de nuit¹⁰³, dans les seconds, la fonction de veilleur de nuit subsiste avec des professionnels dédiés.

D'après le questionnaire *Sphinx*, les emplois du temps de l'équipe éducative sont préparés dans la majorité des CEF par le chef de service et/ou le directeur lui-même. La remise des emplois du temps est majoritairement assez tardive (entre une semaine et un mois dans environ 59 % des cas), ce qui n'est pas sans répercussion sur la vie privée des agents.

1.2.2.2 Le placement en CEF dans le parcours des mineurs

La nécessité d'éviter les ruptures dans les prises en charge est une priorité affirmée de la DPJJ rappelée dans son dernier projet stratégique national¹⁰⁴ qui cible ainsi « *l'articulation du placement judiciaire et du milieu ouvert pour soutenir la cohérence [...] des parcours* ». Le service de milieu ouvert est le pivot opérationnel de cette cohérence, les DT en étant les garants. Ce souci de continuité est particulièrement prégnant lors de la phase d'accueil des jeunes en CEF quelles qu'en soient les modalités mais aussi et surtout lors de la préparation de la sortie.

A. Les conditions d'accueil des mineurs et la préparation de la sortie en lien avec le milieu naturel du mineur

a) Un cadre normatif qui impose la possibilité d'accueils en urgence diversement appliqué

Les CEF ont vocation à accueillir en continu des mineurs placés tant après un temps de préparation (à l'issue d'un suivi en milieu ouvert ou dans la continuité d'un autre placement ou d'une incarcération), qu'en urgence à la suite d'un défèrement. Ainsi, « *le cadre juridique défini par la loi impose l'organisation [...] en file active et non en sessions. Les décisions de contrôle judiciaire prises par les juridictions sont en effet insusceptibles d'être différées dans leur mise en œuvre et doivent recevoir application immédiate*¹⁰⁵ ».

Dans le cadre des entretiens qualitatifs qu'elle a pu mener, la mission a constaté que pour les magistrats, cette mission d'accueil d'urgence des CEF semblait primordiale et répondait clairement à un besoin, eux-mêmes estimant la répartition des accueils à environ 65 % d'accueils non préparés contre 35 % d'accueils préparés. Le placement en urgence constitue une difficulté pour les magistrats et les services éducatifs de permanence. Certains prescripteurs déplorent la disparition, actée en 2008¹⁰⁶, des centres de placement immédiat dans lesquels ils percevaient une opportunité de prendre le temps de faire un bilan et de réfléchir au parcours le plus adapté pour le jeune.

Il apparaît en outre que cette disparition, liée au caractère jugé non concluant du dispositif, ne s'est pas accompagnée d'une redistribution claire des missions d'accueil d'urgence qui, à l'exception des CEF, ne sont pas particulièrement ciblées par les structures d'hébergement. Ainsi, les CER fonctionnent par session ce qui semble exclure les admissions immédiates. Le cahier des charges des UEHC¹⁰⁷ indique pour sa part que « *l'accueil préparé [...] est priorisé* ».

Les directeurs d'établissement ont indiqué que les accueils en urgence représentaient une part importante et relativement constante de leur activité : en moyenne sur les années 2008 à 2011, leur part estimée s'établit à 55 % tandis que les accueils « *préparés* » représentent 45 % des admissions. Cependant, la disparité des réponses est extrêmement importante : certaines structures déclarent se

¹⁰² Pour le SAH, s'applique la convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966.

¹⁰³ Un éducateur « *couché* » et un éducateur en veille.

¹⁰⁴ Projet stratégique national 3 « *l'ambition d'éducation comme ligne de force* ».

¹⁰⁵ Instructions de service du 30 décembre 2002, reprises dans les cahiers des charges successifs.

¹⁰⁶ Note du 7 avril 2008 relative au cahier des charges des UEHC.

¹⁰⁷ Idem note précédente.

consacrer exclusivement à l'accueil préparé, alors que plusieurs se spécialisent de fait dans l'accueil d'urgence et que d'autres, enfin, affichent une répartition plus équilibrée de leur activité¹⁰⁸.

La phase d'accueil au sein du CEF, correspondant à une période sensible pour le mineur, est structurée par le cahier des charges. Des modalités particulières sont systématiquement mises en œuvre par les établissements à l'arrivée des jeunes¹⁰⁹. Si elles prennent toujours la forme d'un entretien avec le directeur ou le chef de service, elles peuvent également se traduire par une inscription progressive dans les activités proposées, une surveillance renforcée ou une étape préalable à l'arrivée sur la structure encadrée par des personnels¹¹⁰.

Les établissements procèdent tous aux différents bilans prévus par le cahier des charges concernant les champs du scolaire, du médical, du psychologique et de l'éducatif¹¹¹. 62,20 % d'entre eux procèdent également à un bilan dit « *d'insertion* ». Ils adressent également dans leur grande majorité (89,20 %) un rapport de synthèse sur cette phase d'accueil aux magistrats ayant ordonné le placement.

Enfin, on retrouve dans la plupart des dossiers, des éléments éclairant le parcours antérieur du mineur sous la forme d'un rapport transmis par l'éducateur « *fil rouge* » à l'arrivée du jeune. Cependant, les antécédents judiciaires du mineur ne sont pas toujours clairement apparents et la réalité de son parcours institutionnel antérieur n'est pas nécessairement lisible.

b) La préparation de la sortie en lien avec le milieu naturel du mineur

La fin du placement constitue un temps fort du parcours judiciaire des mineurs et mérite une attention particulière¹¹² dès la phase d'accueil du jeune. Le juge des enfants en charge du suivi du mineur doit ainsi prendre « *toute mesure permettant d'assurer la continuité de la prise en charge*¹¹³ ». Cette préparation, en lien avec le milieu naturel du jeune, associe l'éducateur « *fil rouge* » et la famille¹¹⁴. Ainsi, « *les services assurant la prise en charge du mineur sur son lieu d'origine [...] doivent nécessairement être associés à la préparation de la sortie très en amont de celle-ci* »¹¹⁵. En outre, « *la collaboration avec les organismes de droit commun du lieu de résidence du mineur notamment les organismes scolaires et médicaux devra être engagée avant la fin du placement en lien avec l'équipe éducative qui assurera le relais de la prise en charge*¹¹⁶ ».

Les directeurs d'établissements indiquent, pour près de la moitié d'entre eux, que le travail de préparation de la sortie est engagé dès l'accueil du jeune (48,60 %) ou au cours de la phase médiane de la prise en charge (48,60 %). Dans un établissement unique, ce travail de préparation n'est engagé que dans le mois qui précède la sortie. Concrètement, la sortie est travaillée par la mise en place de stages à l'extérieur (91,60 % des structures), des autorisations de sorties régulières (67,60 %) ou un travail renforcé avec le milieu ouvert (86,50 %). L'association de l'éducateur de milieu ouvert est un objectif affirmé dans tous les CEF. Cependant, si aucune situation n'est rapportée d'absence totale de visite du « *fil rouge* », la majorité des établissements indique que la présence de ceux-ci se limite aux réunions de synthèse (67,60 %) et que la fréquence de leur venue dépend de l'éloignement géographique du CEF (54,10 %)¹¹⁷.

¹⁰⁸ Certains CEF déclarent 100% d'accueils préparés, d'autres 100% d'accueils en urgence.

¹⁰⁹ Source *Sphinx*.

¹¹⁰ Pour un CEF, l'accueil commence par un séjour du jeune une nuit dans un hôtel accompagné de deux éducateurs qui seront ensuite ses référents dans le CEF. Cet accueil est l'occasion de créer une relation individualisée avec le jeune et de préparer le reste du groupe à son arrivée.

¹¹¹ Source *Sphinx*.

¹¹² Circulaire du 28 mars 2003.

¹¹³ Article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945.

¹¹⁴ le cahier des charges annexé à la circulaire du 13 novembre 2008 rappelle le principe de l'association des familles à l'intervention éducative.

¹¹⁵ Circulaire du 28 mars 2003.

¹¹⁶ Circulaire NOR F08 50 013 visant à améliorer la prise en charge des mineurs placés en CEF.

¹¹⁷ Source *Sphinx*.

L'association de la famille au travail éducatif constitue pour la quasi-totalité des établissements une réalité¹¹⁸ tout particulièrement dans le cadre de la préparation à la sortie. Cependant, la mission n'a souvent retrouvé la trace de la matérialisation de cette association qu'au travers de la seule signature du dossier individuel de prise en charge. Pour les directeurs, cette participation des familles au travail éducatif est compliquée par l'éloignement des structures, leur accès parfois difficile¹¹⁹, ainsi que, dans certains cas, par un certain désinvestissement des liens familiaux. En effet, si les directeurs indiquent accueillir en priorité des jeunes issus de l'interrégion ou d'interrégions proches, la mission a cependant pu constater, dans certains cas, un éloignement très important entre le CEF et la résidence habituelle des jeunes¹²⁰.

Les magistrats prescripteurs ont estimé pour 63 % d'entre eux que le travail avec la famille était satisfaisant voire très satisfaisant, les autres l'estimant inégal ou insuffisant. Concernant la préparation de la sortie, la structuration des réponses est un peu différente, puisque seuls 42 % des prescripteurs sont satisfaits ou très satisfaits sur ce point, une majorité estimant ce travail inégal ou insuffisant.

Faute d'outil adapté d'évaluation globale du devenir des mineurs après leur placement, la mission ne dispose pas de chiffres généraux sur les conditions de sortie des mineurs. Cependant, les documents qu'elle a pu recueillir à l'occasion de ses déplacements¹²¹ montrent qu'outre les fugues et les incarcérations, le retour des jeunes dans leur milieu familial, qu'il s'accompagne ou non d'un projet d'insertion ou de rescolarisation, représente dans l'échantillon observé, une part importante des modalités de sortie.

B. La mise en œuvre d'un projet éducatif intensif

a) Les phases du placement

La circulaire du 28 mars 2003 évoque deux phases de prise en charge : la phase d'entrée d'une durée maximum de deux mois et une phase de prise en charge intensive. Par la suite, le cahier des charges annexé à la circulaire du 13 novembre 2008 prévoit que « *les modalités de fonctionnement des centres éducatifs fermés reposeront donc sur des étapes précises à l'intérieur de la durée du placement [...] les repères principaux en seront la phase d'accueil dans l'institution, la mise en place d'un programme intensif (basé sur la scolarité et/ou les apprentissages), des temps de « déagements » possibles (individuels ou collectifs), l'élaboration d'une perspective concrète d'insertion sociale et professionnelle et un accompagnement individuel final pour permettre une transition satisfaisante après le placement* ». Ce texte évoque la notion de module concernant la phase d'accueil et de préparation à la sortie, mais ne l'évoque pas pour l'étape intermédiaire du placement. Il ne prévoit pas non plus de durée pour les différentes étapes, mais indique qu'un rapport concernant le bilan d'accueil est adressé au magistrat au plus tard dans les deux mois de l'arrivée du mineur.

Pour les personnes rencontrées par la mission, cette souplesse organisationnelle permet aussi une individualisation de la prise en charge des mineurs adaptée à leur évolution. Toutefois, le projet d'arrêté portant cahier des charges fige la durée des modules à trois périodes de deux mois.

b) Les activités d'insertion

L'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945 pose l'objectif de la « *réinsertion durable dans la société* » des mineurs placés en CEF. Les cahiers des charges de 2003 et 2008 affirment le principe

¹¹⁸ 89,20 % des directeurs affirment ainsi associer les familles au travail éducatif.

¹¹⁹ 51,30 % des directeurs des CEF affirment que l'accessibilité à leur structure en transports en commun est difficile (37, 80 %) voire inexistant (13, 50 %).

¹²⁰ Ainsi, un jeune placé au CEF de Mont-de-Marsan venait des Antilles. A Doudeville, une jeune fille venait de Limoges et une autre d'Alès (soit pour cette dernière plus de 16 heures de trajet aller-retour que ce soit par la route ou par le rail).

¹²¹ Rapport d'activité du CEF de Mont de Marsan, Enquête sur le devenir des mineurs placés au CEF de La Mazille en 2011, tableau retraçant les conditions de sortie des jeunes filles placées au CEF de Doudeville, Bilan trisannuel du CEF de Saint-Brice-sous-Forêt.

de l'organisation d'activités d'enseignement et de formation professionnelle ainsi que la possibilité de recrutement de formateurs. Ils introduisent une différenciation nécessaire des répartitions entre activités d'enseignement et de formation professionnelle, en fonction de la tranche d'âge des mineurs accueillis. Ils énoncent aussi l'obligation d'inclure des activités sportives dans le programme de prise en charge éducative des jeunes placés.

– *Les ateliers techniques*

La mission a repéré de substantielles différences entre les CEF du SAH et du SP quant au nombre et à la nature de ces ateliers. D'après le questionnaire *Sphinx*, tous les CEF du SAH ont mis en place au moins un atelier et 72 % d'entre eux en font fonctionner quatre et plus. Dans le SP, en revanche, deux CEF déclarent ne pas proposer d'atelier technique aux mineurs et aucun des six autres ayant répondu au questionnaire n'affiche plus de trois ateliers. La variété des activités est aussi beaucoup plus grande dans le SAH et couvre principalement les disciplines suivantes : cuisine/service, mécanique, espaces verts, plomberie, menuiserie, métallerie/ferronnerie¹²². Les CEF du SP ont développé essentiellement des ateliers espace verts, menuiserie et cuisine/service.

Ces différences ont des effets directs sur le volume horaire des activités de ce type proposées aux mineurs. Ainsi, environ 41 % des CEF du SAH proposent en moyenne aux mineurs 12 heures ou plus d'activités hebdomadaires, quand ce volume horaire est égal ou inférieur à 12 heures dans tous les CEF du SP.

Les professionnels qui encadrent ces activités, dans les CEF du SAH, sont souvent recrutés en qualité « *d'éducateur technique* » en premier lieu sur la base d'une compétence professionnelle complétée par un intérêt pour la formation ; ils ne possèdent donc pas nécessairement de diplôme dans le domaine éducatif. Ils sont habituellement positionnés exclusivement sur des horaires de journée et accueillent généralement simultanément dans leur atelier deux à trois jeunes.

Les mineurs rencontrés ont fait part à la mission de leur satisfaction concernant ces activités, même si elles n'ont pas vocation à déclencher nécessairement une orientation professionnelle, ce qui arrive néanmoins parfois.

– *Les activités de médiation éducatives, artistiques, socioculturelles et sportives*

Des activités de cette nature sont proposées dans la plupart des CEF. Elles participent à la mise en confiance du mineur en utilisant des supports attractifs et choisis pour leur vertu éducative.

Les éducateurs de la PJJ sont amenés, dans le cadre de leur formation statutaire, à développer des activités de ce type et à présenter des projets. Ainsi, d'après les constats de la mission, les activités de jour développées dans les CEF du SP sont plus organisées autour de ces thématiques que sur celles d'ateliers techniques. La mission a plus particulièrement observé ou repéré à travers les projets de service, des ateliers vidéo, de home studio, de citoyenneté ou d'écriture, des participations à des événements nationaux culturels¹²³ et des activités sportives de toute nature.

Ces dernières occupent une place importante dans l'emploi du temps des mineurs puisque selon le questionnaire *Sphinx*, dans la majorité des CEF, ceux-ci se voient proposer de 6 à 12 heures de sport par semaine. Selon les constats de la mission, les activités sportives ainsi mises en place se déroulent à l'interne des établissements, dans une salle équipée d'appareils de musculation, plus ou moins nombreux et plus ou moins bien entretenus, comme sur les terrains de sport extérieurs présents dans l'enceinte. Il arrive aussi que les éducateurs emmènent les mineurs autorisés à sortir de la clôture du CEF, à la piscine ou en sortie VTT, ou encore en gymnase, grâce à des accords passés avec les mairies.

¹²² Par ordre de fréquence de citation dans les réponses au questionnaire.

¹²³ Par exemple l'opération culturelle basée sur la bande dessinée « *Bulle en fureur* ».

– *L'enseignement*

Les activités d'enseignement sont dispensées par des professeurs mis à disposition par l'Éducation nationale. Le volume horaire hebdomadaire dispensé aux mineurs est très variable suivant la période du placement et le profil de chaque jeune. Il ressort néanmoins du questionnaire *Sphinx* que le volume horaire moyen hebdomadaire d'enseignement dispensé aux mineurs dans les CEF n'excède jamais 18 heures et que dans 24 CEF sur 37 (65 %), il est inférieur ou égal à 9 heures, ce qui représente moins de 2 heures par jour.

Ce constat d'un nombre limité d'heures d'enseignement par mineur avait déjà été établi par les inspections du ministère de la Justice et de l'Éducation nationale dans un rapport de 2008¹²⁴.

Il est à mettre en lien avec le faible niveau scolaire des mineurs placés, mais surtout, avec la nécessité de redonner progressivement le goût d'apprendre à des jeunes déscolarisés parfois depuis plusieurs années et qui ont le plus souvent une image dégradée du système scolaire et des enseignants. La construction d'un projet pédagogique est confrontée à l'exigence de l'individualisation d'un enseignement devant composer avec une histoire souvent douloureuse de la relation à l'école et une fragilité d'adolescents ne supportant pas de se trouver en échec devant leurs pairs qui se traduit par une agressivité toujours présente.

Ainsi, selon le questionnaire *Sphinx*, les enseignants n'accueillent en classe simultanément qu'un maximum de deux à trois jeunes. Les méthodes pédagogiques sont adaptées et innovantes, chaque professionnel construisant ses propres outils à partir de son expérience. Il s'agit plus de créer une relation de confiance avec les mineurs afin de leur redonner le goût d'apprendre que de chercher d'emblée à combler leurs lacunes. Une des enseignantes décrit ainsi le sens donné à sa mission : « *Mon travail à moi consiste à essayer de les ouvrir car c'est ce qui leur manque le plus et les empêche d'accéder à un savoir quel qu'il soit. Ils sont envahis par leurs pulsions et leurs émotions. Ils ne peuvent pas suspendre ces émotions pour pouvoir accepter le moment de vide que suppose toute approche du savoir. Il faut mener de front deux actions : celle qui consiste à les rassurer et celle qui consiste à susciter du désir, apprendre, connaître* ».

Généralement, avant 16 ans (obligation scolaire), la rescolarisation est recherchée mais rarement obtenue en raison du refus, soit du jeune, soit du collège ou lycée voisin, qui souvent ne veut pas de « *perturbateur* » dans une de ses classes. Il n'est pas rare toutefois que les enseignants en CEF parviennent à préparer avec succès des jeunes au brevet national des collèges¹²⁵. La voie de l'insertion professionnelle est toutefois celle qui est le plus souvent visée, parfois au travers de la préparation d'un CAP, voire d'un baccalauréat professionnel, souvent en passant par l'obtention d'un certificat de formation générale¹²⁶ (CFG), première étape de lutte contre l'échec et de retour à la confiance en soi (Annexe 8).

c) Le traitement des incidents et actes éventuels de violence

La question de la gestion des incidents commis par les mineurs et des fugues constitue un indicateur important de la qualité de la prise en charge de l'action éducative. En outre, leur caractère répétitif peut être révélateur de désordres des réponses apportées par les structures. D'après le questionnaire *Sphinx*, le nombre annuel moyen de fugues en 2011, s'établit à environ 48 par CEF. Les raisons invoquées sont plurielles avec, très majoritairement, le refus des mineurs d'être pris en charge, puis la peur d'une échéance judiciaire. Viennent ensuite « *le conflit avec un autre mineur* » ou « *un problème familial* ».

¹²⁴ Rapport de juillet 2008 sur l'enseignement en prison : rapport d'étape sur l'enseignement aux mineurs placés en CEF et détenus. IGSJ/IGEN/IGAENER/IPJJ/ISP.

¹²⁵ Neuf ont été obtenus en 2011.

¹²⁶ 125 ont été obtenus en 2011.

Le nombre annuel moyen d'incidents (hors fugues), répertoriés comme tels par ces établissements est d'environ 24. Les incidents peuvent avoir des causes multiples et cumulatives, en lien avec le profil des mineurs accueillis à un moment particulier de la vie du CEF. Ils sont plus ou moins violents et dirigés ou non contre les personnes, mineurs ou membres de l'équipe éducative. Ils portent parfois la marque d'une mauvaise organisation des activités du CEF qui laisse place à un désœuvrement, facteur de désordres comme la mission a pu le constater lors de ses déplacements sur site¹²⁷.

Les incidents peuvent s'inscrire, également, dans un mode de fonctionnement du CEF lié à une équipe dépassée ou souffrant d'un défaut d'autorité ou d'un défaut de management (par exemple, lorsque les incidents sont banalisés ou ne reçoivent pas un traitement adapté). Les rapports de l'IPJJ, dont la mission a eu connaissance, sont illustratifs de ce lien fréquent entre incidents récurrents (saccages, violences répétées sur les personnes) et oisiveté, mais aussi parfois du sous investissement manifeste de la fonction d'autorité par l'encadrement qui rejaillit sur toute l'équipe.

Dans un espace ramassé et contraint, par nature, les incidents, du fait de leurs répercussions sur l'équipe éducative (crainte et insécurité) et sur la communauté de mineurs (insécurité et possibilité de caïdat), sont donc un facteur de fragilité important qui oblige à une vigilance importante. Aussi, le principe mis en œuvre dans la plupart des CEF est celui de la gestion préventive des incidents et des passages à l'acte violents inscrite dans le projet de service et/ou dans le règlement intérieur. Cette thématique est également l'objet, en pratique, de débats réguliers dans les réunions d'équipe.

Les réponses au questionnaire *Sphinx* mettent en évidence que 37 CEF sur les 39 questionnés se sont dotés de procédures et de sanctions internes, accompagnées, dans 35 structures, de la rédaction d'une note d'incident destinée au magistrat prescripteur, si l'incident est jugé suffisamment grave. La palette des sanctions internes comporte systématiquement la réparation des locaux ou objets dégradés qui constitue un dédommagement éducatif, à valeur symbolique.

S'agissant des suites données aux incidents et fugues, les CEF mettent en place des procédures adaptées afin qu'ils soient effectivement déclarés, si besoin¹²⁸, à l'autorité judiciaire et aux échelons déconcentrés de la PJJ. Ainsi, 36 sur ces 37 CEF indiquent qu'ils ont établi un protocole de gestion des incidents validé par le parquet du TGI du ressort, afin de répondre efficacement et de manière adaptée aux incidents les plus graves. La mission a d'ailleurs pu elle-même consulter certains de ces protocoles dans les sites où elle a effectué des visites. Toutefois, en pratique, pour être véritablement utile, la rédaction d'un tel document implique que l'ensemble des personnels se le soit approprié et que la direction du CEF veille à son strict respect¹²⁹.

La question de la contention physique et de son utilisation est sous-jacente de celle des incidents puisqu'elle est destinée à être utilisée pour « contenir » les débordements physiques de certains mineurs. Les données recueillies par la mission ne permettent pas de quantifier le nombre de fois où il y a été recouru. En revanche, le recours à cette pratique est considéré comme exceptionnel ou très rare, même s'il est estimé justifié (à 86 %) par 35 CEF sur 37, deux CEF déclarant ne jamais y recourir pour des raisons de principe. Dans les CEF qui indiquent y recourir, des formations à la

¹²⁷ A cet égard, la mission a pu en avoir une illustration dans un CEF où manifestement les activités étaient encore en devenir et où venait de se produire une agression entre mineurs, réduisant fortement le nombre de jeunes accueillis du fait de l'incarcération de plusieurs d'entre eux.

¹²⁸ La plupart des CEF sont confrontés à des fugues de très brèves durées (de moins de ½ heure à moins de 2 heures) qui peuvent mériter sanction, étant donné leur règlement intérieur du CEF mais qui dont la gravité doit être relativisée, notamment, en regard du retour spontanée du mineur au CEF. L'appellation de « fuguette » exprime bien la façon dont ces fugues sont interprétées.

¹²⁹ Ainsi, l'une des inspections effectuées en 2012 par l'IPJJ a montré comment, dans un CEF associatif, malgré l'existence d'un protocole, le chef de service a porté plainte pour agression sexuelle supposée de la part d'un des mineurs sur plusieurs autres mais devant le seul commissariat local, sans en informer simultanément le parquet. Le procureur de la République n'a été finalement prévenu qu'un mois plus tard des résultats de l'enquête, sans avoir pu désigner une brigade spécialisée en lieu et place des policiers locaux, insuffisamment expérimentés pour ce type d'infractions et, de surcroît, souvent malmenés lors de leurs interventions sur site par les mineurs, victimes potentielles de ces faits d'agression. Le procureur a ainsi estimé que l'action publique avait été compromise du fait du non respect de la procédure prévue par le protocole.

prévention et à la gestion de la violence des équipes ont été organisées, bénéficiant soit à l'ensemble des personnels (54 %), soit à une partie d'entre eux.

Les professionnels rencontrés ne considéraient pas cette question comme une priorité professionnelle. Mais, de façon unanime, ceux qui ont bénéficié d'une formation, de l'ordre de 10 à 20 heures, pour répondre à des postures agressives ou pratiquer des gestes de contention, ont indiqué que cette formation leur avait apporté une forme de confiance. De leur point de vue, c'est donc autant par la sérénité induite que par l'exercice de la force que l'acquisition de cette compétence leur est apparue comme nécessaire.

d) L'exercice des droits fondamentaux des mineurs : des pratiques variées relevées dans certains domaines

La question du placement en CEF n'est traitée spécifiquement par aucun des textes internationaux ratifiés par la France¹³⁰. La Convention Internationale des Droits de l'Enfant¹³¹ (CIDE) ne distingue pas les enfants selon qu'ils sont ou non délinquants, tous les droits qui y sont définis, et tout particulièrement, le droit d'entretenir des relations personnelles, le droit d'expression, la protection de la vie privée, la santé et l'éducation, ont donc vocation à s'appliquer. Du fait de leurs caractéristiques particulières et notamment de leur fermeture juridique, les CEF font l'objet d'une attention particulière de la part des instances nationales et européennes de contrôle : Commissaire européen des droits de l'Homme, Comité de prévention de la torture et des traitements inhumains, Défenseure des enfants, etc. Il entre plus particulièrement dans les missions du CGLPL de vérifier le respect de ces droits fondamentaux : il a contrôlé à ce jour 35 CEF.

– Le maintien des liens familiaux

Sous réserve de prescriptions judiciaires contraires, les mineurs peuvent correspondre avec leurs proches et les recevoir dans des locaux adaptés. Des droits d'hébergement doivent également être progressivement instaurés dans le respect de la dynamique des modules. Enfin, les titulaires de l'autorité parentale sont nécessairement associés aux décisions importantes concernant leur enfant¹³². Cependant, malgré l'existence d'espaces spécialement aménagés¹³³ afin que les jeunes puissent rencontrer leurs parents¹³⁴, tous les mineurs ne reçoivent pas de visite pendant leur séjour. Ainsi, dans un tiers des CEF, près de 60 % des mineurs n'ont pas rencontré leurs parents dans l'établissement au cours de l'année 2011. Les jeunes rencontrés par la mission ont indiqué que la séparation d'avec leur famille, même lorsque celle-ci était très carencée, constituait une souffrance importante¹³⁵.

Plus précisément alors qu'une recommandation du CGLPL rappelle que le respect de ce droit implique de « *ne pas modifier les modalités de contact avec la famille en fonction du comportement des jeunes*. [...] », la mission a relevé que, parfois, le comportement du mineur était sanctionné par des modifications, voire des suppressions des rencontres avec sa famille.

– Les fouilles

La mission a constaté des pratiques hétérogènes concernant les fouilles des mineurs ou de leur chambre, notamment au retour des sorties. Ainsi, dans l'un des CEF visités, il lui a été précisé que

¹³⁰ In « *Rapport de la Défenseure des Enfants de 2010* ».

¹³¹ La Convention Internationale des Droits de l'Enfant – ONU – 20 novembre 1989.

¹³² Recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'ANESM : l'exercice de l'autorité parentale dans le cadre du placement.

¹³³ 75,70 % des directeurs de CEF indiquent que leur établissement bénéficie d'un local spécialement aménagé pour que les jeunes puissent rencontrer leurs parents.

¹³⁴ Dans certaines structures, les mineurs sont ainsi encouragés à partager un repas ou une activité avec leurs parents, les locaux étant adaptés à cette fin.

¹³⁵ Dans son étude, Aspects de l'ordonnance du 2 février 1945 vue par 331 mineurs, l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse notait déjà en 2008 que malgré son caractère éducatif, le placement était perçu par les mineurs comme « *faisant peine* » en raison de leur éloignement du jeune de son milieu naturel.

les chambres peuvent faire l'objet d'« inventaires » en présence des jeunes. Dans un autre établissement, la fouille des chambres par les personnels n'est pas pratiquée, mais la gendarmerie peut être requise en cas de suspicion de détention de produits illicites. Dans un troisième, c'est le parquet local qui n'autorise pas les services d'enquête à intervenir pour procéder aux fouilles car il estime trop fragile la base légale d'une telle intervention. En outre, le questionnaire *Sphinx* permet de quantifier l'intervention des services de police ou de gendarmerie pour effectuer des fouilles, de manière inopinée (six CEF sur 37) ou en cas de suspicion d'introduction de produits ou d'objets illicites (28 CEF sur 37).

La mission relève que la fouille dans les CEF a fait l'objet d'un développement dans le rapport annuel 2011 du Contrôleur général qui rappelle qu'il ne saurait y avoir de fouille corporelle sans « *qu'un texte l'autorise expressément et pour des motifs explicites* » et qui identifie dans un nombre minoritaire de CEF des pratiques avec déshabillage intégral des mineurs.

– *L'exercice du culte*

S'agissant du respect des convictions religieuses et de la prise des repas, les pratiques sont là encore très variables. Il ressort, en effet, du questionnaire *Sphinx* que si toutes les structures visitées proposent des repas sans porc, les usages concernant la viande halal sont variés puisqu'ils vont de la proposition systématique sans autre choix possible (10,80 %), au choix alternatif (29,70 %), jusqu'à l'exclusion totale de ce type d'aliments (40,50 %).

Une note de la DPJJ du 2 novembre 2006 recommande de « *proscrire de l'alimentation des jeunes placés les aliments allant manifestement à l'encontre des grandes religions présentes dans les établissements de la PJJ (viande de porc par exemple) ou, dans le cas contraire, de leur offrir la possibilité du choix d'un autre aliment* ». Pour la mission, cette orientation prend en compte la spécificité de la prise en charge éducative dans le cadre collectif et partagé du CEF où le repas constitue un moment privilégié qui participe directement de l'action éducative. Cette orientation ne va pas dans le même sens que l'avis du CGLPL du 24 mars 2011 relatif à l'exercice du culte publié au JO du 17 avril 2011 qui recommande une organisation dans tous les lieux de privation de liberté aux fins de « *pouvoir fournir des menus répondant aux exigences alimentaires particulières dès lors [...] qu'elles relèvent de pratiques confessionnelles* » visant notamment « *la fourniture de viandes ou d'autres aliments préparés selon les rites approuvés par les autorités religieuses* ».

S'agissant des pratiques religieuses, le questionnaire *Sphinx* précise que 27 CEF (sur les 37 qui ont répondu) ont prévu des adaptations au fonctionnement de l'établissement pour permettre aux mineurs de pratiquer le ramadan. A ce titre, on peut relever que 18 CEF prévoient le réveil par un éducateur et la possibilité de prendre un repas nocturne en cuisine.

La question plus large de la laïcité et de son respect est également abordée dans le questionnaire *Sphinx*. Si dans aucune structure, elle n'est une source permanente de tensions, il ressort, en revanche, des données collectées qu'elle est discutée sans poser de réelles difficultés dans 17 CEF mais susceptible d'être parfois remise en cause, « *du fait de revendications particulières mais limitées* » dans 16 autres CEF. En outre, à la question posée « *avez-vous été confrontés à des attitudes ou propos communautaristes ou de prosélytisme au sein du CEF* », les trois quarts des CEF ont répondu positivement (27 CEF), précisant que, dans 70 % des cas, cette réponse concerne les mineurs et, à hauteur de 30 %, un ou des personnels.

C. La santé des mineurs accueillis

La majorité de ces jeunes, âgés de 13 à 18 ans, est globalement en bonne santé physique¹³⁶. Certains peuvent être atteints de pathologies chroniques (asthme, diabète, etc.) ou d'affections habituelles chez les adolescents (acné, troubles gynécologiques chez les filles, traumatismes musculaires, etc.).

¹³⁶ Pour référence voir l'étude « *Santé des 14-20 ans de la protection judiciaire de la jeunesse (secteur public) sept ans après* » de Marie Choquet, INSERM avec l'appui du bureau des méthodes de l'action éducative de la DPJJ, 2004.

Mais généralement, en-dehors des questions de santé mentale et d'addiction, les troubles rencontrés en CEF résultent de négligences ou d'absence de prise en charge médicale antérieure. Le séjour en CEF permet de rattraper des années de carences en termes d'hygiène et de soins dentaires, ou de détecter des troubles de la vue non ou mal corrigés, qui ont pu contribuer à l'inattention et au décrochage scolaire¹³⁷.

Ainsi, la prise en charge médicale en CEF relève en partie de ce que certains appellent la « *bobologie* », pour autant, elle mérite une attention toute particulière pour ces jeunes qui ont souvent manqué de cette attention première qu'est la santé. Cette attention devient même primordiale, étant donné l'importance et la gravité des addictions (cannabis surtout) dont souffrent de nombreux jeunes placés en CEF.

Les échanges avec le psychologue et/ou l'infirmier(e) et les visites chez le médecin sont appréciés des jeunes et représentent des occasions, non seulement de sortie, y compris durant la première phase (expliquant parfois des plaintes répétées), mais également de recevoir des soins attentionnés, réconfortants, sans lien avec les actes qui les ont conduits au CEF.

a) Les addictions : surtout ne pas confondre tabac et cannabis !

Il est impératif de distinguer très clairement le tabagisme des autres addictions, en particulier celle au cannabis.

S'agissant du tabac, le décret du 15 novembre 2006¹³⁸ et sa circulaire d'application organisent son interdiction totale dans les établissements de la PJJ comme dans tous ceux qui accueillent des mineurs. Or, cette proscription n'est pas respectée dans la majorité des CEF visités. Un nombre parfois conséquent de cigarettes financées sur l'argent de poche du jeune y est autorisé chaque jour¹³⁹, cette concession aux règles pouvant être utilisée comme outil de « *sanction* », en cas de manquement, ou d'incitation (récompense si baisse ou arrêt de la consommation, avec aide au sevrage).

Au contraire, quelques rares CEF appliquent strictement, à l'instar des EPM¹⁴⁰, cette interdiction et proposent des traitements substitutifs sous contrôle médical. La mission a interrogé des experts, médicaux et non médicaux, sur ce point : la plupart estime, sans minimiser les risques liés au tabagisme, actif comme passif, qu'ajouter le sevrage complet du tabac aux contraintes et remises en question imposées par le séjour en CEF peut être difficile à surmonter. En tout état de cause, il semble que l'usage du tabac par les membres de l'équipe éducative soit déterminant pour le succès ou l'échec de l'interdiction du tabac à l'intérieur du CEF, de même que l'implication du personnel infirmier, le cas échéant, présent dans le CEF.

Les problèmes posés par la consommation de cannabis, qui, elle, est strictement illégale, sont d'un tout autre ordre : le cannabis est en effet responsable, surtout chez les adolescents les plus jeunes¹⁴¹, d'une perte de repères, d'un décrochage scolaire, puis d'une désocialisation, voire d'une intégration à des réseaux de trafic parfois à l'origine de leur placement.

Selon la plupart des interlocuteurs de la mission, cette consommation s'est généralisée. La majorité des jeunes qui arrivent aujourd'hui en CEF sont des consommateurs réguliers, dont le mode de vie

¹³⁷ La mission a eu connaissance du cas d'un jeune dont la vision très basse n'avait jamais été détectée durant l'enfance, expliquant, au moins en partie, son illettrisme et sa désocialisation précoce.

¹³⁸ Décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif.

¹³⁹ Ce qui représente un « contournement » de l'interdiction de vente de tabac aux mineurs, prévue par la loi HPST du 21 juillet 2009.

¹⁴⁰ Certains jeunes ont indiqué avoir repris la consommation de tabac à leur arrivée au CEF alors qu'ils avaient été sevrés en EPM.

¹⁴¹ Outre les effets à long terme irréversibles récemment démontrés sur le cerveau et les performances intellectuelles (Meier MH et al. *Persistent cannabis users show neuropsychological decline from childhood to midlife*, Proc Natl Acad Sci USA, 2012 Oct 2; 109 (40): E2657-64); selon le Pr Nordmann de l'Académie Nationale de Médecine, « *l'usage par des adolescents a une nocivité particulière, car il s'effectue à un moment où le système nerveux central est en pleine phase de développement des connexions synaptiques* ».

s'est souvent organisé autour de l'envie de fumer du cannabis. Il est donc impératif de ne pas sous-estimer la place de plus en plus prégnante du cannabis dans le parcours de décrochage/désocialisation/délinquance de ces jeunes. La collaboration avec les CSAPA (notamment consultations jeunes consommateurs), les CAARUD¹⁴², les médecins ou, s'il y en a une à proximité, la maison des adolescents, permet une prise en charge de qualité, mais nécessite une motivation du jeune, y compris dans la durée, ce qui n'est pas toujours aisé.

L'addiction à l'alcool se rencontre plus rarement et le séjour en CEF est bien souvent l'occasion d'une prise en charge efficace. Quant aux addictions à la cocaïne, l'héroïne, MDMA¹⁴³ ou autres drogues, elles sont, selon toutes les personnes rencontrées par la mission, très rares aux âges concernés par le placement en CEF. La prise en charge de ces addictions relève de traitements substitutifs sous strict contrôle médical, la présence infirmière en relais au sein du CEF s'avérant ici d'autant plus précieuse.

b) La difficile intrication délinquance/psychologie/psychiatrie

Quel que soit l'état de santé des jeunes placés en CEF, le constat d'un déséquilibre, d'un mal-être, d'une insécurité est constant, pouvant se manifester selon les personnes et les circonstances par de l'agressivité, de la violence, de l'anxiété, des insomnies, de la dépression ou encore des tendances suicidaires. Les véritables états pathologiques nécessitant une prise en charge psychiatrique relèvent en principe d'autres structures telles que les ITEP¹⁴⁴, ou du milieu hospitalier. Mais les résultats du questionnaire *Sphinx*¹⁴⁵ et les constats de la mission confirment que certains placements en CEF ont été décidés par défaut dans des établissements correspondant mieux à la situation de ces jeunes.

Certains mineurs auteurs d'agressions sexuelles placés en CEF posent des problèmes spécifiques, éducatifs, médicaux et sociaux. Pouvant être exclus du groupe lorsque l'origine de leur placement est connue, il leur arrive de ne pouvoir exprimer ce qu'ils ressentent, ce qui peut créer une difficulté supplémentaire à faire un réel travail sur leur comportement ou personnalité.

Les professionnels rencontrés constatent que ces jeunes oscillent bien souvent, parfois dans des temps très courts, entre une bonne santé psychique, pouvant être soutenue par des échanges réguliers avec le psychologue du CEF, des malaises pouvant être pris en main par l'équipe et l'environnement cohérent des adultes voire aller, pour certains d'entre eux jusqu'à la décompensation face à laquelle l'équipe du CEF peut être démunie si elle n'est pas anticipée. Le P^r Jeammet a expliqué à la mission que la présence régulière d'un psychiatre et/ou le lien étroit avec les structures médicales (CMP des centres hospitaliers spécialisés¹⁴⁶, maison des adolescents, etc.) permet de trouver le bon équilibre entre prise en charge éducative, travail sur soi de restructuration, et nécessité thérapeutique.

c) Une prise en charge médicale adaptée dans certains CEF seulement

Contrairement aux mineurs détenus en EPM, ceux accueillis en CEF, établissements médico-sociaux, ne bénéficient pas d'une prise en charge sanitaire internalisée¹⁴⁷ ; leurs soins relèvent du droit commun (visites médicales en cabinet, hospitalisations). Leur couverture santé est assurée par la CMU, les formalités étant systématiquement accomplies par le CEF à l'arrivée.

¹⁴² Centres de Soins d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie (CSAPA) et Centres d'Accueil et d'Accompagnement à la Réduction des Risques pour Usagers de Drogue (CAARUD).

¹⁴³ 3,4-méthylène-dioxy-N-méthylamphétamine, plus couramment appelée « MD » ou ecstasy.

¹⁴⁴ Instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques, structures médico-sociales régies par le décret n° 2005-11 du 6 janvier 2005, accueillant des enfants ou des adolescents présentant des troubles du comportement importants perturbant gravement la socialisation et l'accès aux apprentissages.

¹⁴⁵ En 2011, d'après les directeurs de CEF, environ 15 % des jeunes accueillis auraient davantage à leur sens relevé d'une prise en charge par des professionnels d'un service de pédopsychiatrie ou de psychiatrie adulte, ou d'un ITEP.

¹⁴⁶ Les pédopsychiatres paraissent les interlocuteurs les plus pertinents, mais cette spécialité ne prenant en charge en milieu hospitalier que des enfants jusqu'à 15 ans ½, et leur nombre étant très limité, il est rare qu'ils puissent suivre des jeunes en CEF.

¹⁴⁷ Voir le guide méthodologique sur la prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice, actualisé par la circulaire Santé-Justice n°DGOS/DSR/DGS/DGCS/DSS/DAP/DPJJ/2012/373 du 30 octobre 2012.

Dès lors, la gestion des ordonnances, rendez-vous, suivis médicaux, traitements revient au personnel du CEF ; la répartition entre éducateurs et infirmier dépend essentiellement du temps de présence de ce dernier dans l'établissement. La transmission des informations médicales à l'entrée au CEF n'est pas optimale, le carnet de santé rarement disponible et le partage du secret médical pose question.

Dans les établissements visités par la mission, les médicaments¹⁴⁸ et les ordonnances étaient rangés dans une armoire fermée à clé et dans certains d'entre eux, des procédures validées par un médecin ou un service hospitalier étaient affichées à proximité. La mission a pu constater que la présence d'un infirmier à temps plein permet un suivi quotidien des traitements, une prise de rendez-vous rapide auprès de médecins généralistes ou spécialistes identifiés de la région, avec lesquels une relation régulière est généralement établie (certains praticiens refusant de recevoir ces jeunes « *difficiles* »). Un médecin généraliste vient une fois par semaine dans plusieurs des CEF visités, ce qui instaure une relation de confiance, permettant de renforcer les messages que peuvent dispenser l'infirmier et les éducateurs en matière de prévention et d'éducation à la santé.

Dans la plupart des CEF qui ne disposent pas d'infirmier dans leur personnel, les éducateurs doivent intervenir dans tous les domaines, de l'éducation à la santé, que ce soit pour des questions d'hygiène au quotidien, mais aussi de diététique ou de sexualité. Il leur revient également de gérer l'administration des médicaments, alors qu'ils n'ont pas toujours reçu de formation spécifique.

d) L'expérimentation des CEF « renforcés en moyens de santé mentale »

Les précédents constats ont conduit à expérimenter, à partir du 1^{er} janvier 2008, d'abord dans sept CEF, un dispositif appelé « *renforcement en santé mentale* », consistant en une dotation de moyens supplémentaires en personnel de santé mentale pour « *améliorer la prise en compte des aspects psychopathologiques et/ou psychiatriques des mineurs placés dans ces centres, afin de renforcer la contenance éducative globale de la structure et sa capacité à accompagner vers des soins spécialisés les mineurs qui en auraient besoin*¹⁴⁹ ».

Aux termes d'une évaluation conduite par la sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation (SDK), l'expérimentation du renforcement et du développement de liens de collaboration entre les CEF et les services de santé mentale de proximité a été jugée concluante¹⁵⁰ de sorte qu'en 2012¹⁵¹, 13 CEF ont été dotés de 2,5 ETP supplémentaires, la plupart des autres établissements étant également demandeurs d'un soutien en santé. Toutefois, pour nombre d'interlocuteurs de la mission, le ciblage « *santé mentale* » n'est pas pertinent : il est stigmatisant, alors que dans leur grande majorité, ces jeunes ne présentent pas d'atteinte de santé mentale *stricto sensu*. C'est l'environnement général de prise en charge de leur santé, de leur hygiène de vie, de leur bien-être physique et psychologique qui nécessite des moyens renforcés. Par ailleurs, la présence d'un psychologue et d'un infirmier à temps plein et au moins d'un temps dédié médical est particulièrement appréciée par les équipes qui y trouvent un soutien et une aide à la compréhension des jeunes et à la structuration de leur approche de la violence et de la gestion des incidents.

¹⁴⁸ Dans les établissements visités, l'armoire à pharmacie contenait généralement des antalgiques, anti-inflammatoires, antibiotiques, anti-acnéiques, décontractants musculaires, antiasthmatiques, médicaments pour les troubles digestifs, contraceptifs, substituts nicotiniques, anxiolytiques et somnifères doux à base de plantes ou antihistaminiques, ou de type imidazolés ou hydroxyzine, voire une benzodiazépine, ainsi que quelques unités d'antidépresseurs et antipsychotiques oraux, rarement du méthylphénidate contre l'hyperactivité. Aucun médicament injectable n'était présent.

¹⁴⁹ Cf. évaluation réalisée en août 2011 par le D^r Michel Botbol (pédopsychiatre, DPJJ/SDK/K3) avec la collaboration de Luc-Henry Choquet (DPJJ/SDK/K1/Pôle Recherche), Julien Revelle et Gabriel-James Safar (ENSAE Junior Etudes).

¹⁵⁰ Idem note n° 98.

¹⁵¹ La loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines acte l'extension du dispositif à 25 CEF et programme la création de 37,5 ETPT à ce titre.

2. LE CEF, UN DISPOSITIF QUI NÉCESSITE D'ÊTRE AMÉLIORÉ, POUR UNE PRISE EN CHARGE OPTIMISÉE DES MINEURS DÉLINQUANTS, ET DÉVELOPPÉ DE FAÇON ÉQUILIBRÉE

Pour accueillir des mineurs difficiles, aux profils divers, et pour beaucoup « *ancrés* » dans un parcours de délinquance, le fonctionnement des CEF doit reposer sur une organisation solide portée par des professionnels formés et expérimentés. Une équipe de direction compétente, suffisamment étoffée et stable est nécessaire pour garantir le respect des procédures internes et impulser une dynamique de prise en charge contenant des mineurs. L'équipe éducative doit intervenir auprès des mineurs de façon cohérente, en appliquant systématiquement les règles de fonctionnement définies dans les documents de référence de la structure. La fragilité intrinsèque des CEF doit être compensée par une attribution de moyens conformes aux nécessités du service ainsi que par un soutien et une vigilance permanente de tous les échelons hiérarchiques.

2.1 Le fonctionnement des CEF doit être consolidé et reposer sur une doctrine commune conditionnant la qualité de la prise en charge des mineurs

2.1.1 Pour un encadrement efficace des mineurs par une équipe pluridisciplinaire constituée de professionnels formés

La qualité du management d'un CEF et la capacité des personnels à effectuer une prise en charge de qualité, renforcée et « *en continu* », renvoient non seulement aux questions des effectifs et de la composition des équipes, mais aussi à la formation, à l'expérience et à la motivation des professionnels.

2.1.1.1 Les effectifs

A. Une équipe de direction constituée de trois professionnels

Le déficit de cadres de direction constitue une cause réelle de fragilité des CEF du SP. La mission considère donc que, pour des raisons opérationnelles et fonctionnelles, le management d'un CEF nécessite l'emploi de trois professionnels dont deux chefs de service ou RUE à temps plein, et un directeur à temps plein ou à mi-temps, pour un nombre d'ETP équivalent à 2,5 ou 3.

Ce ratio d'encadrement, en usage dans le SAH, permet d'assurer, malgré les démarches et les réunions extérieures, les congés, les temps de formation et les absences imprévues, la présence effective, en semaine, dans l'établissement, d'au moins un cadre de direction. Il facilite, aussi, la tenue d'une astreinte opérationnelle et réactive d'un cadre de direction, 7 jours/7 et 365 jours/an, notamment pour répondre aux situations de crise qui peuvent-être déclenchées par la survenue d'incidents, à toute heure du jour ou de la nuit.

La mission a également observé des modes de répartition des tâches et des rôles pertinents dans le SAH, entre les trois cadres de direction. Le directeur, en tant que porteur et garant du projet de l'établissement, impulse une dynamique fédératrice autour de ce projet. Il est aussi plus particulièrement en charge des questions administratives et budgétaires et des relations avec les partenaires institutionnels et les prescripteurs. Les deux chefs de service peuvent alors être impliqués : pour l'un, dans une fonction d'organisation du travail des équipes, notamment la gestion des plannings qui représente en soi un travail extrêmement prenant mais essentiel ; pour l'autre dans l'animation du travail éducatif et le suivi des parcours des jeunes.

B. Un effectif global qui doit être adapté à la mission des CEF

La norme de 24 ETP (hors enseignant et hors santé mentale), énoncée dans la circulaire de tarification du 17 février 2012, et devant s'appliquer dès le 1^{er} janvier 2013 simultanément à la mise

en œuvre de la dotation globale, fait l'objet d'une vive contestation par l'ensemble des acteurs du SAH auditionnés par la mission, plus particulièrement par la CNAPE.

Selon cette instance, le fait pour l'administration de vouloir imposer un nombre d'ETP aux établissements du SAH contredit le principe même de la dotation globale qui consiste à allouer une enveloppe « globale », à l'intérieur de laquelle, le responsable de l'établissement reste maître de ses choix de dépenses. Après étude de cet argument, il semble néanmoins que la dotation globale de financement, telle qu'elle est définie par le décret du 26 décembre 2011¹⁵², ne modifie pas la procédure de tarification et donc, l'autorité de tarification peut définir des références nationales d'encadrement pour les discussions budgétaires.

Sur le fond, pour la CNAPE, la réduction imposée du nombre d'ETP, conjuguée à l'augmentation de la capacité d'accueil des CEF à 12 places, menace le fonctionnement des établissements et risque de porter atteinte à la finalité éducative du dispositif¹⁵³. Celle-ci a développé ses arguments, littéraires et chiffrés, dans des dossiers techniques et courriers remis à la mission lors de l'audition de ses représentants, pour démontrer la nécessité d'une équipe d'« encadrants »¹⁵⁴ de 21,99 ETP auxquels viennent s'ajouter 5 ETP de personnels de direction (3), personnel administratif (1) et psychologue (1). Le niveau total d'ETP ainsi évalué pour permettre aux CEF de remplir les missions assignées par la loi s'élève, pour la CNAPE, à 26,99 ETP, hors enseignant et hors personnels de santé autre que le poste de psychologue intégré au calcul. L'écart avec la norme édictée par la DPJJ révèle donc un désaccord portant sur 3 ETP.

La mission a examiné dans le détail les modalités du calcul effectuées par la CNAPE, à partir du découpage d'une journée type et du nombre d'« encadrants » nécessaires sur chacun des temps, ainsi repérés, pour prendre en charge de manière efficiente une douzaine de mineurs. Elle n'a pas de critique particulière à formuler sur les niveaux d'effectifs préconisés, ni sur les temps de formation, réunions, déplacements et arrêts maladie, pris en compte dans le calcul, tous ces niveaux et temps lui paraissant raisonnablement appréciés. Tout au plus, peut-il être mis en débat la présence de six éducateurs techniques et « d'internat » en journée, dans les CEF qui bénéficient d'un enseignant mis à disposition par l'Éducation nationale, ce nombre étant alors susceptible, d'après la mission, d'être réduit à 5 ou 5,5, sans affecter la qualité de la prise en charge.

En ce qui concerne la position de la DPJJ, selon un document remis à la mission par la sous-direction SDK¹⁵⁵, la démarche d'édiction d'une norme est légitimée, par deux arguments : la volonté d'homogénéiser les effectifs des CEF consécutivement à l'harmonisation des capacités d'accueil de l'ensemble des structures de placement collectif à 12 places, et la prise en compte du contexte budgétaire contraint « *qui impose une maîtrise des dépenses publiques de l'État, [et rend] incontournable la réflexion sur l'optimisation des moyens* ». Ce même document indique que « *des simulations ont été effectuées pour s'assurer que cette norme [24 ETP hors enseignant et hors personnels de santé autre que le poste de psychologue intégré au calcul] ne compromettrait pas le bon fonctionnement d'un CEF* ».

La mission a eu communication des simulations évoquées dans le document précité. Elles figurent sur une fiche, datée de novembre 2012, donc postérieure à la circulaire de tarification, intitulée « *document de travail* » et n'a semble-t-il fait l'objet d'aucune validation ni communication officielle. Elle poursuit l'objectif de présenter un « *argumentaire des normes en CEF (SP et SAH) : simulation d'emplois du temps* ». En réalité, ce n'est pas la notion de prise en charge renforcée et « *en continu* » des mineurs qui fonde le raisonnement, mais c'est la norme prédéterminée de 24 ETP

¹⁵² Décret n° 2011-1967 du 26 décembre 2011 relatif à la tarification des établissements et services accueillant des mineurs ou des majeurs de moins de 21 ans.

¹⁵³ Un CEF visité par la mission a supprimé les emplois de cuisiniers pour tenir compte des restrictions d'effectif imposées par le PJJ. Des plateaux repas sont dorénavant servis aux mineurs.

¹⁵⁴ Éducateurs/veilleurs de nuit/maitresses de maison/cuisiniers.

¹⁵⁵ Document du 2 novembre 2012 « Inspection CEF : Éléments complémentaires demandés lors de la réunion du 29 octobre 2012 ».

qui constitue le postulat de départ pour démontrer sa justification à travers deux types d'organisation possibles. L'examen attentif de ces simulations, conduit la mission à considérer que les niveaux d'« *encadrants* » figurant dans les deux emplois du temps présentés sont très insuffisants pour garantir la sécurité des mineurs comme des professionnels en particulier sur les temps de soirée entre 17h00 et 22h00, période sensible s'il en est, puisque seuls deux éducateurs sont prévus.

En outre, l'augmentation de l'effectif des mineurs et l'affirmation dans le document précité que « *le tableau des emplois à 24 ETP doit intégrer la nécessité d'apporter une attention particulière à la qualification et à la formation des personnels* » paraissent peu compatibles avec la réduction voulue du nombre d'ETP. Il en est de même de l'énonciation dans la circulaire de tarification de 2012, de la possibilité de faire intervenir des professionnels extérieurs, puisque précision est apportée de l'absence de crédits permettant de rémunérer ces mêmes intervenants.

La mission attire aussi l'attention sur le fait qu'en cas d'arrêts maladie, de congés de maternité et d'accidents du travail, les personnels des CEF du SAH perçoivent les indemnités journalières versées par la sécurité sociale, de sorte que leurs salaires ne sont donc plus à la charge de l'association. Ce fonctionnement permet au CEF de recruter du personnel contractuel en CDD pour pallier de telles absences et ainsi de conserver un effectif global inchangé.

Dans le SP, les personnels en arrêt maladie ordinaire continuent d'être payés par l'administration, ce qui les maintient dans l'effectif de l'établissement et, pour des raisons de crédits et de plafond d'emplois, permet difficilement leur remplacement par des contractuels. Cette différence essentielle dans la gestion des effectifs conduit la mission à penser que l'édiction d'une norme unique telle que prévue actuellement, s'appliquant aussi bien aux CEF du SP que du SAH, n'est donc pas pertinente car elle ne permet pas de prendre en compte la problématique particulière des arrêts maladie spécifique au SP.

En ce qui concerne les personnels de santé, la mission considère que la dotation systématique pour chaque CEF, d'environ 1,40 ETP de professionnels de santé, pouvant se décomposer en 1 ETP d'infirmier et par exemple, 0,20 ETP de médecin généraliste et 0,20 ETP de psychiatre, participerait d'une logique plus satisfaisante que celle de l'étiquetage de certains CEF « *santé mentale* », parfois artificielle et contredite par l'observation du profil des publics accueillis dans les CEF visités.

La mission craint, en outre, que le supplément de dotation en ETP « *santé mentale* » ne devienne un enjeu permettant d'augmenter sensiblement l'effectif des CEF mais sans projet précis à la clef, comme cela a déjà pu être le cas lors de la création de certains CEF où la spécialisation ne reposait sur aucun contenu spécifique ni préparation, mais sur une décision négociée directement à l'échelon supérieur de l'administration centrale¹⁵⁶.

En conclusion, la mission propose qu'un effectif cible d'ETP soit défini pour le SP. Pour le SAH, cet effectif servirait de référence dans le cadre des discussions budgétaires annuelles pour déterminer la dotation globale allouée aux établissements. La mission considère en outre que l'effectif permettant aux établissements du SP de remplir leur mission est de 27 ETP, cet effectif étant indispensable à un encadrement des mineurs conforme aux missions du dispositif et à un fonctionnement de qualité des CEF. Elle recommande enfin qu'environ 1,40 ETP de personnels de santé soit systématiquement alloué en plus de ces ETP, à chaque CEF du SP comme du SAH.

Pour la mission, cette dotation homogénéisée, située à 28,40 ETP, personnels de santé compris, permettrait à chaque CEF d'aborder de manière efficiente la prise en charge des mineurs dans son

¹⁵⁶ Dans un rapport de l'IPJJ communiqué à la mission on trouve la citation suivante d'un directeur interrégional : « *quand on a voulu diminuer l'effectif des personnels de CEF de 27 à 24 avant l'ouverture, ça bloquait, j'ai eu un coup de fil du directeur précédent [d'administration centrale] me disant qu'on allait spécialiser en santé mentale, après qu'il ait eu le député, ainsi l'effectif a été maintenu à 27 postes* ».

ensemble, y compris sur les questions de santé somatique, psychologique et psychiatrique qui se posent au regard des publics accueillis dans tous les CEF.

Recommandation n° 1. Fixer pour le secteur public un effectif cible à 27 ETP incluant trois cadres de direction et 1 ETP de psychologue ; y ajouter systématiquement environ 1,40 ETP de professionnels de santé, à savoir 1 ETP d'infirmier et par exemple, 0,20 de médecin généraliste et 0,20 ETP de psychiatre ; utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du secteur associatif habilité ;

2.1.1.2 Des professionnels compétents et motivés

A. Des formations pour pallier l'absence ou les lacunes des formations statutaires et le défaut d'expérience sur la prise en charge de mineurs délinquants

Les résultats de l'enquête *Sphinx*, ainsi que les auditions conduites par la mission, confirment le déficit de formation statutaire des personnels éducatifs intervenant dans le SAH¹⁵⁷. En effet, le nombre de personnels qualifiés, aussi bien au niveau des cadres que des éducateurs, est en deçà des attentes de la DPJJ qui indique, par exemple, dans sa note « *Éléments de cadrage des centres éducatifs* » que « *le directeur devra être titulaire du CAFDES, de préférence* ». Ce manque de personnels qualifiés peut, parfois, être dû à une politique associative de recrutement qui privilégie les profils de personnes sans diplôme du travail social, mais détenant une compétence sportive ou technique. Il peut, aussi, résulter de difficultés réelles à recruter des personnels diplômés¹⁵⁸.

Ce déficit de personnels qualifiés n'est pas la seule difficulté car il est certain que le travail éducatif en CEF nécessite des connaissances juridiques minimales, les parcours judiciaires des mineurs accueillis étant marqués par des décisions, au pénal et, souvent aussi, au civil. Or, il ressort des auditions conduites par la mission, notamment à l'occasion de ses déplacements, que les éducateurs intervenant dans les CEF du SAH, comme les contractuels travaillant dans les CEF du SP, ont fréquemment des lacunes dans ce domaine qui peuvent être préjudiciables pour la prise en charge des mineurs.

En effet, un minimum de connaissances en matière pénale et procédurale s'impose pour une intervention adaptée aux situations des mineurs et aux relations avec l'autorité judiciaire. Ce constat effectué pour les éducateurs peut également concerner certains directeurs pourtant expérimentés dans la gestion d'établissements accueillant des mineurs difficiles¹⁵⁹. La formation d'éducateur spécialisé, dispensée en IRTS, ne traite pas ces questions, en raison de la multiplicité des types de savoirs que doivent maîtriser les professionnels appelés à intervenir auprès de personnes rencontrant des difficultés ou des handicaps divers.

La formation initiale des professionnels de la PJJ les prépare, en principe, à aborder leur fonction en CEF avec les connaissances utiles, certains d'entre eux effectuant même un stage de plusieurs mois en CEF pendant leur deuxième année de formation. Des insatisfactions et des craintes d'être insuffisamment préparés à la prise de fonction ont néanmoins été exprimées à la fois par les éducateurs stagiaires et par les directeurs rencontrés par la mission à l'occasion des déplacements.

Pour la mission, il apparaît que l'acquisition d'une base commune de connaissances des professionnels du SAH comme du SP intervenant en CEF, propre à pallier certaines lacunes et à « réassurer » les professionnels dans leurs compétences et leur positionnement éducatif, doit passer par l'organisation de temps de formation spécifiques, d'adaptation et continue, s'adressant à ces

¹⁵⁷ Le rapport d'activité 2011 du CGLPL relève le recrutement contraint de personnes peu formées, la succession des équipes de direction conduisant à une instabilité des politiques mises en œuvre.

¹⁵⁸ La directrice d'un CEF localisé en zone rurale a ainsi confié à la mission avoir fait passer en septembre une annonce dans une revue du travail social (les ASH), pour un profil d'éducateur spécialisé et n'avoir reçu aucune réponse.

¹⁵⁹ Ainsi dans un rapport de l'IPJJ, un directeur est valorisé par l'association pour son expérience essentiellement dans des foyers de travailleurs sociaux et il est relevé, aussi, des lacunes très importantes sur la connaissance des situations pénales des mineurs placés.

intervenants au moment de l'ouverture de l'établissement et en cours de fonctionnement, à l'instar du dispositif mis en place pour les enseignants¹⁶⁰.

La formation d'accompagnement à la transformation des UEHC en CEF, élaborée par l'ENPJJ à la demande du DPJJ, devrait ainsi, pour la mission, pouvoir être mise en œuvre dans tous les CEF au moment de leur ouverture. De même, il serait intéressant que des modules de formation continue, sur des thématiques ciblées correspondant aux attentes, puissent être proposés à l'ENPJJ et dans les pôles territoriaux de formation (PTF) aux personnels contractuels du SAH comme du SP. Selon le directeur général de l'ENPJJ, la modification du statut de l'ENPJJ, qui conditionne cette possibilité en permettant de facturer des formations dispensées à d'autres personnels que ceux de la PJJ, est en cours.

L'ensemble des modalités de formation des personnels de CEF pourrait être utilement reprises dans un cahier des charges, spécifique aux questions de formation et sur la base de celui élaboré par la sous-direction des ressources humaines au moment du démarrage du dispositif¹⁶¹ intitulé : « *Cahier des charges pour un module de formation des personnels des CEF du SP et du SAH* ».

Item cahier des charges n° 1. *Annexer au cahier des charges des CEF celui portant sur la formation des personnels intervenant en CEF après l'avoir actualisé ;*

B. Des dispositions pour lutter contre le turn-over des éducateurs : le profilage des postes

La stabilité des personnels contribue grandement à la cohésion de l'équipe et à la qualité des interventions. Elle est, par ailleurs, importante pour les mineurs accueillis pendant de nombreux mois dans un même lieu. Pour eux, la continuité dans les personnes « *de référence* » a une valeur constructive. Cette stabilité rencontre des limites, plus particulièrement dans le SP, sans doute en lien aussi avec un plus grand défaut d'expérience ressortant des données recueillies par la mission pour ce secteur.

Les postes de directeur de CEF et de RUE dans le SP font l'objet d'une fiche de poste à profil, conditionnant l'affectation à un avis favorable donné par le DIR, avis doublé pour les directeurs sortants de formation initiale, par un avis d'un jury « *ad hoc* » constitué au niveau de l'ENPJJ.

Pour l'instant, les postes d'éducateurs en CEF, proposés dans le cadre des mobilités annuelles ou aux sortants de promotion, ne font l'objet d'aucune formalité visant un mode de sélection. Le défaut d'attractivité du dispositif CEF, bien qu'en voie d'atténuation d'après la sous-direction RH, semble toujours d'actualité si l'on se fie aux choix effectués par les promotions 2010-2012.

Un poste de directeur de CEF était proposé aux directeurs de la promotion sortante en 2012, dont l'effectif comptait 16 stagiaires. Ce poste a été pris par le directeur classé au 14^{ème} rang. Les 143 éducateurs stagiaires de la promotion sortant en même temps, se sont vus proposer 18 postes en CEF. La mission a pu observer que les postes en CEF n'étaient pas attractifs : 4 éducateurs (22 %) situés dans la première moitié du classement avaient choisi un de ces postes, les 14 autres (78 %), étaient situés dans la seconde moitié du tableau, dont neuf au-delà de la 100^{ème} place.

La mission estime nécessaire, d'instaurer pour les éducateurs, des fiches de poste à profil¹⁶² qui auraient vocation à éviter l'affectation de professionnels, insuffisamment prêts ou au profil inadapté et des choix par défaut pour les sortants d'école. La constitution d'équipes soudées, composées de

¹⁶⁰ Une formation d'une semaine, organisée par l'ENPJJ et l'INSHEA (institut supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés) est proposée tous les ans aux enseignants intervenant en CEF.

¹⁶¹ Non daté mais probablement rédigé en 2004.

¹⁶² Extrait des travaux de la 3^{ème} promotion du cycle interministériel certifiant de gestion publique et management : « *Les fiches de poste doivent être dynamiques, en proposant au-delà du descriptif des tâches, l'environnement professionnel, les perspectives d'évolution de carrière ainsi que, le cas échéant, la durée normale d'affectation sur le poste notamment pour les postes très sensibles* ».

professionnels motivés et aux compétences reconnues devrait, en outre, à terme créer un effet de levier rendant attractifs les postes vacants au sein d'établissements réputés bien fonctionner.

Recommandation n° 2. *Dans le secteur public, profiler les postes d'éducateur offerts à la mobilité et à la sortie d'école ; inciter le secteur associatif habilité à formaliser des fiches de poste adaptées à la mission des CEF ;*

Item cahier des charges n° 2. *Annexer au cahier des charges des fiches de poste types ;*

2.1.2 Des références pour un suivi éducatif de qualité

2.1.2.1 Un renforcement de la qualité de la prise en charge

A. Des documents de référence indispensables

a) *Une nécessaire évolution du cahier des charges préservant les caractéristiques du dispositif*

En 2008, la circulaire posait le cadre général de fonctionnement des CEF et apportait des éléments de pilotage repris de façon détaillée dans le cahier des charges, document fédérateur, commun au SP et au SAH.

Dans le document de travail de 2012, dans une démarche légitime de stabilisation des cadres de référence des établissements et services de la PJJ, le cahier des charges est élevé dans la hiérarchie des normes au rang d'arrêté, pour le rendre opposable à l'ensemble des acteurs et éviter que des dispositions créatrices d'obligations ne figurent dans une circulaire.

Cependant en l'état, le cadre réglementaire distinct pour le SAH¹⁶³ et le SP¹⁶⁴ impose de procéder en deux étapes : en premier lieu, la modification du décret sur la structuration juridique des services devrait permettre d'adopter l'arrêté portant cahier des charges des CEF publics et, en second lieu seulement, la modification du décret sur l'habilitation devrait autoriser l'adoption d'un arrêté portant cahier des charges du SAH.

Pour la mission, si cette double opération devait finalement conduire à des documents différents pour le SP et le SAH, cela risquerait d'amoindrir le rôle de référence commune actuellement dévolu au cahier des charges. Par ailleurs, afin d'éviter un temps de latence trop long entre la parution des documents du SP et ceux relatifs au SAH, la démarche de modification du décret de 1988 devra être rapidement mise en œuvre, la phase transitoire devant également être réfléchie et explicitée aux partenaires.

En outre, l'exercice visant à répartir les références normatives entre l'arrêté portant cahier des charges et la circulaire peut conduire à vider le cahier des charges d'une partie de sa substance. Pour la mission, le projet d'arrêté doit se structurer autour de la définition des besoins, des exigences et des contraintes attachés au CEF (normes juridiques, missions et objectifs, critères techniques susmentionnés), mais également contenir des éléments qualitatifs relevant de la prise en charge éducative. Si le projet d'arrêté semble désincarné, celui de la circulaire, très détaillé, laisse peu de marge de manœuvre pour décliner localement les orientations nationales. Enfin sur le fond, certaines orientations, progressivement abordées au fil du présent rapport, méritent d'être revues (Cf. la liste des items pour le cahier des charges).

Recommandation n° 3. *Maintenir le principe d'un cahier des charges unique pour le secteur public et le secteur associatif habilité en conservant des références éducatives (cf. la liste des items pour le cahier des charges) ;*

¹⁶³ Décret n°88-949 du 6 octobre 1988 relatif à l'habilitation des personnes physiques, établissements, services ou organismes publics ou privés auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs.

¹⁶⁴ Décret n°2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

b) Des documents de référence perfectibles pour le fonctionnement des établissements

Les directeurs d'établissement, soutenus par leurs responsables associatifs ou leur hiérarchie, doivent s'attacher à produire des documents de référence internes, conformes aux textes (Code de l'action sociale et des familles [CASF]) et élaborés de manière participative avec l'ensemble des professionnels, afin d'en permettre une appropriation par tous.

Les projets de service gagneraient en efficacité à être construits à partir d'une méthodologie de projet pour faire apparaître des objectifs de travail déclinés dans un calendrier précis sous forme de plan d'action. Le contenu de ces projets, ainsi que celui des règlements de fonctionnement doit s'adosser aux principes d'intervention destinés à guider concrètement l'action des professionnels, édictés par l'Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale (ANESM). Dans son guide de recommandations de bonnes pratiques professionnelles, relatif au projet d'établissement ou de service, l'ANESM éclaire le sens de ces documents qui ont pour objectif « *de faire passer de l'implicite à l'explicite des principes mis en œuvre dans des pratiques professionnelles quotidiennes* ».

En ce qui concerne le DIPC, le respect d'une trame minimale et de son caractère participatif doit être assuré, en aucun cas, en revanche, ce document ne peut consister en un imprimé type figeant les objectifs ou les uniformisant pour tous les mineurs.

Item cahier des charges n° 3. *Joindre au cahier des charges des CEF, un règlement de fonctionnement et une trame de DIPC types ; faire vérifier par l'échelon territorial l'existence de documents de référence propres à chaque établissement respectant les prescriptions du Code de l'action sociale et des familles et les recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale ;*

B. Une organisation de nature à favoriser la qualité de la prise en charge

a) Une prise en charge intégrée dans le parcours éducatif des mineurs

– L'accueil

L'accueil d'urgence constitue pour la majorité des professionnels tout à la fois une nécessité, compte tenu de l'accélération du temps pénal, mais également une difficulté en termes d'accueil des jeunes, d'équilibre des groupes précédemment constitués et d'organisation matérielle¹⁶⁵. Comme l'indiquait la Défenseure des enfants¹⁶⁶ : « *La difficulté de trouver des accueils d'urgence au pénal [...] voit [...] s'opposer deux logiques qui ont chacune leur légitimité : la logique judiciaire avec des délais stricts visant à éviter autant que faire se peut l'incarcération et la logique strictement éducative qui nécessite de préserver les équilibres de groupe et les parcours.* »

Cette difficulté peut utilement être atténuée par une structuration, dans le projet d'établissement, de la phase d'accueil des jeunes ainsi que par une meilleure transmission des informations relatives au parcours antérieur du mineur¹⁶⁷. Elle ne doit pas être résolue, contrairement à ce qui a pu être constaté par la mission, par l'abandon des accueils immédiats par certains CEF qui enfreignent ainsi les prescriptions du cahier des charges. Le contrôle du DT sur les admissions doit ainsi s'accompagner d'une vigilance particulière sur ce point afin d'éviter les écueils tant du refus de l'urgence que de sa gestion permanente.

La mission insiste par ailleurs sur le fait que l'accueil d'urgence en CEF ne saurait signifier accueil d'orientation à bref délai sans mettre à mal l'équilibre global d'un dispositif organisé autour d'un

¹⁶⁵ Ces difficultés tiennent notamment à la lourdeur de la recherche de places pour les éducateurs de permanence et à l'accompagnement des mineurs sur leurs lieux de placement.

¹⁶⁶ Rapport de la Défenseure des enfants de juin 2010.

¹⁶⁷ La mise en place du dossier unique de personnalité prévu par la loi du 10 août 2011, accessible aux personnels éducatifs, devrait rapidement faciliter cette transmission d'information.

temps de prise en charge de six mois et de phases successives. En outre, un séjour de brève durée en CEF semble produire peu d'effets sur les mineurs qui en font l'objet.

Dès lors, les CEF ne peuvent assurer seuls la mission d'accueil d'urgence qui gagnerait à être mieux partagée. Comme l'indiquait déjà la note du DPJJ du 8 février 2006¹⁶⁸ : «*Il convient [...] d'inscrire dans la complémentarité des différents acteurs de la PJJ les charges d'accueil urgence et de prise en charge des jeunes les plus difficiles.* » La recommandation visant à rappeler aux DIR la nécessité d'afficher sur l'Intranet du ministère de la Justice les places disponibles dans l'ensemble du dispositif d'hébergement est de nature à contribuer à un meilleur partage de cette mission. Pour ce faire également, le cahier des charges des UEHC, en cours de réécriture, doit nécessairement intégrer et fléchir la faculté pour ces établissements d'accueillir des jeunes sans procédure d'admission. De même, malgré leur fonctionnement par session, les CER doivent pouvoir accueillir certains mineurs dans l'immédiateté, que ce soit en amont de l'ouverture de la session ou au début de celle-ci. Les structures bénéficiant d'une habilitation conjointe¹⁶⁹ doivent également participer au dispositif d'accueil d'urgence, leur engagement en ce sens devant être acté et négocié au stade de l'habilitation.

– Une sortie préparée dès l'accueil et accompagnée durant tout le séjour

Si un temps de rupture avec la famille peut permettre au jeune d'amorcer une réflexion apaisée, le maintien des liens familiaux et le travail des équipes et de l'éducateur «*fil rouge*» avec la famille est un des fondements de toute démarche de reconstruction. Ce travail est étroitement dépendant de l'éloignement de la structure par rapport à la résidence habituelle du jeune. Ainsi pour la mission, si une trop grande proximité peut être préjudiciable en maintenant le mineur dans son réseau de délinquance, la rupture n'est pas l'objectif du dispositif CEF et un éloignement important complique la préparation de la sortie, les relations avec la famille et l'intervention du «*fil rouge*».

Il convient de revenir sur ce point aux recommandations de la circulaire du 28 novembre 2003 prescrivant de «*respecter la vocation géographique limitée*» des CEF et de faire en sorte qu'un CEF accueille principalement des mineurs «*résidant dans le département où il est implanté ou dans un département limitrophe*» ou, à tout le moins, originaires de l'interrégion.

Ce travail doit pouvoir reposer sur un réseau de partenaires identifiés. Mieux ancré dans le territoire, le CEF est d'autant plus fondé à entretenir, en lien avec la DT, un réseau de partenaires locaux clairement repérés pour faciliter le parcours d'insertion du mineur.

Ainsi la construction du parcours des mineurs dans un objectif de cohérence et de continuité impose de construire au niveau de la DT des «*articulations et des relais entre les différents établissements et services des secteurs public et associatif habilité, et avec les structures de l'aide sociale à l'enfance compte tenu de l'interdépendance des dispositifs de protection sociale et de protection judiciaire, ainsi qu'avec les dispositifs de droit commun afin de faire bénéficier les jeunes des politiques locales d'éducation, d'insertion et de santé*»¹⁷⁰. Les CEF doivent participer à l'élaboration de ce réseau et s'y inscrire.

La sortie doit être accompagnée de façon intense, qu'elle intervienne dans le cadre d'un hébergement collectif ou d'un retour en famille. Les professionnels entendus par la mission ont souligné que, quelle que soit la qualité de la prise en charge au sein des structures, l'accompagnement du «*fil rouge*» après la sortie était essentiel afin d'éviter une trop forte rupture dans la prise en charge.

¹⁶⁸ Note DPJJ/K2 n°200600132255 relative à l'action éducative dans le cadre du placement collectif.

¹⁶⁹ Structures associatives habilitées pour recevoir des mineurs au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 et dans le cadre de l'assistance éducative.

¹⁷⁰ Circulaire NOR JUS F 1012669 C du 2 avril 2010 sur l'organisation territoriale.

Sur ce point, la difficulté à trouver une place en hébergement collectif ou individualisé en sortie de CEF doit être notée. Elle fait écho d'un part à une offre globale d'hébergement parfois insuffisante et souvent inadaptée au public des CEF ainsi que, d'autre part, à la stigmatisation dont feraient l'objet les mineurs placés en CEF qui compliquerait leur réintégration dans les dispositifs de droit commun voire au sein même des établissements PJJ.

Le retour en famille constitue une des modalités de sortie du dispositif parmi les plus fréquentes. Lorsqu'il n'est pas accompagné d'un projet d'insertion ou de rescolarisation abouti, ce type de sortie peut rapidement replonger le mineur dans son mode de vie antérieur et le conduire à reproduire des actes de délinquance. Ainsi, l'importance quantitative des retours en famille, constatée par la mission, incite à densifier l'accompagnement dont les mineurs bénéficient dans ce cadre. En l'état, sauf pratiques locales isolées, la référence en termes d'allocations des ETP¹⁷¹ conduit un éducateur de milieu ouvert à suivre environ 25 mineurs quelle que soit la nature des mesures dont ces jeunes font l'objet.

La DPJJ travaille de longue date sur ce qu'il convient d'appeler « *le milieu ouvert renforcé* », certaines structures en expérimentant d'ailleurs localement la mise en œuvre. Pour la mission, il convient de mettre en œuvre concrètement un suivi renforcé du mineur par le « *fil rouge* » tant au cours du placement en CEF qu'à la sortie du dispositif. Ce suivi renforcé peut passer, comme en assistance éducative, par la création de services dédiés à ce type de mission ou, plus simplement, ce qui permettrait au « *fil rouge* » de rester saisi, par une réduction du nombre de jeunes suivis par un éducateur qui aurait à accompagner un mineur placé en CEF puis à suivre sa sortie.

La mission estime également que ce renforcement de l'accompagnement doit s'accompagner d'une clarification des domaines respectifs d'intervention du « *fil rouge* » et des éducateurs du CEF afin de responsabiliser chacun. Le projet de cahier des charges doit contenir des développements sur ce point incitant à l'élaboration au niveau local de protocoles déclinant précisément cette répartition des attributions. Ce suivi renforcé devra s'objectiver au travers, non seulement d'entretiens au service, mais également de déplacements au domicile pour rencontrer la famille, et d'accompagnements dans les démarches d'insertion.

Elle considère enfin que le prononcé, quand il est juridiquement possible, d'une mesure d'activité de jour (MAJ)¹⁷², constitue un support adapté au renforcement de l'intervention du milieu ouvert. En effet, alors que, pendant la durée du placement, le mineur a participé à des activités imposées par le CEF, le risque est important qu'en l'absence d'obligations de cette nature après la sortie, il n'abandonne rapidement les projets mis en place. La MAJ, mesure peu ordonnée par les magistrats, semble pourtant adaptée au suivi renforcé qui s'impose en sortie de CEF puisqu'elle permet de contraindre le mineur à des activités qui peuvent s'exercer simultanément ou successivement dans les domaines de l'insertion scolaire ou professionnelle. Le dispositif d'insertion de la PJJ doit pouvoir répondre systématiquement à l'accueil des mineurs pour lesquels les magistrats auraient ordonné une telle mesure.

Recommandation n° 4. *Instaurer des mesures de milieu ouvert renforcé pour assurer le suivi des mineurs sortant de CEF, et limiter, dans cette hypothèse, le nombre de jeunes suivis par l'éducateur « fil rouge » ;*

¹⁷¹ Note DPJJ du 18 février 2005 sur l'évolution de l'organisation de l'action éducative en milieu ouvert et des investigations en lien avec les contrats d'objectifs et de moyens 2005.

¹⁷² La MAJ, ordonnée en matière correctionnelle pour une durée totale qui ne peut excéder douze mois, peut notamment être prononcée, à titre pré-sentenciel par le juge des enfants, ou lors du jugement, en chambre du conseil comme en TPE, ou encore après celui-ci, la mesure éducative assortissant alors l'aménagement de peine. Dans ce cadre, comme dans celui du contrôle judiciaire, et du sursis avec mise à l'épreuve, la MAJ est susceptible de révocation, avec incarcération du mineur.

b) Une prise en charge structurée dans un objectif d'insertion

– L'organisation du travail

Un fonctionnement régulier des instances internes au CEF doit être posé dans chaque établissement pour favoriser la réflexion collective et la cohésion de l'équipe. Le contenu des réunions ne donne pas toujours satisfaction aux professionnels entendus par la mission et un effort particulier des directeurs d'établissement est à prescrire pour qu'ils fassent véritablement vivre ces instances. La mission regrette plus particulièrement la rareté constatée des réunions institutionnelles visant à l'actualisation et l'appropriation par les professionnels du projet d'établissement.

La mission a constaté la complexité de l'organisation du travail de l'équipe éducative en CEF. La différenciation des emplois du temps des professionnels intervenant en journée et de ceux prenant des services en soirée présente des avantages certains pour l'organisation des activités d'insertion des mineurs puisqu'elle permet d'installer de manière constante des professionnels dans l'encadrement d'une activité. Néanmoins, ce mode d'organisation peut être à l'origine de clivages forts pouvant aller jusqu'au conflit, si des modalités de travail compensatrice, des réunions associant tous les professionnels par exemple, ne sont pas mises en place.

En outre, la question des nuits pose un problème particulier dans les CEF du SP, les professionnels ayant massivement fait part à la mission de leur difficulté à alterner des services de jour et de nuit et ayant décrit les répercussions sur l'action éducative de ce mode d'organisation. Outre une fatigue particulière des agents pendant les temps de service, il résulte effectivement des emplois du temps construits sur ce mode, un espacement plus important de la présence des éducateurs en journée et donc de leur temps de contact avec les mineurs¹⁷³.

Recommandation n° 5. *Prévoir, dans le secteur public, des professionnels exclusivement dédiés au service de nuit, pour renforcer la prise en charge éducative des mineurs en journée ;*

– La nécessaire individualisation des modules

Le projet d'arrêté portant cahier des charges prévoit une organisation de la prise en charge des mineurs sur une période de six mois découpée en trois modules de deux mois. Cette scansion imposée du temps de placement est une nouveauté par rapport au cahier des charges actuellement en vigueur qui prévoit trois phases principales mais sans en figer la durée.

La mission a pu observer à travers ses déplacements des adaptations pertinentes dans l'organisation des phases. Un des CEF visités met ainsi en place, en fin de placement, un « sous-module » axé sur une préparation intensive à la sortie, avec des périodes de stage et une accélération de l'autonomisation des mineurs, marquée concrètement par leur installation dans une maison séparée du bâtiment principal, aménagée pour accueillir simultanément deux mineurs mis en situation d'assumer l'intendance de leur quotidien.

Pour la mission, les objectifs d'individualisation de la prise en charge et de maintien d'une marge de créativité des équipes éducatives dans le projet d'établissement, nécessitent de permettre des adaptations dans les différentes phases du placement.

Item cahier des charges n° 4. *Ne pas figer, dans le cahier des charges, la durée des modules structurant le temps du placement, pour permettre une individualisation de la prise en charge des mineurs ;*

– Des activités structurant la journée

Les activités de jour proposées aux mineurs structurent la prise en charge des mineurs et en constituent le « cœur », autour duquel l'action éducative doit s'organiser. La participation aux

¹⁷³ Dans un CEF inspecté, des éducateurs s'étaient spécialisés dans des services de week-end et de nuit, ce qui leur permettait d'exercer en parallèle d'autres emplois proposés par une agence d'intérim.

activités est d'ailleurs conçue dans la quasi-totalité des CEF comme un incontournable, exposant les mineurs récalcitrants, surtout si leur opposition perdure, à des sanctions internes.

La mission a pu constater à l'occasion de ses déplacements, que le manque d'activités ou leur défaut d'attractivité pour les mineurs constituait un facteur de désordre rapidement générateur d'incidents du type violence ou fugues. La présence d'au moins trois ateliers techniques apparaît de nature à faciliter la construction d'emplois du temps diversifiés, couvrant lorsqu'on y associe les temps d'enseignement et les activités culturelles ou sportives, l'intégralité des plages horaires de journée avec pour effet d'éviter de laisser place au désœuvrement. En outre, la possibilité qu'ils offrent, aux mineurs en rupture scolaire de se réconcilier progressivement avec un rythme et des exigences propres à toute activité d'apprentissage paraît particulièrement judicieuse dans le contexte d'un CEF. La nature des ateliers importe peu, ceux-ci devant être pensés comme des médias éducatifs, permettant aux adolescents de reprendre confiance en leurs capacités, et non comme des ateliers professionnels.

Les établissements du SP sont exposés clairement à une difficulté particulière dans la mise en œuvre de tels ateliers du fait de la rareté des professeurs techniques. D'après le questionnaire *Sphinx*, ils représentent en moyenne 0,63 ETP dans chaque CEF, soit un nombre d'ETP très inférieur à celui des CEF du SAH et à celui de l'effectif cible, pourtant affiché par la DPJJ, de deux ETP.

Cette difficulté doit être absolument dépassée, car elle conditionne un fonctionnement conforme à la mission des CEF et susceptible de satisfaire à l'objectif de réinsertion des mineurs. Elle nécessite, pour la DPJJ, de réfléchir à trois hypothèses de travail : la formation des éducateurs à l'utilisation de médias techniques ; le renforcement du corps des professeurs techniques, tombé selon le bilan social 2011 de la DPJJ à 202 titulaires et 84 contractuels ; le recrutement d'agents contractuels en possession d'une compétence technique mais formés à la prise en charge de ce type de public.

Recommandation n° 6. *Prévoir a minima trois ateliers de type « technique » encadrés par des professionnels repérés pour leur compétence dans l'activité choisie et formés à la prise en charge de ce type de public ;*

– **Le traitement des incidents**

Pour la mission, la gestion des incidents, passages à l'acte violents ou fugues, comme celle des sanctions internes ou des interdits, doit résulter d'une affirmation constante et claire des principes du cahier des charges et du projet d'établissement. Elle suppose un travail régulier de l'équipe éducative, en lien direct avec l'encadrement à la fois en réunion d'équipe et d'analyse de situations, et plus largement encore, au titre de la pédagogie interne. Ces pratiques garantissent aussi l'assimilation du protocole de gestion des incidents. Elles permettent également des réactions adaptées impliquant, *a minima*, que les plaintes soient systématiquement doublées d'une saisine du parquet local et que la direction territoriale soit simultanément avertie.

Il paraît important de rappeler, s'agissant de la violence, la recommandation du rapport rédigé en mai 2011 par le docteur Botbol, ancien psychiatre à la DDPJJ qui, si elle ne vise pas spécifiquement les CEF, revêt un écho particulier, compte tenu de la nature même de ce type de structure : « *il convient d'aider les équipes à abandonner l'idée que toute violence est traumatique en elle-même, en s'attachant à ce que les violences qui sont prévisibles dans un contexte comme celui de la PJJ fassent l'objet en routine d'un traitement institutionnel permanent, permettant d'augmenter la contenance de la structure [...]* »¹⁷⁴.

¹⁷⁴ [...] et de repousser à un niveau plus conforme à la mission des établissements PJJ le seuil à partir duquel un événement est considéré comme traumatique. Il serait nécessaire, à cette fin, de revoir les modes de réponses à la crise qui s'en tiennent au traitement individuel des traumatismes éprouvés par les membres du personnel, en développant les pratiques qui autour des cas, visent avant tout à mettre le travail sur la violence au centre des préoccupations des services éducatifs de la PJJ [...] ».

La mission n'a pas eu connaissance des suites données à ce rapport (qui n'a manifestement pas fait l'objet d'une diffusion officielle) et à cette recommandation, mais elle estime utile que la DPJJ s'en saisisse, alors même que les pratiques restent hétéroclites dans les CEF et que la question de la violence ne fait pas l'objet d'une doctrine unique, lisible et officialisée¹⁷⁵.

La question du parquet territorialement compétent pour la poursuite des incidents susceptibles de revêtir une qualification pénale a été plusieurs fois évoquée par des magistrats rencontrés par la mission. Celle-ci considère que la circulaire du 13 novembre 2008 est très claire sur le sujet. Elle prévoit, de manière adaptée, que le parquet du lieu de commission des faits doit systématiquement être avisé des incidents commis par les mineurs, à charge pour lui de prendre l'attache des parquets du lieu de placement des jeunes en vue de déterminer la juridiction compétente pour traiter ces infractions. Ces informations doivent lui permettre également de disposer d'éléments précis, exhaustifs et centralisés sur le fonctionnement de la structure. Sur cette base, et s'il l'estime nécessaire, au vu des incidents répétés dont il a connaissance, le procureur de la République doit aussi pouvoir solliciter une inspection, via le parquet général, auprès du directeur de la PJJ.

Enfin, si la plupart des CEF déclarent avoir établi des protocoles de gestion des incidents, il paraît utile à la mission de préconiser que le nouveau cahier des charges des CEF soit complété par une annexe comportant un modèle type de protocole.

Item cahier des charges n° 5. *Annexer au cahier des charges un modèle-type de protocole de gestion des incidents ;*

S'agissant de la contention, si la mission n'estime pas opportun de prendre position sur son emploi, elle estime que le recours à cette pratique, lorsqu'il est prévu, doit être expliqué, discuté et compris par tous, mais aussi limité, proportionné, adapté et pratiqué exclusivement par des personnels spécialement formés.

2.1.2.2 Un renforcement de la prise en charge sanitaire dans tous les CEF et une lutte ferme contre l'usage du cannabis

A. Les besoins de santé imposent un renforcement des équipes dans tous les CEF

La prise en charge sanitaire est un enjeu inégalement pris en compte dans les CEF. Le renforcement en santé mentale, avec l'attribution de moyens supplémentaires dédiés, s'est vite imposé comme répondant à un besoin crucial, présent de façon sensiblement identique dans tous les CEF. Pour autant, la stigmatisation contenue dans l'expression heurte nombre d'interlocuteurs de la mission.

De fait, sans qu'il soit nécessaire de focaliser sur la « *santé mentale* », la santé, physique, psychique, psychiatrique, mais aussi l'hygiène, le rattrapage de plusieurs années de carence de prise en charge sanitaire, de vaccinations incomplètes, de méconnaissance du corps et des bases de la prévention et du maintien en bonne santé, forme un tout et rend nécessaire la présence à temps plein d'une équipe sanitaire minimale structurée. La continuité des soins dans les différentes structures accueillant le jeune en sera, par ailleurs, nettement améliorée.

Cette équipe doit comporter, en plus du psychologue à temps plein déjà membre du personnel du CEF, au moins un infirmier. Elle doit également bénéficier de l'intervention régulière, programmée, d'un médecin généraliste qui connaisse et suive les jeunes du CEF, et d'un psychiatre (pédopsychiatre quand c'est possible), permettant d'anticiper les décompensations, de traiter efficacement les états dépressifs ou les accès délirants, et de recommander des procédures de prise en charge médicale, en particulier en urgence ou en l'absence du médecin. Dans le sens des

¹⁷⁵ On peut citer, outre les travaux de la « *mission violence* » dissoute en 2009 et le rapport Botbol, la note DPJJ du 23 mars 2007 sur la prévention et la gestion des situations d'agression à l'égard des personnels ; la note du 9 mars 2009 de la sous-direction SDK ; le travail et les recommandations de l'ANESM sur les conduites violentes.

recommandations du CGLPL¹⁷⁶, les relations du CEF ou de sa DT et sa DIR avec l'agence régionale de santé (ARS) de la région devraient permettre de trouver les bons relais, en termes de professionnels de santé de proximité ou de structures (CMP, maison des adolescents, CSAPA, services hospitaliers, etc.). La collaboration justice-santé aux niveaux territorial et interrégional devrait se renforcer pour permettre aux magistrats d'avoir une vision élargie de la palette des possibilités de placement, y compris sur le champ médico-social. La cohérence entre les directions territoriales de l'ARS et de la PJJ d'une part, ainsi qu'entre les DIR et les ARS d'autre part, est une opportunité pour établir des liens et des convergences de nature à améliorer ces collaborations.

Recommandation n° 7. *Intensifier la collaboration Santé/Justice aux niveaux territoriaux pertinents ;*

B. Les addictions : l'urgence d'un plan d'action exemplaire contre le cannabis

La mission rappelle que la loi impose l'interdiction totale et uniforme du tabac dans tous les CEF. Elle insiste, toutefois, sur la priorité absolue qui doit être donnée à la lutte contre le cannabis. Il importe avant tout d'impliquer tous les membres du CEF, tant par la formation initiale et continue, que par le partage et les échanges autour du projet d'établissement et du règlement intérieur. Une mobilisation accrue s'impose pour lutter contre ce facteur majeur qui annihile projet et espoir pour ces jeunes, quels que soient les efforts déployés autour d'eux. Il s'agit ici clairement d'un domaine partagé entre santé, justice et éducation, y compris en termes de responsabilités des acteurs de terrain, territoriaux et ministériels, et de financements¹⁷⁷. Il doit être structuré notamment autour d'un projet éducatif, du discours des enseignants et éducateurs, qui doivent être spécifiquement formés, des psychologues et des psychiatres intervenant au CEF ou collaborant avec lui, de la sollicitation des CSAPA, de la collaboration avec la famille, de la gestion des fouilles au retour des week-ends, des échanges avec la gendarmerie et les services de police, de la collaboration avec la Commission des outils de prévention de la MILDT, etc. Tout doit ainsi être mis en œuvre pour sortir les jeunes de ce fléau qui compromet toute chance de construction d'un avenir professionnel, familial et social épanouissant.

Les CEF, lieux de séjour contenant et éducatifs, accueillant pendant une durée longue des jeunes pour la plupart consommateurs addictifs de cannabis, constituent des occasions appropriées pour faire un travail approfondi afin de les libérer de ce véritable handicap. Les CEF pourraient même montrer la voie pour diffuser ailleurs les démarches les plus pertinentes. Les ministères concernés et la MILDT doivent se saisir de cette opportunité et y travailler en étroite collaboration.

Recommandation n° 8. *Renforcer la coordination entre les acteurs de terrain, dans le cadre d'une politique volontariste interministérielle, afin que les CEF deviennent des sites pilotes en matière de lutte contre la consommation de cannabis ;*

Item cahier des charges n° 6. *Expliciter, dans le cahier des charges, les directives interministérielles de lutte contre la consommation de cannabis et indiquer les modalités concrètes de leur mise en œuvre en coordination avec les acteurs de terrain ; faire apparaître dans le protocole de gestion des incidents type, annexé au cahier des charges, les modalités d'action qui en relèvent ;*

¹⁷⁶ Recommandations du 1^{er} décembre 2010 relatives aux CEF (publiées au JO du 8/12/10) : « Là encore, une formalisation des concours extérieurs sous forme de conventions passées avec des médecins, des infirmiers ou des établissements de santé est souhaitable. L'administration centrale devrait pouvoir élaborer de telles conventions « modèles » qui devraient permettre une homogénéisation des pratiques. Les ARS, sous l'égide du ministre en charge de la santé, devraient en faciliter la signature, leur application étant vérifiée par le comité de pilotage local (dont les réunions sont, dans les cas mentionnés, aléatoires) ».

¹⁷⁷ Selon E. Apaire, ancien président de la MILDT aujourd'hui IGA à l'IGSJ : « Le champ des origines pathologiques de la violence des jeunes délinquants ne fait l'objet d'aucune étude en France, alors que tous les pays anglo-saxons et l'OMS l'investissent sans tabou. La problématique n'est pas analysée en termes de coûts, le système de santé privilégie le soin et non la prévention. La Suède, pays de 9 M habitants où la consommation est très basse a un budget pour lutter contre les addictions de 30M€, alors qu'en France 24M€ y sont consacrés pour 65 M d'habitants ».

2.2 Une amélioration du pilotage et du contrôle pour un développement des CEF équilibré dans l'offre globale d'hébergement

2.2.1 *Le pilotage de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et des services déconcentrés de la PJJ*

2.2.1.1 Le cadre général des compétences en matière de pilotage

Au niveau central, depuis la disparition brutale de la direction de projet CEF au cours de l'été 2008¹⁷⁸, ses missions ont été redistribuées entre les sous-directions et, plus particulièrement, à la sous-direction SDK qui assure notamment « *le pilotage national des activités de protection judiciaire confiées aux structures quel qu'en soit le statut*¹⁷⁹ ». Ce choix organisationnel est à rapprocher, à la fois, d'une certaine banalisation du dispositif CEF qui, après la surexposition dont il a fait l'objet, devait tendre à devenir un mode d'hébergement parmi d'autres, mais aussi, de la réorganisation territoriale engagée dès 2008 dans le cadre de la poursuite de la modernisation de l'État et de la RGPP, conférant aux échelons déconcentrés des compétences en termes de pilotage.

Les redécoupages issus de cette réforme de l'administration territoriale de la PJJ se sont traduits, par le regroupement des 15 directions régionales de la PJJ en neuf DIR¹⁸⁰, et celui des 102 directions départementales en 55 DT¹⁸¹, ainsi que par une redéfinition des compétences respectives de ces niveaux hiérarchiques déconcentrés¹⁸². D'une manière générale, les DIR, responsables d'un budget opérationnel de programme (BOP), sont chargés de décliner en objectifs stratégiques les orientations nationales, à travers un programme stratégique interrégional (PSIR), qui « *doit permettre d'assurer la qualité des parcours de prise en charge des mineurs sur chaque territoire* ».

Dans le domaine du pilotage et du contrôle des dispositifs de prise en charge des mineurs délinquants, le rôle des DIR est plus spécifiquement axé sur : l'évaluation des besoins de prise en charge des mineurs ; l'organisation de la complémentarité des interventions du SP et du SAH ; l'instruction, pour le compte du préfet du département, des procédures d'autorisation de création, d'habilitation, de tarification et de fermeture des établissements et services ; la programmation et la conduite des missions de contrôle et d'audit desdits établissements et services.

Les DT sont, à leur échelon, responsables du pilotage de la mise en œuvre des orientations interrégionales. De ce fait, selon les termes du décret du 2 mars 2010, les DT ont la charge « *du suivi et du contrôle de l'activité des établissements et services du secteur public et du secteur associatif habilité de la protection judiciaire de la jeunesse, situés dans leur ressort, afin de garantir l'exécution des décisions judiciaires*¹⁸³ ».

A. Au niveau central, un rôle à conforter

a) *Un pilotage national dont le contenu doit être précisé*

Le partage des champs d'action entre administration centrale et échelons déconcentrés semble, aujourd'hui encore, insuffisamment lisible et la spécificité du pilotage national n'apparaît pas de manière suffisamment nette. Pourtant, sont repérés des besoins qui relèvent naturellement de la mission de coordination de l'administration centrale : l'outillage des échelons déconcentrés, la formalisation d'un certain nombre de procédures qui pâtissent aujourd'hui de leur trop grande diversité (ouverture d'une structure, montée en charge, gestion des crises, etc.), l'organisation du

¹⁷⁸ Cette transmission du dossier s'est effectuée, d'après l'ancienne directrice de projet, sans véritable passage de relais ni explicitation, du fait de son caractère précipité.

¹⁷⁹ Article 3 de l'arrêté du 9 juillet 2008 modifié.

¹⁸⁰ Les neuf directeurs interrégionaux ont été nommés par arrêté du 1^{er} décembre 2008 publié au JO du 12 décembre 2008.

¹⁸¹ Chiffre arrêté en décembre 2012.

¹⁸² Décret n°2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse et Circulaire NOR JUS F1012669C du 2 avril 2010.

¹⁸³ Article 7 – II- 4° du décret n°2010-214 du 2 mars 2010.

partage d'informations entre les établissements ou les échelons territoriaux (organisation de journées nationales des CEF par exemple) ou encore la mise en place d'une communication adaptée sur le dispositif. Cette coordination passe également par de meilleures relations de travail avec les partenaires (notamment les fédérations associatives et les magistrats) dont la dégradation récente est soulignée par de nombreux acteurs entendus par la mission.

De manière générale, la mission estime que le nécessaire renforcement du pilotage au niveau national doit davantage passer par une réflexion approfondie et qualitative sur son contenu et sa spécificité, au regard notamment des compétences des échelons déconcentrés que par une évolution des modalités de son exercice. Par ailleurs, il n'apparaît pas nécessaire de revenir à un fléchage spécifique du suivi des CEF au sein de la DPJJ.

Enfin, une des difficultés actuelles réside dans la méconnaissance quasi-totale du devenir des jeunes après leur passage en CEF, et donc de l'efficacité du travail réalisé dans ses structures. La mission estime ainsi que les travaux, qui auraient dû être conduits dans le cadre de la convention signée le 16 septembre 2008 entre le Garde des Sceaux et l'UNASEA relatifs à « *l'évaluation des dispositifs de prise en charge des mineurs [...] placés dans les CEF* », mériteraient d'être mis en place. Ils permettraient, ainsi, d'avoir pour chaque mineur placé une approche qualitative et une visibilité quant à sa situation antérieure au placement, son séjour au sein du CEF, son parcours et son évolution postérieure au placement. A partir de ces données recueillies pourraient ensuite être élaborés des indicateurs « *positifs*¹⁸⁴ » de mesure de l'efficacité du dispositif. Une consolidation de ces éléments pourrait ensuite être organisée au niveau national.

En outre, plus globalement, la mise en œuvre d'un système complémentaire de recueil d'informations au niveau national, alimenté de façon anonyme dans le respect de la loi informatique et libertés, notamment par les éducateurs « *fil rouge* », doit constituer un impératif pour l'administration centrale.

Recommandation n° 9. *Mettre en place un système d'information centralisé à l'échelon national pour consolider les données locales permettant de suivre le parcours des mineurs sortant de CEF, et construire des indicateurs de l'efficacité du dispositif ;*

Item cahier des charges n° 7. *Indiquer dans le cahier des charges qu'il appartient aux professionnels du CEF, sous la responsabilité de leur directeur, de renseigner le système d'information centralisé de suivi des mineurs ;*

b) Un accompagnement normatif attendu

La diversité repérée des pratiques génère une certaine insécurité juridique dans des domaines importants relatifs aux droits fondamentaux des mineurs, comme celui des fouilles des chambres ou encore de l'adaptation des repas aux prescriptions religieuses. Celle-ci se traduit par une inégalité de traitement problématique.

Au sein de l'administration centrale, des travaux ont d'ores et déjà été menés afin de clarifier le cadre légal dans lequel s'exercent ces droits mais il serait indispensable, aujourd'hui, que ces réflexions se traduisent par un cadre normatif structurant et précis. Le futur cahier des charges ou des circulaires spécifiques devront aborder ces différentes questions, afin de permettre à tous de sécuriser leurs pratiques sur la base d'un socle commun.

Recommandation n° 10. *Mieux définir, par un cadre normatif adapté, l'exercice des droits fondamentaux des mineurs : en matière de fouilles, et de régimes alimentaires conciliant le respect du principe de laïcité et de certaines prescriptions religieuses ;*

¹⁸⁴ Obtention de diplôme, inscription dans un dispositif d'apprentissage, rescolarisation pendant le placement et après la sortie du CEF, insertion professionnelle, abandon de pratiques addictives, restauration des liens familiaux, etc.

B. Un renforcement souhaitable du rôle des directions territoriales

Si en matière de pilotage du dispositif des CEF, les DIR semblent clairement positionnées, le contour du rôle des DT est plus difficile à appréhender, notamment en ce qui concerne le SAH. Pour la mission, le rôle des DT est apparu, en pratique, comme satisfait de manière variable suivant les territoires, essentiellement dépendant de la politique des DIR en matière de délégation de certaines de leurs prérogatives ainsi que des moyens humains alloués à cet échelon décentralisé. L'échelon territorial, pourtant repéré par les professionnels des établissements visités comme le niveau naturel d'exercice d'un pilotage de proximité, doit rester un échelon crédible, inscrit à la fois dans une relation d'autorité, mais aussi de confiance, avec les responsables des CEF de son ressort.

a) En matière d'habilitation et de tarification

L'article 5-8° du décret du 2 mars 2010 donne compétence aux DIR pour réaliser les actes d'instruction pour le compte du préfet, en matière d'habilitation et de tarification des CEF associatifs, mais ceux-ci peuvent néanmoins en déléguer tout ou partie aux DT. Ainsi, dans les faits, certaines DIR instruisent à leur niveau les procédures d'habilitation et de tarification des services et établissements relevant d'une compétence exclusive État, catégorie à laquelle appartiennent les CEF, d'autres ont, en revanche, délégué aux DT l'instruction de ces procédures pour l'ensemble des établissements et services, sans distinction liée au mode de financement.

Un DT a indiqué à la mission qu'un « *DT qui n'instruit pas les procédures d'habilitation et de tarification, ne peut pas faire autorité* »¹⁸⁵. Il a précisé par ailleurs que, pour remplir ces missions de manière efficace à l'échelon territorial, il est indispensable que la DT dispose effectivement des compétences nécessaires en interne (RAPT¹⁸⁶ ou secrétaire administratif particulièrement qualifié), avec la difficulté pour les territoires classés dans la nomenclature des DT, en catégorie 3, de ne pas bénéficier, en principe, d'un poste de RAPT.

La mission est donc favorable à la généralisation d'une délégation concernant l'habilitation et la tarification des établissements et services, avec maintien au niveau de la DT des compétences en personnel indispensables à cet exercice.

Recommandation n° 11. *Déléguer aux directeurs territoriaux la conduite des procédures d'habilitation et de tarification de l'ensemble des établissements du secteur associatif habilité et doter, à cet effet, toutes les directions territoriales des compétences techniques nécessaires ;*

b) A travers l'organisation d'instances de pilotage

La fonction de pilotage des échelons déconcentrés de la PJJ trouve une traduction dans le projet de nouveau cahier des charges à travers la formalisation d'instances de pilotage interrégionales et territoriales. Le principe même, la composition, le rôle et le rythme de ces instances sont autant d'éléments qui n'apparaissaient, jusque là, dans aucun texte. Selon l'article 6 du projet d'arrêté, les comités de pilotage sont définis comme assurant « *la coordination et le suivi du dispositif* ». Le projet de circulaire présente le comité de pilotage interrégional comme « *une instance de suivi et d'évaluation des projets pédagogiques et d'animation du dispositif sur son territoire* », appelée à se réunir deux fois par an. Le comité de pilotage territorial, dont la vocation décrite est le « *suivi de l'activité du centre* » est, lui, tenu de se réunir au moins une fois par an.

¹⁸⁵ Un procès-verbal d'audition d'un DT que l'IPJJ avait établi lors d'une précédente mission et qui a été porté à la connaissance des rapporteurs mentionne « *Le DIR a fait un choix de confier aux DT l'exercice des campagnes de tarification... Sans un minimum de délégation financière dans ses prérogatives, le DT devient un « gentil animateur », mais ne peut pas porter la commande publique. La possibilité d'agir sur le financier permet de définir ce qu'un établissement peut faire et d'intervenir sur la façon dont il remplit sa mission éducative. Cela permet de mettre en lien la gestion et la pédagogie [...] Il serait souhaitable de modéliser au niveau national ce type de fonctionnement* ».

¹⁸⁶ Responsable de l'appui au pilotage territorial.

Il ressort du questionnaire adressé aux directeurs de CEF, que le COPIL territorial est mis en place dans tous les territoires à une seule exception près, et à un rythme majoritairement annuel¹⁸⁷. La mission a aussi pu constater, au plan qualitatif, le fonctionnement globalement satisfaisant de ces COPIL territoriaux et le rôle essentiel de cette instance. Ce rôle dépasse, de son point de vue, le seul suivi de l'activité du centre, mais contribue, plus largement, à l'évaluation de la pertinence et de la qualité du projet pédagogique, à la fédération des acteurs autour du projet d'établissement, à la mise en œuvre de protocoles entre les partenaires et les services du territoire pour faciliter notamment la réinsertion des mineurs.

Le projet de cahier des charges énumère de manière apparemment limitative les membres du COPIL, sans citer le préfet. Or, les investigations conduites par la mission ont permis de vérifier que les préfets étaient parfois très intéressés par la situation des CEF situés dans leur département et plusieurs exemples de leur présence ou représentation systématique au COPIL territorial ont été cités. En tout état de cause, il paraît plus opportun à la mission, d'associer le préfet, aux côtés des services de police ou de gendarmerie, au sein du COPIL territorial, que de créer une nouvelle instance formelle annuelle, du type de celle prévue dans le projet de circulaire, avec les seuls partenaires de la sécurité publique et afférente à cette seule thématique.

Sans excès de formalisation, la création d'autres instances de pilotage territorial, telles qu'elles existent déjà dans certains sites, pourrait également être préconisée et intégrée dans le projet de cahier des charges. Il en est ainsi des « *comités techniques* », cadre de travail à géométrie variable, propice à l'élaboration des procédures et protocoles de travail (par exemple protocole de gestion des incidents, ou protocole de travail interservices) comme des comités de suivi¹⁸⁸ permettant au directeur territorial d'être informé et associé à l'élaboration des projets individuels des mineurs.

La mission estime que l'option consistant, pour l'échelon DIR, à animer et soutenir le dispositif CEF, à l'instar des « *groupes d'accompagnement* » organisés dans une interrégion, en permettant, d'une part, aux directeurs des CEF d'échanger sur leurs pratiques et leurs difficultés, d'autre part, aux professionnels des DT de conforter et uniformiser leurs modalités de travail, est une piste souple et adaptée, préférable à celle d'un COPIL interrégional tel que prévu par le projet de cahier des charges.

Item cahier des charges n° 8. *Positionner le COPIL territorial comme l'instance essentielle de pilotage du CEF réunissant sous la responsabilité du directeur territorial l'ensemble des acteurs administratifs, judiciaires et locaux, dont les chefs de juridiction et le préfet ;*

Item cahier des charges n° 9. *Recommander dans le cahier des charges l'organisation d'instances territoriales visant à faciliter la mission de contrôle et de suivi de l'activité du CEF par le directeur territorial : comité technique, comité de suivi des mineurs placés, « commission d'admission » visant à installer des modalités d'information et de concertation entre le directeur territorial et le directeur du CEF, concernant l'admission des mineurs et la gestion des places disponibles ;*

2.2.1.2 L'exercice de la fonction contrôle par la chaîne hiérarchique

A. Une plus grande implication des échelons déconcentrés dans le contrôle de l'activité et la gestion des places disponibles

En termes d'accueil en CEF, la DPJJ¹⁸⁹ pose le seul critère de la disponibilité d'une place si le mineur satisfait aux critères d'âge et, le cas échéant, de sexe, tels qu'ils ressortent de l'arrêté

¹⁸⁷ 24 réponses « rythme annuel » et 11 réponses « rythme semestriel ».

¹⁸⁸ D'après les réponses au questionnaire *Sphinx*, il existe localement 13 commissions de suivi.

¹⁸⁹ Note commune DACG-DPJJ du 27 novembre 2006, note DPJJ du 1^{er} février 2010, note DPJJ du 26 novembre 2010 et note SDK du 25 octobre 2011.

d'habilitation¹⁹⁰ de chaque CEF. Cependant, afin de permettre les accueils ou les retours préparés, différentes notes prévoient qu'une place est considérée comme occupée alors même que le jeune est physiquement absent. Tel est le cas pour le mineur qui a fugué depuis moins de quinze jours, comme pour le mineur incarcéré ou hospitalisé mais dont la date de retour est connue ou, enfin, celui dont l'accueil est prévu dans la semaine¹⁹¹.

Malgré ces nombreuses notes administratives, la question de la disponibilité des places en CEF revient de manière récurrente dans le discours des magistrats et des professionnels de la PJJ, tout particulièrement à l'occasion des défèrements. Les directeurs d'établissement du SAH soulignent de leur côté la pression à laquelle ils sont soumis en terme d'occupation par le biais de la tarification, mais également au regard des très nombreuses demandes auxquelles ils ne peuvent donner suite, faute de place. Dans certains CEF, la mission a consulté des registres mentionnant la totalité des demandes reçues y compris celles, nombreuses, ne pouvant être honorées. Aux termes du questionnaire, les directeurs de CEF ont fait état en moyenne de 126 demandes annuelles non satisfaites.

Les professionnels rencontrés dans les établissements visités évoquent des accueils qui se banalisent en termes de réponse éducative, les services de permanence semblant parfois, rechercher davantage une place disponible qu'une solution appropriée au profil du mineur. Certaines structures, très minoritaires cependant, semblent gérer stratégiquement les flux en organisant l'occupation des chambres pour ne pas être déstabilisées par des accueils non préparés (saturation organisée, spécialisation de fait dans les sorties de détention préparées, etc.). Des établissements peuvent également s'affranchir des normes fixées par l'administration en termes de critère d'admission des jeunes ou de définition de la place disponible. Ainsi, concernant la durée à partir de laquelle la place d'un jeune fugueur doit de nouveau être considérée comme disponible, seuls dix établissements déclarent respecter le seuil de 15 jours fixé par l'administration centrale pour libérer la place, la plupart attendant l'obtention de la mainlevée des ordonnances de placement¹⁹².

Par ailleurs, 13,50 % des CEF ayant renseigné le questionnaire affirment prioriser les mineurs de l'interrégion, se démarquant ainsi de l'affichage récent par la DPJJ du caractère national du dispositif.

L'activité des CEF est, en principe, contrôlé par les DT¹⁹³. Cette mission comprend la surveillance des taux d'occupation des établissements ainsi que le contrôle des ordonnances de placement provisoire qui doivent être systématiquement communiquées à la DT. Elle doit également, plus concrètement, se doubler de contacts directs et de contrôles sur site. L'échelon territorial doit être à même de vérifier régulièrement, non seulement la présence effective des jeunes dans la structure, mais également la structuration du groupe (nombre de mineurs en phase d'accueil, importance des incidents, nature des infractions, etc.) et le fonctionnement de l'établissement.

Parce qu'il procède à un contrôle effectif des structures de son ressort, le DT¹⁹⁴ doit avoir une vision suffisamment fine de leur fonctionnement pour être en capacité d'impulser une certaine souplesse dans la gestion des places disponibles. Il doit pouvoir valider des situations ponctuelles de sous-occupation afin de préserver, par exemple, l'équilibre du groupe ; de préparer un accueil sur une

¹⁹⁰ *Les centres éducatifs fermés reçoivent les mineurs qui leur sont confiés sans procédure d'admission, dès lors que ceux-ci répondent aux critères d'âge et, le cas échéant, de sexe, et qu'ils font l'objet d'un placement assorti d'un contrôle judiciaire ou d'une mise à l'épreuve. La seule limite fixée à l'accueil est celle de leur capacité, fixée entre 8 et 10 places, qui doit être scrupuleusement respectée ».*

¹⁹¹ Note du 26 novembre 2010.

¹⁹² Source : questionnaire *Sphinx*.

¹⁹³ D'après les établissements, 90,18 % des directions territoriales procèdent à ce contrôle.

¹⁹⁴ Cette question de l'échelon territorial pertinent pour agir est également rappelé dans le rapport déjà cité du docteur Botbol PJJ/psychiatrie qui a matière à s'appliquer tout particulièrement aux CEF : « *l'implication des DT dans le soutien de l'action des services concernant les articulations avec la psychiatrie dans les cas difficiles peut jouer un rôle déterminant dans leur mise en place et l'amélioration de leur qualité grâce à l'influence directe qu'il exerce sur les services PJJ concernés* ».

durée de plus d'une semaine à l'avance dans l'hypothèse d'une situation particulière ; ou encore de refuser un mineur si c'est l'économie générale du groupe accueilli qui risque d'en être affectée.

Sans ralentir le processus d'admission, ni créer une situation d'ingérence au regard des prérogatives certaines du directeur d'établissement, il convient par ailleurs que le DT soit informé en continu des demandes parvenues au CEF et de l'intention du directeur du CEF par rapport à ces demandes¹⁹⁵, afin de pouvoir formuler, lui-même à son tour, un avis.

Enfin, si le caractère national du dispositif CEF a été récemment particulièrement affirmé¹⁹⁶, il convient, de ne pas s'éloigner de l'esprit initial du dispositif, tel qu'exposé dans la circulaire du 28 mars 2003 qui posait le principe de « *la vocation géographique limitée* » des CEF, repris par la circulaire du 13 novembre 2008.

La mission, qui a constaté les complexités engendrées par un trop grand éloignement des lieux de placement et de résidence du jeune (voir infra), préconise que les CEF s'inscrivent pleinement dans la dispositif interrégional de placement judiciaire et qu'ils puissent, comme la plupart le font déjà aujourd'hui, privilégier les mineurs dont le domicile n'est pas trop éloigné, en cas de demandes d'admission concurrentes. Cette priorisation n'est pas contraire à la vocation nationale du dispositif, les CEF devant être prêts, si nécessaire, à accueillir des jeunes en provenance d'interrégions proches, voire de l'ensemble du territoire. A cette fin, la mission estime nécessaire de rappeler que les directions interrégionales doivent « *tenir un tableau de bord recensant les places disponibles de l'ensemble des établissements d'hébergement au niveau régional et permettre l'accès à ce document sur l'intranet* »¹⁹⁷.

Plus que l'affichage national, pas toujours connu des magistrats et considéré comme insuffisamment fiable par les professionnels de la PJJ, cet affichage interrégional faciliterait la proposition éducative des éducateurs de permanence par une visualisation simultanée des places disponibles dans l'offre globale d'hébergement de l'interrégion (UEHC, CER, lieux de vie, MECS habilités justice, UEHD, CEF, etc.).

Recommandation n° 12. *Maintenir la vocation prioritairement interrégionale des CEF ;*

Item cahier des charges n° 10. *Rappeler dans le cahier des charges l'obligation faite aux directeurs interrégionaux d'afficher sur l'intranet de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse le tableau de bord des places disponibles de l'ensemble des établissements d'hébergement de l'interrégion ;*

B. Un traitement des dysfonctionnements qui nécessite un suivi plus opérationnel des incidents et une redéfinition de la fonction audit

a) Un meilleur suivi par l'échelon central des incidents signalés

La contrepartie nécessaire de la délégation de compétences aux échelons déconcentrés est un réel contrôle de leur exercice. Son efficacité impose une veille mieux organisée sur les incidents signalés ainsi qu'une clarification des hypothèses de saisine de l'IPJJ. La DPJJ a formalisé par note une procédure de remontée des incidents significatifs¹⁹⁸. Cette procédure est satisfaisante, au plan formel, d'autant qu'elle se double d'un protocole d'échange d'informations avec la DACG¹⁹⁹. S'agissant d'une note aux services placés sous l'autorité hiérarchique du directeur de la PJJ, elle

¹⁹⁵ D'après les réponses au questionnaire adressé aux directeurs de CEF, il existe localement 3 commissions d'admission.

¹⁹⁶ Selon le projet de cahier des charges, « *le centre éducatif fermé accueille des mineurs provenant de l'ensemble du territoire national* ».

¹⁹⁷ Circulaire du 13 novembre 2008.

¹⁹⁸ Note du 21 août 2007 sur l'organisation du dispositif de permanence de la chaîne hiérarchique de la protection judiciaire de la jeunesse puis note du 4 octobre 2010 sur le repérage, le suivi et l'exploitation des incidents au sein de la protection judiciaire de la jeunesse à travers la permanence de la chaîne hiérarchique.

¹⁹⁹ Mise à jour de juillet 2010 du protocole d'échange d'information DACG/DPJJ du 27 février 2008.

n'est cependant pas applicable au SAH, même si certains CEF informent les échelons déconcentrés des incidents significatifs survenant dans leurs établissements. Par ailleurs, au-delà de la simple remontée hiérarchique des faits susceptibles d'être médiatisés, l'administration a récemment impulsé une logique d'exploitation de ces incidents au niveau central, davantage centrée sur l'analyse du parcours des mineurs, que sur le contrôle des établissements et services.

Item cahier des charges n° 11. *Inscrire dans le cahier des charges l'obligation faite aux CEF du secteur associatif habilité d'informer la direction territoriale des incidents significatifs ;*

Sans doute aussi, la création de services d'audit dans les DIR en même temps que la réduction drastique, entre 2008 et 2010, des effectifs de l'inspection de la PJJ, placée à l'échelon central, ont-ils contribué à une culture administrative du contrôle moins efficace.

Un système d'information cohérent, dans le respect de la loi informatique et libertés, permettrait une traçabilité des dysfonctionnements par structure et l'activation d'alertes à partir d'un nombre significatif d'événements. Croisé avec d'autres données (taux d'occupation inférieur à 70%, absentéisme des personnels, etc.), ce processus contribuerait à améliorer le repérage des structures en difficulté.

Recommandation n° 13. *Développer à l'échelon central, en lien avec le système d'informations visé en recommandation n° 9, un processus d'alerte lorsqu'un service ou un établissement connaît un nombre important d'incidents ;*

b) Des modalités d'exercice du contrôle hiérarchique et de l'audit à redéfinir

Les services relevant de l'autorité du Garde des Sceaux exercent le contrôle des établissements et services de la PJJ (dont les CEF) du SP comme du SAH. Cette compétence n'est pas exclusive puisque d'autres autorités, notamment les préfets, détiennent un pouvoir de contrôle et d'enquête administrative²⁰⁰.

Aux termes du décret du 2 mars 2010, les échelons déconcentrés participent de la fonction de contrôle. Les DIR, pour remplir cette mission, s'appuient depuis 2008 sur des services d'audits, forts de 5 à 12 auditeurs, dont le cadre d'intervention est détaillé dans une circulaire en date du 3 novembre 2009²⁰¹. Il est ainsi prévu que chaque établissement du SP et du SAH soit audité au minimum tous les 5 ans.

La mission constate que la circulaire d'application du décret, en date du 2 avril 2010, ne reprend pas la notion de contrôle mais explicite exclusivement les modalités d'exercice des missions d'audit. Cette omission s'explique par les termes de la circulaire du 3 novembre 2009 sur la mise en œuvre de l'audit territorial²⁰² par les DIR, qui introduit une confusion entre les notions de contrôle et d'audit dès son premier paragraphe intitulé « *Un audit qui intègre le contrôle* ». « *La loi donne mission à la DPJJ de procéder au contrôle des services qui mettent directement en œuvre les décisions judiciaires en matière d'assistance éducative ou dans le cadre de l'ordonnance du 2 février 1945 [...]. Pour réaliser cette mission, la DPJJ procèdera désormais à des audits qui intègrent le contrôle. En conséquence, la fonction contrôle, [...] prend la forme de l'audit* ».

De cette confusion des termes découle une incertitude sur la vraie fonction de l'audit et ses conditions d'exercice. En effet, la même circulaire prévoit l'hypothèse que des audits soient décidés, hors démarche systématique, consécutivement à des incidents signalés et précise même que ces « *audits de dysfonctionnements* » doivent être priorités en appliquant une procédure adaptée dont les modalités ne sont pas développées. Les documents fournis par la sous-direction SDK font

²⁰⁰ Article L. 313-20 du CASF.

²⁰¹ Circulaire NOR JUS F09 29 064 C du 3 novembre 2009 sur la mise en œuvre de l'audit territorial par les DIRPJJ.

²⁰² La définition de l'audit arrêtée par l'institution fixe l'objectif d'un « *double contrôle de conformité (application des règles et des référentiels, atteinte des résultats visés) et [d'une évaluation de] l'efficacité globale de la structure* ».

état de 33 audits de CEF, réalisés entre 2009 et octobre 2012, sur 44 structures en fonctionnement. Parmi ces audits, la mission en a identifié plusieurs qui relèvent clairement de cette catégorie des « *audits de dysfonctionnements* »²⁰³. En réalité, plusieurs notions qui n'ont pas la même finalité sont mélangées²⁰⁴. Derrière cette confusion des termes et des périmètres, c'est la fonction contrôle qui peut être mal exercée et les dysfonctionnements non traités, ce qui peut avoir des conséquences très graves, compte tenu de la nature même des CEF.

Ainsi, la mission a pu constater que certains dysfonctionnements compromettant la prise en charge des mineurs et leur sécurité comme celle des professionnels pouvaient perdurer dans certains CEF, y compris après plusieurs « *audits de dysfonctionnements* », sans que l'inspection de la PJJ ne soit saisie ou avec une saisine très tardive²⁰⁵, alors que les textes rénovés de ce service²⁰⁶ lui confèrent « *le contrôle des structures, quel qu'en soit le statut, relevant de la protection judiciaire de la jeunesse, en matière administrative, pédagogique et financière* »²⁰⁷.

Enfin, il faut souligner que l'approche de l'audit, au demeurant directement rattaché aux DIR, qui a été retenue à la PJJ ne fait aucune place à la notion de gestion des risques. Elle paraît pourtant essentielle dans des structures vulnérables comme le sont les CEF. En même temps, il existe, selon la mission, un risque de manque d'objectivité pour des auditeurs appartenant au personnel de la DIR à procéder eux-mêmes à l'appréciation des processus mis en place, dès lors que le pilotage, exercée notamment par la DIR, pourrait être mis en cause²⁰⁸.

Dès lors, la mission estime indispensable que soit repensée la définition de l'audit autour de la seule question de la vérification de la conformité aux normes en vigueur et du respect de la légalité des pratiques professionnelles à l'œuvre dans les établissements. L'audit doit ainsi être strictement compris comme un service facilitant l'exercice par les échelons déconcentrés de la PJJ de leur mission de contrôle hiérarchique dans ce champ précis.

En revanche, ces mêmes échelons hiérarchiques ont vocation à s'approprier le référentiel de contrôle des CEF réalisé par l'IPJJ. Il est fondé sur une approche par les risques, dans le but exclusif de repérer les dysfonctionnements graves et/ou récurrents qui justifient une information du niveau central de la PJJ afin de permettre au directeur de la PJJ de déclencher une mission d'inspection²⁰⁹. Il devrait pouvoir, aussi, constituer un outil de référence pour que l'IPJJ effectue elle-même des contrôles plus réguliers de CEF, indépendamment des missions ponctuelles sur les dysfonctionnements qui lui sont confiées. Il conviendrait, alors, de les inscrire, chaque année, dans le programme annuel des missions, élaboré conjointement par le DPJJ et l'Inspecteur général (IG), après un éventuel repérage du besoin par les DIR.

²⁰³ Le tableau de recensement des audits 2009-2010, élaboré par le SACN fait d'ailleurs apparaître, pour un des établissements audités, la mention suivante : « *Audit plus apparenté à un contrôle de dysfonctionnement* ».

²⁰⁴ Les audits de conformité ou d'efficacité utilisent, en effet, le concept de « *processus* » et ont pour objectif d'évaluer des pratiques et des systèmes d'organisation en proposant un diagnostic mais sans juger les personnes ni apprécier les responsabilités. Dès lors qu'il s'agit de contrôler un établissement qui connaît des désordres et des dysfonctionnements, une toute autre approche doit être mise en œuvre.

²⁰⁵ La mission a identifié à l'occasion de ses visites d'établissement et, à travers les rapports d'inspection réalisés par l'IPJJ, plusieurs CEF dont les dysfonctionnements ne lui ont pas paru faire l'objet d'un traitement adapté ou suffisamment réactif.

²⁰⁶ Arrêté du 29 décembre 2010 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions de la DPJJ.

²⁰⁷ Dans un CEF, alors que de graves dysfonctionnements avaient été constatés et relayés par les magistrats dès 2011, la saisine d'une inspection, en l'occurrence de l'IGSJ, n'est intervenue qu'en septembre 2012, après des faits de nature criminelle. Cette saisine faisait suite à un contrôle interne réalisé par la DT, dénommé improprement « *enquête administrative* », effectué, de surcroît, conjointement et en parité avec l'association gestionnaire, responsable.

²⁰⁸ C'est la raison pour laquelle l'évaluation des risques constitue, en principe, dans les organisations, une fonction exercée de manière indépendante et exclusive de toute fonction opérationnelle même si elle doit être relayée par les opérateurs. Cf : Théorique et pratique de l'audit de Jacques Renard, Éditions Eyrolles. Rapport de l'IGF d'octobre 2009 relatif à la restructuration de la politique de contrôle et d'audit interne de l'État.

²⁰⁹ Ce document technique a, été élaboré à partir des dysfonctionnements constatés dans les neuf contrôles d'établissements que l'IPJJ a effectués à la demande du DPJJ, depuis avril 2011.

Enfin, le préfet, en tant qu'autorité détenant le pouvoir d'habilitation, de contrôle et de suspension de l'activité, voire de la fermeture de l'établissement, doit aussi être informé des dysfonctionnements graves repérés par les échelons déconcentrés.

Les magistrats, qui disposent également de la possibilité de contrôler les CEF sur site, doivent continuer à investir pleinement cette compétence, partie intégrante de leur action. La mission a très souvent entendu que leur charge de travail juridictionnel ne leur permettait plus de se rendre dans les établissements. Sur ce point, la mission rejoint les préconisations du groupe de travail sur la charge de travail des juridictions pour mineurs²¹⁰ afin que soit spécialement dégagé et repéré un temps réservé pour ces activités. Enfin, la mission a évoqué aussi dans la partie relative à la gestion des incidents, le rôle des parquets qui disposent de la possibilité d'alerter le parquet général notamment dans la perspective du déclenchement d'une inspection.

Recommandation n° 14. *Reformuler la définition de l'audit interrégional conformément aux textes et références actuellement en vigueur, le repositionner par rapport aux missions de l'inspection et l'articuler avec le contrôle hiérarchique évoqué dans le décret du 2 mars 2010 relatif à la réorganisation territoriale ;*

Recommandation n° 15. *Inscrire le contrôle de plusieurs CEF dans le programme annuel d'activité de l'Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse ;*

Item cahier des charges n° 12. *Annexer au cahier des charges le référentiel de contrôle des CEF de l'Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse pour permettre aux échelons déconcentrés de mieux repérer les dysfonctionnements graves ou récurrents ;*

2.2.2 Une estimation des besoins pour un développement équilibré du dispositif

2.2.2.1 Une estimation des besoins tenant compte de plusieurs approches

A. L'estimation du public-cible

a) Un public cible difficile à approcher

Une approche du besoin en CEF pourrait, en première analyse, se fonder sur la détermination du public cible du dispositif. C'est d'ailleurs ce à quoi s'est essayée l'étude d'impact annexée au projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, se heurtant cependant à des limites statistiques.

En effet, il convient de rappeler qu'à l'exception de l'hypothèse du contrôle judiciaire des mineurs de moins de 16 ans, la loi ne fixe pas de critères spécifiques pour le placement en CEF. Ainsi, dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve, tous les mineurs condamnés pour des faits passibles d'une peine d'emprisonnement sont éligibles au placement en CEF. Par ailleurs, les mineurs condamnés à de l'emprisonnement ferme, détenus ou libres, peuvent être placés sous le régime du placement à l'extérieur ou de la libération conditionnelle lorsque les conditions légales en sont réunies et sont dès lors susceptibles d'un accueil en CEF.

Cependant, l'ensemble de ces jeunes n'a pas vocation à intégrer le dispositif CEF, certains pouvant naturellement rester ou retourner dans leur famille et d'autres relever de modalités d'hébergement différentes (EPE, lieux de vie, famille d'accueil, etc.), selon l'appréciation du magistrat prescripteur. Dès lors, les seuls critères légaux, finalement très larges, ne permettent pas véritablement d'appréhender le public cible du dispositif. En revanche, l'intention du législateur, telle qu'elle résulte des travaux parlementaires également rappelée dans le premier cahier des charges, permet une approche plus fine du public cible : les mineurs multirécidivistes et multirécidivants ainsi que les mineurs mis en cause pour des faits les plus graves.

²¹⁰ Rapport du groupe de travail sur l'organisation et la charge de travail des juridictions pour mineurs de mai 2012.

L'appareil statistique du ministère de la Justice ne permet pas de distinguer les mineurs ayant récidivé ou réitéré à plusieurs reprises et donc d'isoler la catégorie des multirécidivistes (marginale) et des multi-réitérants. Dès lors, l'approche statistique du public cible doit prendre en compte la seule catégorie des réitérants et des récidivistes, sans distinction particulière, ce qui est de nature à majorer, de fait, le nombre de mineurs éligibles à ce titre, faute de détermination plus précise.

Concernant les faits graves, si ceux qualifiés de criminels en relèvent manifestement, cette catégorie n'est pas suffisamment délimitée pour permettre de cibler les délits susceptibles d'en faire partie. En outre, même à fixer un seuil de peine encourue pour caractériser la gravité, les statistiques du ministère ne permettent pas de discriminer le nombre de condamnés selon le quantum de la peine encourue. Cette seconde difficulté conduit, en revanche, à minorer le public cible éligible sur la base de ce critère qualitatif. Il y a donc un risque de comptage ou trop large ou trop faible mais, en tout état de cause, imprécis.

Enfin, là encore, les magistrats conservent une faculté d'appréciation et orientent également les mineurs, quand bien même entreraient-ils dans les critères visés, vers d'autres dispositifs que les CEF. Ainsi, par exemple, les mineurs incarcérés soit environ 3 000 mineurs en flux annuel²¹¹ sont-ils principalement des auteurs de faits graves ou des multirécidivistes et multi-réitérants.

b) Des grandes tendances à prendre en compte

Si le public-cible ne peut pas réellement être apprécié en valeur absolue, des tendances en termes d'évolution se dégagent, cependant. En effet, entre 2007 et 2011, et comme indiqué précédemment, les statistiques des ministères de la Justice et de l'Intérieur²¹² démontrent un infléchissement du nombre de mineurs mis en cause dans un cadre pénal, cette diminution concernant également les faits criminels.

Si, parallèlement, le nombre de mineurs récidivistes semble être en augmentation, ce chiffre est cependant à mettre en lien avec les instructions de politique pénale qui ont fait suite à la loi renforçant la lutte contre la récidive du 10 août 2007 demandant aux parquets de viser systématiquement cette circonstance aggravante²¹³.

En outre, il convient de rappeler que le nombre de mineurs réitérants reste relativement stable sur la période. Ces éléments statistiques vont ainsi dans le sens d'une diminution en tendance du public cible du dispositif. Parallèlement, la part des CEF augmente dans les placements.

B. Deux approches convergentes : les prescripteurs et les directeurs interrégionaux

a) Une approche du besoin à partir de l'estimation par les magistrats des demandes non satisfaites

Les juges des enfants, consultés par le biais du questionnaire *Sphinx* ont adressé à la mission 72 réponses, individuelles et collectives, ce qui correspond à l'expression de 259 magistrats sur 446, soit un échantillon d'environ 58 % des juges des enfants et vice-présidents pour enfants.

Les magistrats instructeurs, également prescripteurs, n'ont adressé à la mission que cinq réponses (soit 1,27 % des effectifs), ce qui n'a pas été considéré comme significatif. Consultés sur le nombre de mineurs pour lesquels ils avaient dû renoncer à un placement en CEF sur une année, les juges

²¹¹ L'annuaire statistique du ministère de la Justice dénombre non des mineurs incarcérés mais des mesures d'incarcération qui s'établissent à 3107 en 2010, 3242 en 2009, ce chiffre étant une bonne approximation du nombre de mineurs faisant l'objet d'une incarcération sur une année.

²¹² Annuaire statistique du ministère de la Justice et État 4001.

²¹³ Circulaire NOR JUS -D07-30044C sur la présentation de la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs : « il appartient aux magistrats du parquet de relever de façon systématique l'état de récidive légale dans leurs poursuites, lorsqu'elle est constituée. Si cet état n'était pas connu au moment de l'engagement des poursuites, des réquisitions en ce sens doivent être prises devant la juridiction de jugement ».

des enfants ont apporté les réponses résumées dans le tableau ci-dessous dont il convient cependant de souligner qu'elles constituent des estimations *a posteriori* et non des données vérifiées.

Nombre de demandes de placement n'ayant pas été satisfaites au cours des dernières années	Faute de place sur l'ensemble du territoire national	Nombre de JE et de VPE ²¹⁴	Nombre moyen annuel de placements non satisfaits
2010	0,66	446	293,04
2011	0,81	446	359,64

Source : questionnaire Sphinx

La mission a retenu les chiffres des placements en CEF de l'année 2011, s'agissant des données consolidées les plus récentes, sur une année entière.

Elle a également estimé qu'ils correspondaient, plus que ceux de l'année 2012, à une année de fonctionnement normal du dispositif, l'année dernière ayant été particulièrement marquée par des suspensions ou des réductions provisoires d'activité voire des fermetures définitives de CEF.

Par ailleurs, s'agissant de l'estimation d'un besoin national, la mission n'a pris en considération que l'estimation des placements réalisés, faute de place sur l'ensemble du territoire, et non les placements en CEF auxquels il a été renoncé «*faute de place dans un rayon géographique raisonnable*».

Le nombre global de mineurs n'ayant pu être placés en CEF faute de places sur l'ensemble du territoire national sur l'année 2011 peut ainsi être estimé à environ 360.

Estimation du nombre de CEF à créer

Nombre annuel de mineurs n'ayant pu être placé en CEF	360
Nombre de journées nécessaires pour placer ces mineurs six mois	65 700
Nombre de CEF nécessaires pour réaliser ces journées sur la base d'un taux d'occupation de 80 % ²¹⁵	18,75
Nombre de CEF nécessaires pour réaliser ces journées sur la base d'un taux d'occupation de 75 % ²¹⁶	20

Source : questionnaire Sphinx

Ces données utilisées, qui correspondent à l'année 2011, ne prennent pas en compte la démarche d'optimisation des moyens poursuivie postérieurement par la DPJJ et visant à porter la capacité d'accueil, de chaque CEF, à 12 jeunes. Elles n'intègrent pas non plus l'évolution du nombre de CEF en fonctionnement en 2012, du fait de l'ouverture de deux établissements du SP²¹⁷ et de la fermeture d'un établissement du SAH²¹⁸. Enfin, le taux d'occupation 2011 des établissements du SP et du SAH, respectivement de 68 % et 71 %, est resté en deçà de l'objectif national de 80 % réaffirmé par la DPJJ pour l'année 2013.

La mission, sur la base de tous ces éléments intégrés à son raisonnement, s'est elle-même livrée à une évaluation, par projection sur la base des chiffres de 2011, et sur celle du nombre de journées de placement réalisables en 2013, soit 33 055 journées supplémentaires. Ces journées représentent l'activité théorique de 9,4 CEF. Par souci de rigueur, ce calcul peut être modulé en prenant pour base un taux d'occupation de 75 % au lieu de 80 %, le nombre de CEF équivalent au surplus d'activité attendu passant alors à sept²¹⁹.

²¹⁴ Source : Rapport du groupe de travail sur l'organisation et la charge de travail des juridictions pour mineurs de mai 2012.

²¹⁵ [65 700 / 365 / (12 x 0,8)].

²¹⁶ [65 700 / 365 / (12 x 0,75)].

²¹⁷ Trois ouvertures au dernier trimestre 2012 à savoir Bruay-la-Buissière, Bures-sur-Yvette et Laon dont il convient de déduire le CEF de Nîmes transformé en EPPOO.

²¹⁸ Fermeture administrative du CEF de Port-Louis par arrêté préfectoral.

²¹⁹ Le nombre de journées de placement de mineurs en CEF en 2011 (chiffres non fournis par le tableau de bord du directeur), peut être reconstitué de la manière suivante :

- Pour le SP : 97 places installées x 365 jours x 68 % de taux d'occupation soit 24 075 journées de placement ;

- Pour le SAH : 388 places installées x 365 jours x 71 % de taux d'occupation soit 100 550 journées de placement.

En 2011, les CEF ouverts ont donc réalisé au total 124 625 journées de placement.

Les hypothèses formulées à partir de l'expression par les juges des enfants du nombre de demandes de placement en CEF non satisfaites, peut alors être résumée dans le tableau ci-dessous :

	Nombre de CEF
Nombre moyen de mineurs accueillis par CEF et par an	24
Nombre théorique de CEF nécessaires au regard des besoins non satisfaits estimés par les magistrats en 2011 sur la base d'un taux d'occupation de 80 %	18,75
Nombre théorique de CEF nécessaires au regard des besoins non satisfaits estimés par les magistrats en 2011 sur la base d'un taux d'occupation de 75 %	20
Nombre de CEF nécessaires avec le dispositif existant au 1 ^{er} janvier 2013 « optimisé » à 80 % de taux d'occupation (18,75-9, 4)	9,35
Nombre de CEF nécessaires avec le dispositif existant au 1 ^{er} janvier 2013 « optimisé » à 75 % de taux d'occupation (20-7)	13

Source : questionnaire Sphinx et analyse de la mission

Néanmoins, ce chiffrage présente un certain nombre de limites. D'une part, la mission, qui n'a pas basé ses estimations sur les chiffres estimés au 31 octobre 2012, constate qu'ils sont en très nette augmentation, phénomène qui s'inscrit d'ailleurs dans la durée puisque les chiffres de 2011 étaient déjà supérieurs à ceux de 2010. Il s'agit d'une tendance à prendre en considération, même si, dans un contexte de diminution constatée de la délinquance des mineurs, elle est aussi à relativiser.

D'autre part, la mission insiste sur le caractère déclaratif des besoins exprimés par les magistrats qui, combiné au taux de réponse (58 %) et à l'exclusion des magistrats instructeurs de l'échantillon, incite à la prudence²²⁰.

En effet, une expérimentation menée en 2009 par la DPJJ sur le « mandat de placement »²²¹ soulignait que le besoin ressenti et exprimé pouvait être majoré par rapport à l'existant. Par ailleurs, il faut rappeler que l'impossibilité de trouver une place en CEF ne signifie pas nécessairement une véritable absence de places dans le dispositif. Ainsi, en avril 2012, à la suite d'une situation au terme de laquelle un juge des libertés et de la détention n'était pas parvenu à placer un mineur déféré en CEF, un contrôle sur site décidé par le directeur de la PJJ avait permis d'établir que plusieurs places en CEF étaient en réalité disponibles mais n'avaient pu être identifiées comme telles lors des recherches²²². La fluidification du dispositif de gestion des places disponibles recommandée, par ailleurs, devrait permettre cependant de limiter ce nombre de situations.

b) Les directeurs interrégionaux, pivots de la procédure d'évaluation des besoins

Les DIR sont chargés de l'évaluation des besoins de prise en charge des mineurs²²³. Ils sont ainsi tenus d'élaborer, en concertation avec les autorités judiciaires, un projet stratégique interrégional

Un calcul similaire en projection sur l'année 2013, permettant d'apprécier le nombre de journées de placement réalisables à partir du nombre de CEF en fonctionnement et des objectifs en termes de capacité d'accueil et de taux d'occupation qui leur sont assignés par la DPJJ, donne les résultats suivants :

- Pour le SP : 12 CEF x 12 places x 365 jours x 80 % de taux d'occupation soit 42 048 journées de placement (39 420 journées avec un taux d'occupation de 75 %) ;

- Pour le SAH : 33 CEF X 12 places x 365 jours x 80 % de taux d'occupation soit 115 632 journées de placement (108 405 journées avec un taux d'occupation de 75 %).

Au total, le dispositif optimisé en 2013 s'établit à 157 680 journées de placement réalisables sur la base d'un taux projeté de 80 % (147 825 journées sur la base d'un taux projeté de 75 %), soit un surplus de 33 055 journées (23 200 journées pour l'hypothèse à 75 %) Ces journées réalisables équivalent dans l'hypothèse d'un taux d'occupation à 80 % à 9,4 CEF [33 055 / 365 / (12 x 0,8)] à sept CEF dans l'hypothèse d'un taux de 75 % [23 200 / 365 / (12 x 0,75)].

²²⁰ En outre, le détail des besoins non satisfaits appréciés par les magistrats montre des écarts très importants qu'il est difficile de lier aux caractéristiques du ressort mais qui semblent davantage à mettre en lien avec la pratique juridictionnelle propre à chaque magistrat.

²²¹ Le bilan de l'expérimentation sur le mandat de placement (recours au directeur territorial avec mandat de rechercher un lieu de placement dans les situations de blocage) se conclut ainsi : « cette expérimentation repose sur le postulat de certains magistrats selon lequel le nombre de places d'accueil au pénal [...] est insuffisant. [...] l'expérimentation n'a pas permis d'objectiver cette hypothèse ». Par ailleurs, « pour les 34 mandats ordonnés une place a pu être trouvée à chaque fois », même si la place finalement trouvée ne correspondait pas systématiquement au vœu exprimé en première intention.

²²² Il s'est avéré ainsi que, quatre jours après l'incident, 35 places étaient finalement disponibles selon les définitions nationales et 19 affichées comme telles sur le site intranet, la libération de 35 places sur une si courte période étant pour le moins invraisemblable.

²²³ Décret et circulaire sur l'organisation territoriale du 2 mars et 2 avril 2010.

qui intègre un schéma de placement. Conformément aux instructions dont ils avaient été destinataires dans le cadre du programme annoncé de transformation de 20 UEHC en CEF²²⁴, les DIR ont, au regard du chiffrage qui leur était imposé, tenté de préciser leurs besoins pour identifier des structures éligibles à la transformation.

Un DIR a tenté d'approcher ce besoin, à partir du nombre de jeunes pour lesquels un placement en EPE ou une incarcération avait été décidé faute de places en CEF, en se fondant sur les décisions judiciaires le stipulant, les déclarations des unités éducatives auprès du tribunal (UEAT) ou celles des directeurs d'EPE.

La mission a également pu prendre connaissance du schéma de placement réalisé par un autre DIR dans ce cadre. Celui-ci comporte un état des lieux de l'équipement existant en matière de placement dans l'interrégion et de son utilisation, ainsi qu'une projection pour les trois années suivantes de l'évolution des besoins et des adaptations nécessaires éventuelles de l'équipement.

Ce type d'études, basées sur une analyse approfondie et croisée du public placé dans les établissements de l'interrégion, des pratiques des magistrats et des UEAT, de l'origine des mineurs accueillis (mineurs de l'interrégion accueillis hors de la DIR / mineurs hors DIR accueillis au sein de celle-ci) présente l'intérêt de resituer le dispositif CEF au sein du dispositif global de placement de l'interrégion et de mesurer les nécessités de son évolution à l'aune de celle des autres structures d'accueil.

Interrogés précisément et systématiquement par la mission sur les besoins repérés en matière de création de CEF dans leurs interrégions, les neuf DIR ont fait état d'un besoin global que résume le tableau ci-dessous :

DIRPJJ	Nombre de CEF existants au 31/12/12	Besoin supplémentaire par rapport à l'existant	Commentaire des DIR sur ce besoin	Nombre total de CEF projetés	Ouvertures / transformations d'ores et déjà programmées 2013
SUD EST	2	4	Difficultés importantes pour trouver des sites pertinents	6	1 : Marseille Viton (transformation)
SUD	3			3	1 : Transformation EPPOO Nîmes
SUD OUEST	6		La création d'un nouveau CEF peut se justifier la DIR SO étant traditionnellement une DIR d'accueil	6	1 : Angoulême (transformation)
CENTRE	4		Le dispositif est d'ores et déjà surdimensionné mais a vocation à accueillir des mineurs hors interrégion	4	
CENTRE EST	6			6	
GRAND EST	7			7	
GRAND NORD	6	1 ou 2	Deux CEF supplémentaires pourraient se justifier dans le département du Nord pour une répartition géographique harmonieuse de ceux-ci	7 ou 8	1 : Cambrai (création)
GRAND OUEST	4	1	Il manque un CEF sur la façade Atlantique	5	
IDF / OM	5	environ 4	Difficultés à apprécier réellement le besoin	environ 9	1 : Épinay sur Seine (création)
TOTAL	43	environ 10 ou 11		environ 53 ou 54	5

Le besoin total exprimé, de manière plus ou moins affinée et étayée selon les DIR, se situe entre 10 et 11 ouvertures, soit, en déduisant les créations ou transformations programmées en 2013 (5 en intégrant la réouverture de Nîmes, actée à la suite du bilan sur l'expérimentation EPPOO), un différentiel de créations se situant entre cinq et six créations.

En outre, pour la mission, la question de l'accueil des jeunes filles doit faire l'objet d'un traitement spécifique. En effet, la mixité de tous les établissements du SP telle qu'elle a pu être récemment annoncée ne paraît pas constituer une réponse pertinente à cette problématique compte tenu des difficultés engendrées par la prise en charge d'une ou deux jeunes filles, dans un collectif d'une dizaine de garçons parfois mis en cause pour des agressions sexuelles. Il n'en demeure pas moins

²²⁴ Notes DPJJ des 29 juillet 2011 et 27 octobre 2011.

que le seul CEF filles, malgré son taux d'occupation légèrement inférieur à l'objectif national,²²⁵ ne peut constituer une réponse unique sur le territoire national pour l'accueil de ce public. En effet, l'examen des résidences d'origine des jeunes filles placées depuis l'ouverture du CEF montre que seules un peu plus de 17 % d'entre elles étaient originaires de l'interrégion, un peu moins de la moitié habitant à plus de 300 kilomètres du CEF et certaines étaient initialement domiciliées à Marseille ou à Auch.

La mission estime, ainsi, nécessaire la création d'un CEF destiné à l'accueil des jeunes filles dans le sud de la France, le cas échéant avec une capacité d'accueil inférieure à 12 places. Ce besoin en nombre que l'on peut évaluer à 12 CEF auquel il faudrait ajouter un CEF dédié à l'accueil des jeunes filles, correspond globalement à la fourchette établie à partir des estimations des prescripteurs.

Recommandation n° 16. *Prévoir à compter de 2013 l'ouverture de 13 CEF dont l'un dans le sud de la France destiné à l'accueil des jeunes filles.*

Ce chiffrage est, en outre, concordant avec l'expression de la grande majorité des interlocuteurs de la mission qui ont surtout souligné la nécessité de ne pas découvrir l'hébergement classique et de maintenir la diversité de l'offre, sans multiplier les créations non justifiées.

2.2.2.2 Des créations qui doivent respecter l'équilibre de l'offre globale de placement, dans le cadre d'un programme régulièrement repensé

A. Le contexte budgétaire contraint ne doit pas conduire à privilégier la transformation de structures existantes au risque de déséquilibrer l'offre globale d'hébergement

a) La nécessité de préserver et de conforter la diversité et la qualité de l'offre globale d'hébergement

– Des prescripteurs qui revendiquent un maintien de la diversité de l'offre

La création de nouvelles structures ne saurait se faire au détriment de l'équilibre global du dispositif de placement. Cet équilibre doit être préservé, tant en termes de capacité globale qu'en termes de moyens alloués et ce, au plus près des besoins exprimés par les prescripteurs. En effet, les magistrats estiment à 78,66 %²²⁶ que la palette de possibilités d'hébergement à proximité de leur juridiction ne correspond pas à leurs besoins en termes de placement pénal. Les CEF, à l'exception de ceux présentant un renforcement en santé mentale (21,40 % au rang 3), arrivent en dernière position des structures manquantes aux yeux des juges des enfants (13,20 % au rang 7), derrière les lieux de vie (28,90 % au rang 1), les familles d'accueil (24,50 % au rang 2), les CER (18,20 % au rang 4) puis les EPE (15,20 % au rang 5)²²⁷.

Les entretiens confirment le souhait des magistrats de disposer d'un panel diversifié et individualisé, notamment dans le cadre de prises en charge alternatives aux structures collectives. Ils confortent, également, le constat d'une difficulté spécifique de prise en charge des mineurs présentant des difficultés psychiatriques.

– Le risque d'une perte d'efficacité face à une demande accrue et banalisée de placement en CEF

Un des écueils du développement de l'offre de CEF est celui d'une évolution en miroir de la demande des prescripteurs. On constate effectivement une double augmentation, d'une part

²²⁵ Source *Sphinx* : le taux d'occupation du CEF de Doudeville s'établissait à 76% sur les deux dernières années.

²²⁶ 52,80 % des magistrats n'ont pas répondu à cette question. Pour les magistrats ayant répondu, 78,66 % estime que la palette ne correspond pas à leurs besoins et 21,33 % l'estime satisfaisante.

²²⁷ La somme des pourcentages est supérieure à 100 %, plusieurs types de structures pouvant être simultanément citées.

globalement, des placements dans les structures collectives et, d'autre part au sein des modes d'hébergement, des placements en CEF.

Le recours au dispositif, banalisé par les évolutions textuelles et par le focus médiatique dont il a fait l'objet, semble facilité pour les magistrats. Pour certains juges des enfants, cette tendance se constaterait également chez les éducateurs de permanence qui proposeraient de plus en plus facilement le placement en CEF, en première intention. De plus, des interlocuteurs ont indiqué à la mission qu'il existait un risque de voir les CEF devenir la solution unique à des situations pourtant diverses : accueil d'urgence, alternative à l'incarcération, sortie de détention, placement des mineurs les plus difficiles indépendamment de leur situation pénale, accueil des auteurs de faits multiples, mineurs criminels, etc.

Outre quelques situations marginales, la mission n'a cependant pas constaté de manière évidente un dévoiement du dispositif. Pour autant, dans un souci d'efficacité, compte tenu du prix de journée qui, bien qu'en diminution, reste supérieur à celui des autres modalités d'hébergement, il convient de veiller tout particulièrement à réserver le CEF à son seul public cible.

S'agissant de l'efficacité, cette notion doit être préalablement distinguée de celle de l'efficacité.

L'efficacité des CEF doit être appréciée par rapport à l'évolution des mineurs au cours des mois suivant leur sortie et, surtout, au cours des années ultérieures. La difficulté de son évaluation a été précédemment décrite. L'efficacité, quant à elle, concerne l'optimisation des moyens mis en œuvre pour produire un service. Dans le cas des CEF, il s'agit donc de mettre en rapport les ressources utilisées, c'est-à-dire les coûts généralement mesurés en prix de journée, et les résultats obtenus, à savoir principalement l'impact de ce placement en termes de réinsertion des mineurs délinquants particulièrement difficiles.

Le coût de la journée de prise en charge en CEF, de l'ordre de 600 €, fournit un ordre de grandeur qui peut être comparé aux coûts d'une journée en EPM (520 €) ou en établissement d'hébergement traditionnel (de l'ordre de 400 à 500 €). En conséquence, et même si des questions de méthodes de comptabilisation conduisent à devoir considérer ces chiffres comme des ordres de grandeur, les CEF sont actuellement les plus onéreux.

	CEF	CER	UEHC	EPM	Familles d'accueil
Prix de journée	607 €	510 €	536 €	520 €	36 €

Source : Tableau de bord du DPJJ

Mais toute comparaison entre les coûts doit aussi intégrer le type de service rendu qui tient compte des besoins de prise en charge et des modalités développées pour y répondre. Par rapport aux établissements d'hébergement classique, les CEF accueillent des mineurs dans le cadre d'une prise en charge renforcée, et pour lesquels les activités sont essentiellement organisées en interne. A cette charge de travail s'ajoute l'attention constante portée sur un groupe de jeunes qui peut développer très rapidement des comportements violents. Le besoin d'un psychologue à plein temps et d'un infirmier élèvent également les coûts de prise en charge ; quant au personnel enseignant, son coût est supporté par le ministère de l'Education nationale.

L'objectif attendu des CEF consiste à assurer, en général pendant six mois, une prise en charge intensive de mineurs dont le placement ou le maintien en détention n'est pas ou plus indispensable et pour lesquels le recours au CEF peut avoir un impact positif sur leur parcours.

Toutefois, peuvent se produire deux risques de nature à surenchérir les coûts et correspondant à des situations observées par la mission lors de ses déplacements :

- les inadéquations, notamment par défaut de places, entre la structure d'hébergement et le profil du mineur placé. En effet, il est inefficace que soit pris en charge en CEF, pour un prix de

journée plus élevée, voire aussi pour une durée plus longue, un mineur qui aurait pu être orienté vers une structure d'hébergement classique ;

- les charges de travail des éducateurs induites par les déplacements entre le CEF et le domicile du mineur, voire le tribunal pour enfants, qui en sont parfois très éloignés.

Peut également s'ajouter une autre cause d'inefficience liée aux suspensions temporaires d'activité des CEF consécutives à des difficultés ou à des incidents graves. De telles suspensions ont en effet une conséquence directe en termes de « *déficit d'activité* » et produisent des effets délétères sur les mineurs pris en charge²²⁸.

Ainsi, l'efficience des CEF ne se mesure-t-elle pas seulement à l'aune de leur prix de journée ; d'autres moyens qui relèvent pour la plus grande partie de la responsabilité de la PJJ, directement ou indirectement, doivent être pris en considération :

- les modalités de préparation du placement en CEF, selon les cas, quelques heures ou quelques jours, voire quelques semaines avant l'accueil dans le CEF ;
- les modalités de suivi et d'accompagnement du mineur et de ses parents à l'issue du placement.

En termes d'efficience, il serait ainsi regrettable que les efforts accomplis par un mineur et l'investissement de l'ensemble des intervenants soient compromis faute de moyens ou d'organisation intervenant en amont ou en aval du placement en CEF²²⁹. C'est un raisonnement de même nature qui conduit à considérer comme efficiente, un effectif cible de 27 personnes exerçant en CEF pour une prise en charge de 12 jeunes. Ainsi la différence entre 24 et 27 ETP représente environ 10 % ; or, ces 10 % d'effectifs supplémentaires, alors que les contraintes de fonctionnement des CEF sont très fortes, permettent que soit réellement effectué un travail éducatif contenant pour les jeunes accueillis. En outre, un effectif sous-dimensionné conduit à des refus d'admission et à des états de tension des personnels qui provoquent absences et désorganisations du service.

En considérant que le différentiel du coût de journée entre un établissement d'hébergement classique, un EPM et un CEF est d'environ 100€, le surcoût d'une prise en charge en CEF, pendant 6 mois est d'environ 20 000 €. Comparée aux enjeux de réinsertion durable dans la société, cette somme est relativement faible. Elle l'est tout autant rapportée à la lutte contre la récidive et les coûts induits qui en résultent.

Dès lors, on peut considérer que le placement en CEF, qui est un investissement coûteux, mérite d'être engagé, car il propose une prise en charge spécifique et renforcée, mais constitue aussi une alternative à l'incarcération, objectif recherché par le législateur en 2002. Toutefois, comme l'a indiqué un représentant du SAH, quel que soit l'investissement fait au bénéfice du dispositif CEF, celui-ci constitue des dépenses engagées à perte si le dispositif complémentaire de la PJJ (hébergement et milieu ouvert) permettant la continuité du suivi est insuffisant.

b) Le contexte budgétaire contraint ne doit pas conduire à privilégier la transformation de structures existantes

– Une politique de transformation des UEHC à réinterroger

La nécessité de maintenir une offre globale d'hébergement conduit à questionner la politique de transformation d'UEHC en CEF, précédemment retenue. En effet, dans un contexte budgétaire de

²²⁸ Un CEF, ouvert en mai 2011, a fait l'objet de plusieurs périodes de suspension d'activité, dont une d'une durée de deux mois.

²²⁹ Ceci peut être illustré par un calcul simplifié : l'investissement de 100 000 € que représente un placement de six mois dans un CEF peut être remis en question par une insuffisance budgétaire d'environ 4 500 € empêchant un suivi renforcé par un éducateur de milieu ouvert pendant les trois mois suivant la fin du placement ; soit approximativement 5 % (600€ x 180 jours # 100 000€ ; 4 500€ s'il est considéré qu'un suivi renforcé correspond à cinq « *mesures éducatives normales* », pour 25 mesures par éducateur pour un coût moyen (chargé) par éducateur de 7 500 €/mois).

plus en plus contraint, le législateur avait acté le principe de la création de 20 CEF supplémentaires par transformation d'UEHC existantes, sans reprise de l'activité de ces dernières²³⁰.

Les éléments budgétaires communiqués par la DPJJ montrent²³¹ que le coût de la transformation (1,5 millions € de travaux et un renfort de 4,5 ETP) est nettement inférieur à celui d'une création (3,4 millions € et entre 24 et 27 ETP). Cependant, le besoin estimé par la mission, nettement moindre que celui qui avait été envisagé, voire annoncé au cours de l'année 2012 (13 au lieu de 40 CEF) devrait constituer une source d'économies importante et permettre de réorienter les crédits correspondants en optant, à la fois, pour la consolidation du dispositif existant et pour la création de structures, plutôt que leur transformation.

Outre un déséquilibre de l'offre globale d'hébergement au bénéfice du dispositif le plus coûteux, le choix d'une politique de transformation risquerait par ailleurs de conduire à :

- une localisation non optimale de sites imposés par le parc existant ;
- des contraintes immobilières générant des surcoûts et au final des locaux non adaptés ;
- des problèmes de gestion des ressources humaines²³².

– Des modalités d'hébergement classiques à conforter

Le maintien de l'activité des UEHC correspond à un besoin repéré des prescripteurs comme des DIR. Cependant, certains magistrats ont indiqué que la situation actuelle des EPE leur semblait problématique, beaucoup stigmatisant leur caractère insuffisamment contraignant. Ainsi, le placement pénal qui, au terme de la loi, est avant tout une mesure éducative intensive, est perçu par beaucoup comme devant également être contenant. Comme le souligne le PSN 3 « *la création des établissements spécialisés (CEF, CER, etc.) a induit faussement l'idée que la question de la contenance leur était réservée. Il convient de réaffirmer que l'obligation de surveillance et de contrôle appartient à tous les établissements de la même manière parce qu'elle est inhérente au processus d'éducation* ».

En outre, la concentration des moyens sur le dispositif CEF réelle ou ressentie, est vécue comme découvrant le placement pénal classique, ce qui contribue là encore à nourrir une forme de désaffection pour ce dernier. Enfin, certains professionnels ont indiqué que le recentrage au pénal de la DPJJ n'avait pas induit de réelles inflexions sur la nature de la prise en charge proposée en termes de définition d'un contenu et de critères qualitatifs. Dans ce cadre, une réflexion reste à mener, en lien avec les magistrats prescripteurs, sur le sens du placement pénal et les éventuels ajustements réciproques nécessaires pour mieux adapter l'offre d'hébergement classique à un besoin mieux identifié.

B. Des créations au plus près des bassins de délinquance et un besoin régulièrement apprécié

a) Des créations au plus près des bassins de délinquance et des prescripteurs

La mission a préconisé de renforcer le pilotage territorial et de mieux inscrire les CEF dans les schémas interrégionaux de placement judiciaire. Dès lors, elle estime excessif l'accent mis récemment sur le caractère national du dispositif, sans prise en considération suffisante de la nécessaire continuité de l'intervention éducative, du maintien des liens familiaux et de la proximité des prescripteurs.

²³⁰ « Dans un souci d'optimisation des moyens existants, ces 20 CEF supplémentaires seront créés par transformation de foyers d'hébergement existants. La création de 90 ETPT d'éducateurs est programmée à ce titre. Cette mesure accompagnant la mise en œuvre de la réforme de la justice des mineurs prévue par la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 précitée, 60 ETPT sur les 90 précités seront ouverts, par anticipation, dès le budget 2012 ».

²³¹ Note à l'attention de Madame la Garde des Sceaux du 8 juin 2012.

²³² Refus de réaffectation de certains personnels et, dès lors, nécessité de leur proposer des mutations.

De même, malgré l'intégration de cette dimension dans la mise en œuvre initiale du programme CEF, la localisation actuelle des établissements ne lui semble pas suffisamment prendre en compte la nécessité d'implanter ces structures au plus près des bassins de délinquance et, par conséquent, des régions d'origine des mineurs placés ainsi que des magistrats prescripteurs.

Comme le souligne le rapport des sénateurs Pillet-Peyronnet, les ratios du nombre de places disponibles par juge des enfants sont très variables sur le territoire et particulièrement peu élevés pour les régions parisienne et marseillaise qui sont, pourtant, des zones où le niveau de délinquance est particulièrement important.

La prise en considération du détail des besoins exprimés au niveau des DIR exposé ci-dessus devrait permettre de corriger cette tendance, étant précisé cependant que la mission a bien conscience, d'une part, qu'une proximité excessive peut être préjudiciable²³³ et, d'autre part, que les contraintes locales constituent parfois des obstacles majeurs à une implantation optimale²³⁴. Pour ces interrégions carencées, il sera utile de développer et de formaliser les partenariats avec des interrégions limitrophes dont les caractéristiques sociogéographiques sont plus adaptées à l'implantation de ce type de structures.

b) Des besoins régulièrement réévalués grâce à des outils à élaborer

La mission a approché le besoin de création de CEF à un instant « t » au regard des éléments souvent partiels dont elle disposait. Il lui semble cependant nécessaire, notamment au regard de certaines tendances (évolution de la délinquance / part croissante des décisions de placement en CEF au sein des décisions de placement), de réévaluer ce besoin régulièrement, annuellement ou tous les deux ans, afin de l'affiner.

Dans cette perspective, un outil d'accompagnement des DIR dans leur démarche, définissant, d'une part, une procédure d'association des magistrats à la détermination des besoins et, d'autre part, une méthode d'intégration des tendances en matière de délinquance, pourrait être élaboré et diffusé au niveau national.

Enfin, cette nécessaire réévaluation tirera utilement profit des résultats des enquêtes à venir sur le devenir des mineurs placés qui devront être parallèlement menées pour conforter l'efficacité du dispositif et apprécier ses facteurs de réussite et de fragilité.

²³³ Ainsi les magistrats d'une juridiction bénéficiant d'un CEF implanté dans le centre ville ont fait valoir qu'ils n'utilisaient jamais cette structure trop proche du milieu d'origine des mineurs au risque de recréer au sein du CEF des phénomènes de bande voire de générer des risques d'intrusion de mineurs extérieurs cherchant à retrouver leurs pairs.

²³⁴ Dans le Sud-Est, le contexte immobilier et les réticences de certains élus complexifient fortement la recherche de lieux d'implantation adaptés pour les CEF.

Conclusion

A l'issue de ses investigations, la mission a constaté que le CEF est, pour les magistrats qui l'utilisent, un dispositif qui répond à de véritables besoins et constitue une alternative crédible à l'incarcération. Elle estime que ces établissements, qui ont trouvé leur place dans l'offre globale d'hébergement des mineurs délinquants, permettent la conduite d'une action éducative forte dans un cadre restrictif de liberté orienté vers un objectif de réinsertion sociale et professionnelle. Elle rejoint ainsi les analyses antérieurement publiées et partage celle du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour qui « *la démonstration a été faite que le pari était possible grâce à la réussite de certains CEF* ».

Toutefois, l'intérêt des CEF repose sur trois conditions :

- que le recours au CEF ne soit pas systématisé ou utilisé par manque de places dans un établissement mieux adapté et qu'il s'inscrive efficacement dans un parcours de prise en charge des mineurs en complément des autres modes de placement ;
- que ces autres modes de placement bénéficient, eux aussi, des moyens leur permettant d'accomplir leur mission et de répondre aux besoins des prescripteurs ;
- que les CEF disposent d'une doctrine d'emploi cohérente basée sur un cahier des charges consolidé garantissant une qualité de prise en charge des mineurs, un cadre d'organisation du travail adapté et des ressources humaines qualifiées, formées et en nombre suffisant.

La fragilité des CEF ne devant pas être sous-estimée, il est nécessaire également que soient redéfinies, entre les acteurs de l'échelon national et ceux des échelons déconcentrés, les modalités de mise en œuvre de leur pilotage et de leur contrôle. De même, de véritables outils d'évaluation doivent être mis en place et être assortis d'indicateurs dépassant le seul critère de la récidive.

A défaut d'éléments d'évaluation fiables et disponibles sur les CEF, la mission, dans le cadre de sa réflexion sur les modalités du développement annoncé du dispositif, estime qu'un nombre de 13 CEF supplémentaires peut être retenu à partir de 2013, dont un, basé au sud de la Loire, serait spécifiquement dédié à l'accueil des jeunes filles. Les besoins sont principalement situés dans les régions de l'Île-de-France et du Sud-Est.

La mission insiste, par ailleurs, sur la nécessité de s'orienter vers des créations de nouveaux établissements et non de recourir à des transformations de structures traditionnelles d'hébergement au risque d'appauvrir la palette des placements proposés aux magistrats. En effet, le développement des CEF doit s'inscrire dans une démarche d'équilibre pour préserver la diversité du dispositif global d'hébergement et offrir des réponses adaptées aux profils et aux parcours des mineurs. Un renforcement des structures de milieu ouvert et des hébergements traditionnels permettrait, non seulement d'asseoir leur crédibilité et, partant, de renforcer leur utilisation, mais aussi, d'optimiser la prise en charge des mineurs à la sortie des CEF.

Pierre NAVES

Catherine PAUTRAT

Sophie du MESNIL-ADELÉE

Muriel DAHAN

Bertrand DAILLIE

Anne-Gaël BLANC

Liste des recommandations

- Recommandation n° 1. Fixer pour le secteur public un effectif cible à 27 ETP incluant trois cadres de direction et 1 ETP de psychologue ; y ajouter systématiquement environ 1,40 ETP de professionnels de santé, à savoir 1 ETP d'infirmier et par exemple, 0,20 de médecin généraliste et 0,20 ETP de psychiatre ; utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du secteur associatif habilité ;* 38
- Recommandation n° 2. Dans le secteur public, profiler les postes d'éducateur offerts à la mobilité et à la sortie d'école ; inciter le secteur associatif habilité à formaliser des fiches de poste adaptées à la mission des CEF ;* 40
- Recommandation n° 3. Maintenir le principe d'un cahier des charges unique pour le secteur public et le secteur associatif habilité en conservant des références éducatives (cf. la liste des items pour le cahier des charges) ;* 40
- Recommandation n° 4. Instaurer des mesures de milieu ouvert renforcé pour assurer le suivi des mineurs sortant de CEF, et limiter, dans cette hypothèse, le nombre de jeunes suivis par l'éducateur « fil rouge » ;* 43
- Recommandation n° 5. Prévoir, dans le secteur public, des professionnels exclusivement dédiés au service de nuit, pour renforcer la prise en charge éducative des mineurs en journée ;* 44
- Recommandation n° 6. Prévoir a minima trois ateliers de type « technique » encadrés par des professionnels repérés pour leur compétence dans l'activité choisie et formés à la prise en charge de ce type de public ;* 45
- Recommandation n° 7. Intensifier la collaboration Santé/Justice aux niveaux territoriaux pertinents ;* 47
- Recommandation n° 8. Renforcer la coordination entre les acteurs de terrain, dans le cadre d'une politique volontariste interministérielle, afin que les CEF deviennent des sites pilotes en matière de lutte contre la consommation de cannabis ;* 47
- Recommandation n° 9. Mettre en place un système d'information centralisé à l'échelon national pour consolider les données locales permettant de suivre le parcours des mineurs sortant de CEF, et construire des indicateurs de l'efficacité du dispositif ;* 49
- Recommandation n° 10. Mieux définir, par un cadre normatif adapté, l'exercice des droits fondamentaux des mineurs : en matière de fouilles, et de régimes alimentaires conciliant le respect du principe de laïcité et de certaines prescriptions religieuses ;* 49
- Recommandation n° 11. Déléguer aux directeurs territoriaux la conduite des procédures d'habilitation et de tarification de l'ensemble des établissements du secteur associatif habilité et doter, à cet effet, toutes les directions territoriales des compétences techniques nécessaires ;* 50

- Recommandation n° 12. Maintenir la vocation prioritairement interrégionale des CEF ; 53*
- Recommandation n° 13. Développer à l'échelon central, en lien avec le système d'informations visé en recommandation n° 9, un processus d'alerte lorsqu'un service ou un établissement connaît un nombre important d'incidents ; 54*
- Recommandation n° 14. Reformuler la définition de l'audit interrégional conformément aux textes et références actuellement en vigueur, le repositionner par rapport aux missions de l'inspection et l'articuler avec le contrôle hiérarchique évoqué dans le décret du 2 mars 2010 relatif à la réorganisation territoriale ; 56*
- Recommandation n° 15. Inscrire le contrôle de plusieurs CEF dans le programme annuel d'activité de l'Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse ; 56*
- Recommandation n° 16. Prévoir à compter de 2013 l'ouverture de 13 CEF dont l'un dans le sud de la France destiné à l'accueil des jeunes filles. 61*

Liste des items pour le cahier des charges

- Item cahier des charges n° 1. Annexer au cahier des charges des CEF celui portant sur la formation des personnels intervenant en CEF après l'avoir actualisé ; 39*
- Item cahier des charges n° 2. Annexer au cahier des charges des fiches de poste types ; 40*
- Item cahier des charges n° 3. Joindre au cahier des charges des CEF, un règlement de fonctionnement et une trame de DIPC types ; faire vérifier par l'échelon territorial l'existence de documents de référence propres à chaque établissement respectant les prescriptions du Code de l'action sociale et des familles et les recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale ; 41*
- Item cahier des charges n° 4. Ne pas figer, dans le cahier des charges, la durée des modules structurant le temps du placement, pour permettre une individualisation de la prise en charge des mineurs ; 44*
- Item cahier des charges n° 5. Annexer au cahier des charges un modèle-type de protocole de gestion des incidents ; 46*
- Item cahier des charges n° 6. Expliciter, dans le cahier des charges, les directives interministérielles de lutte contre la consommation de cannabis et indiquer les modalités concrètes de leur mise en œuvre en coordination avec les acteurs de terrain ; faire apparaître dans le protocole de gestion des incidents type, annexé au cahier des charges, les modalités d'action qui en relèvent ; 47*
- Item cahier des charges n° 7. Indiquer dans le cahier des charges qu'il appartient aux professionnels du CEF, sous la responsabilité de leur directeur, de renseigner le système d'information centralisé de suivi des mineurs ; 49*

Item cahier des charges n° 8. Positionner le COPIL territorial comme l'instance essentielle de pilotage du CEF réunissant sous la responsabilité du directeur territorial l'ensemble des acteurs administratifs, judiciaires et locaux, dont les chefs de juridiction et le préfet ; 51

Item cahier des charges n° 9. Recommander dans le cahier des charges l'organisation d'instances territoriales visant à faciliter la mission de contrôle et de suivi de l'activité du CEF par le directeur territorial : comité technique, comité de suivi des mineurs placés, « commission d'admission » visant à installer des modalités d'information et de concertation entre le directeur territorial et le directeur du CEF, concernant l'admission des mineurs et la gestion des places disponibles ; 51

Item cahier des charges n° 10. Rappeler dans le cahier des charges l'obligation faite aux directeurs interrégionaux d'afficher sur l'intranet de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse le tableau de bord des places disponibles de l'ensemble des établissements d'hébergement de l'interrégion ; 53

Item cahier des charges n° 11. Inscrire dans le cahier des charges l'obligation faite aux CEF du secteur associatif habilité d'informer la direction territoriale des incidents significatifs ; 54

*Item cahier des charges n° 12. Annexer au cahier des charges le référentiel de contrôle des CEF de l'Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse pour permettre aux échelons déconcentrés de mieux repérer les dysfonctionnements graves ou récurrents ;*56

Liste des annexes

Annexe 1 : Lettre de mission conjointe du GDS et du ministre des affaires sociales et de la santé ;

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées ;

Annexe 3 : Liste des sigles ;

Annexe 4 : Circulaire du 28 mars 2003 sur la mise en œuvre du programme des centres éducatifs fermés : cadre juridique, prise en charge éducative et politique pénale ;

Annexe 5 : Circulaire du 13 novembre 2008 visant à améliorer la prise en charge des mineurs placés en centres éducatifs fermés ;

Annexe 6 : Cartes des interrégions et de l'implantation des CEF (janvier 2013) ;

Annexe 7 : Référentiel de contrôle de fonctionnement des CEF de l'Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse ;

Annexe 8 : Tableau : Examens et attestations obtenus par les élèves des CEF pour les années scolaires 2010 et 2011 (*Enquête Education Nationale*) ;

Annexe 9 : Tableau : Orientation des élèves à la sortie des CEF pour les années scolaires 2010 et 2011 (*Enquête Education Nationale*).

Annexe 1 : Lettre de mission conjointe du GDS et du ministre des affaires sociales et de la santé



Paris, le 02 AOUT 2012

20120941367

La Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

La Ministre des Affaires Sociales et de la Santé

à

Monsieur l'Inspecteur Général des Services Judiciaires

Monsieur le chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

OBJET : Mission d'évaluation des Centres éducatifs fermés (CEF) dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants

La prise en charge des mineurs, auteurs de crimes ou de délits doit pleinement s'inscrire dans les principes fondamentaux posés par le cadre juridique national et international¹ visant notamment à garantir la primauté de l'éducatif, l'adaptation des mesures et des peines, la préservation des liens familiaux, la continuité et la cohérence des interventions. Elle impose ainsi une diversité des établissements tant en termes de niveaux et d'orientations qu'en termes d'implantation géographique.

Définis par l'article 33 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 issu de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 et modifié par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, les centres éducatifs fermés (CEF) *« sont des établissements publics ou des établissements privés habilités dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, dans lesquels les mineurs sont placés en application d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un placement à l'extérieur ou à la suite d'une libération conditionnelle. 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.*

¹ Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant de 25 janvier 1996, adoptée par la loi n° 2007-1157 du 1^{er} août 2007, qui la complète

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.

A 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 ».

43 de ces centres, gérés tant par le service public de la protection judiciaire de la jeunesse que par le secteur associatif habilité, ont été ouverts à ce jour : 33 SAH, 10 secteur public, pour une capacité totale de 476 places.

Ce dispositif de prise en charge des mineurs les plus difficiles mérité, à ce stade, de faire l'objet d'une évaluation approfondie afin que son développement annoncé réponde, de façon efficiente et dans un cadre budgétaire contraint, aux objectifs d'une prise en charge adaptée de cette population, respectueuse de leurs droits, justement répartie sur le territoire national et visant à garantir leur éducation, leur insertion sociale et leur accompagnement vers l'autonomie.

C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de mettre en place une mission conjointe qui sera pour objet de permettre de définir les modalités de développement de ce programme en termes notamment de création de nouveaux établissements ou de transformation d'établissements existants s'inscrivant dans un équilibre général des équipements, de gestion publique et/ou associative de ces structures, de cahier des charges et de tarification, de leur programmation dans le temps en fonction des besoins et de répartition géographique.

Vos investigations devront notamment s'intéresser :

- à la place des CEF dans le dispositif global d'hébergement : différences avec les UEHC ; nature spécifique, au plan qualitatif, de la prise en charge éducative ; articulation, dans le « parcours » des mineurs, avec les autres modes de prise en charge tant en hébergement qu'en milieu ouvert ;
- aux modalités de fonctionnement des CEF : nature de la contenance ; publics pris en charge (âge, mixité, spécificité de leur situation au moment du placement, lien avec la famille...) ; étude du contenu du cahier des charges ; diversité des projets éducatifs et des prises en charge selon les partenaires ; étude qualitative et quantitative de l'encadrement administratif, éducatif et sanitaire ; contrôle par l'autorité de tutelle : modalités de gestion des incidents ; préparation à la sortie et nature de la prise en charge... ;
- à la question des besoins tant en nombre de places qu'en terme d'implantation géographique des structures,

et devront répondre aux questions suivantes :

1) les CEF existants prévus pour certains mineurs délinquants afin qu'ils fassent « l'objet des mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité », répondent-ils aux besoins définis lors de leur création ? Représentent-ils une alternative à l'incarcération, et contribuent-ils à la baisse ou à la stabilisation de l'incarcération des mineurs ?

Le dispositif permet-il de répondre aux besoins dans le cadre d'accueils non préparés, en situation d'urgence ?

Contribuent-ils, de façon significative, à la prise en charge des mineurs les plus difficiles, à leur éducation, leur insertion et leur accompagnement vers l'autonomie ? Permettent-ils, dans le cadre contraignant qui est le leur, de garantir la sécurité, la santé et le respect des droits fondamentaux des mineurs placés ? S'inscrivent-ils dans un parcours cohérent de prise en charge éducative du mineur ?

Des marges de progression, à définir notamment dans le cahier des charges, sont-elles nécessaires pour une prise en charge adaptée à la spécificité définie par le législateur et conforme aux orientations souhaitées par la garde des sceaux, ministre de la justice ?

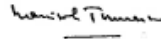
2) Quelles seraient, le cas échéant, les conditions d'un meilleur fonctionnement en termes de prise en charge éducative mais aussi d'organisation générale de la structure, de constitution de l'équipe éducative et d'encadrement, de management, d'outils méthodologiques et, enfin, de contrôle par l'autorité de tutelle ?

Dans le cadre de cette mission pour laquelle vous vous adjoindrez des membres de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, il conviendra de prendre attache avec la Cour des comptes qui a entamé une mission de contrôle des CEF dans le cadre de son programme annuel.

Votre rapport d'évaluation et de propositions devra nous être remis pour le 15 janvier 2013.



Christiane TAUBIRA



Marisol TOURAINE

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Cour des Comptes

- M. Jean-Pierre LAFORGE, conseiller-maître ;
- M. Dominique SCHMIDT, préfet, conseiller-maître en service extraordinaire, rapporteur ;
- M. Vincent DURUFLE, conseiller-maître en service extraordinaire, rapporteur ;
- Mme Anne-Marie ROQUE, assistante de vérification ;

Ministère de la Justice**Direction de la protection judiciaire de la jeunesse**

- M. Jean-Louis DAUMAS, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- M. Yves ROUSSET, sous-directeur des ressources humaines ;
- M. Damien MULLIEZ, sous-directeur des missions de protection judiciaire et d'éducation ;
- M. Dominique VARRY, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens ;
- M. Marc BRZEGOWY, ancien directeur interrégional Centre, chargé de mission ;
- Mme Anne-Françoise ASTRUC, chef du bureau K1 ;
- Mme Danièle MOUAZAN, chef de bureau K2 ;
- M. Luc-Henry CHOQUET responsable du pôle recherche ;
- Mme Marion TESTUD, bureau K2 ;
- Mme Danièle FORGEOT, bureau K3 ;
- M. Joël PISIOU, service de l'audit central national (SACN) ;

Direction des affaires criminelles et des grâces

- M. François CAPIN-DULHOSTE, sous-directeur de la justice pénale générale ;
- Mme Anne GIVAUDAND, bureau de la politique d'action publique générale ;

École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse

- M. Christian LEMOINE, directeur général adjoint ;
- M. Dominique YOUNG, directeur de la recherche ;
- Mme Sylvaine BRIOIS, directrice des formations ;

Ministère de l'éducation nationale, direction générale de l'enseignement scolaire

- M. Roger VRAND, sous-directeur de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives ;
- M. Jean-François BOURDON, chef du bureau de la politique d'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement ;
- M. Raphaël GALDARONI, bureau de la politique d'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement ;

Ministère des affaires sociales et de la santé

- Mme Christine BRONNEC, chef du bureau E4 « Prises en charge post aigües, pathologies chroniques, santé mentale », à la direction générale de l'organisation des soins (DGOS) ;
- Mme Rosenn CALVAR, bureau R4 (DGOS) ;
- Mme Dominique de PENANSTER, sous-directrice MC « Promotion de la santé et prévention des maladies chroniques », à la direction générale de la santé (DGS) ;
- M. Patrick AMBROISE, chef du bureau « Santé des populations » MC1, (DGS) ;
- Mme Emmanuelle BAUCHET, chef du bureau « Santé mentale » MC4, (DGS) ;
- Docteur François AUBART, conseiller médical du DGS ;

MILDT

- Mme Fabienne DELBAUFFE, magistrate ;
- Mme Sylvie VELLA, chargée de mission prévention justice ;
- Mme Ruth GOZLAN, coordinatrice du pôle santé recherche ;

Syndicats

- Mme Virginie DUVAL, secrétaire générale de l'Union syndicale des magistrats ;
- Mme Véronique LEGER, secrétaire nationale de l'Union syndicale des magistrats ;
- M. Eric BOCCIARELLI, secrétaire national du syndicat de la magistrature ;
- Mme Odile BARRAL, secrétaire national du syndicat de la magistrature ;
- Mme Maria INES, représentant le SNPES PJJ
- M. Michel FAUJOUR, représentant le SNPES PJJ
- M. Alain DRU, représentant la CGT PJJ ;
- M. Guillaume LIBERT représentant la CGT PJJ ;
- Mme Sylvie DUHOT, représentant la CGT PJJ ;
- M. Laurent HERVE, représentant l'UNSA PJJ ;
- M. Grégory ALLAIS, représentant l'UNSA PJJ ;

Directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse

- M. Eric GOUNEL, directeur interrégional Centre Est (Lyon) ;
- Mme Nicole LORENZO, directrice interrégionale Sud (Toulouse) ;
- M. Yves DUMEZ, directeur interrégional Sud Ouest (Bordeaux) ;
- M. Dominique SIMON, directeur interrégional Grand Est (Nancy) ;
- Mme Mireille STISSI, directrice interrégionale Centre (Dijon) ;
- Mme Rosemonde DOIGNIES, directrice interrégionale Grand Ouest (Rennes) ;
- Mme Michèle CHAUSSUMIER, directrice interrégionale Grand Nord (Lille) ;
- Mme Michèle GUIDI, directrice interrégionale Sud Est (Marseille) ;
- Mme Sylvie SLODZIAN, directrice interrégionale adjointe Sud Est
- Mme Magali BOUET, directrice des ressources humaines et des relations sociales à la DIR Sud est
- M. Jean-Marc FAYOLLE, Directeur interrégional par intérim Île-de-France-Outre-mer (Paris) ;

Personnalités extérieures

- M. Jean-Marie DELARUE, Contrôleur général des lieux de privation de libertés ;
- Mme Marie DERAÏN, Défenseure des enfants ;
- Mme Marie-Pierre HOURCADE, présidente de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille ;
- Mme Delphine NALIN, association française des magistrats de la jeunesse et de la famille ;
- Maître Dominique ATTIAS, avocate, membre du Conseil national des barreaux ;
- M. Philippe JEAMMET, professeur émérite en pédopsychiatrie – Université de Paris V ;
- M. Francis BAILLEAU, sociologue ;
- Mme Maïté MANIGLER, ancienne responsable de la direction de projet CEF ;
- M. Etienne APAÏRE, inspecteur général adjoint à l'IGSJ, ancien président de la MILDT ;

CNAPE

- M. Daniel CADOUX, président ;
- Mme Josiane BIGOT, vice-présidente ;
- Mme Fabienne QUIRIAU, directrice générale ;
- Mme Audrey PALLEZ, conseillère technique chargée de la justice des mineurs ;

UNIOSS

- Mme PENDOLA, présidente de la commission « Protection Enfance Jeunesse de l'UNIOSS » et directrice générale de l'association ACOLADE à Lyon ;
- M. Yves DARNAUD, secrétaire général de la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence de la Drôme (SEAD) ;

Quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Nanterre

- Mme Christelle ROTACH, directrice de la maison d'arrêt ;
- M. Damien COLUSSI, directeur du quartier des mineurs ;

Établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville

- M. Yves FEUILLERAT, directeur de l'EPM ;
- M. Charly FLERET, directeur PJJ ;
- M. Laurent DUPONT, responsable restauration à la Sodexho ;
- M. Daniel VALZELLI, responsable Sodexho ;
- M. Edson TREBOR, lieutenant pénitentiaire ;
- Mme Catherine GILLET-LION, proviseure, directrice de l'enseignement scolaire ;
- M. le docteur HAZAN, responsable de l'UCSA ;

EPEI de Villepreux

- M. Félix ADAMCZYK, directeur territorial ;
- Mme Michèle LACROIX, directrice territoriale adjointe ;
- M. Steevens TETU-DUMAS, directeur ;
- Mme Catherine CERVERA, directrice stagiaire ;
- Mme Jocelyne OTT, responsable d'unité éducative ;
- Mme Francianne DOULOS, adjointe administrative ;
- Mme Najat HAIE, adjointe technique cuisine ;
- Mme Véronique AUDRAN, adjointe technique cuisine ;
- Mme Claudine URIE NASRI, éducatrice ;
- M. Moïse MERLO, éducateur ;
- M. Théo LEBRUN, éducateur ;

CER de Malakoff

- M. Sami ABDERRAZAK, directeur du CER ;
- M. Turenne CELIGNY, représentant de l'association l'Essor ;
- M. Louis-Dominique CHASSÉ, attaché d'administration et d'intendance à la DT Île-de-France et Outre-mer ;

Table ronde organisée le 6 décembre 2012

- M. Philippe COLAUTTI, directeur du CEF de Verdun (SAH)
- Mme Stéphanie GAONAC'H, future directrice du CEF d'Épinay sur Seine (SP)
- M. Sébastien NOURRY, directeur du CEF de Beauvais (SP)
- Mme Catherine TILLET, directrice du CEF de la Mazille (SAH)
- M. Christophe WARNAULT, directeur du CEF de Narbonne (SAH)
- M. Saïd EL GAROUANI, éducateur remplaçant à la DIR Île-de-France-Outre-mer, en mission au CEF de Savigny-sur-Orge (SP) ;
- Mme Geneviève COLIN, enseignante au CEF de Tonnoy (SAH) ;
- Mme Yamna ZEGHOUDI, chef de service au CEF de Combs-la-Ville (SAH) ;
- Docteur Patrick ALECIAN, psychiatre ;

Liste des juridictions visitées**Cour d'appel de Versailles**

- M. Alain NUÉE, premier président ;
- M. Philippe INGALL-MONTAGNIER, procureur général ;
- Mme Lyse GERAUT-CHARVET, présidente de chambre ;
- Mme Nathalie FOY, substitue générale chargée des mineurs ;

Tribunal de grande instance de Pontoise

- M. Renaud LE BRETON DE VANNOISE, président ;
- M. Yves JEANNIER, procureur de la République ;
- Mme Annick BENOIST-REDON, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants, coordonnatrice ;
- Mme Christina RINALDIS, juge des enfants ;
- M. Jean-Marc HELLER, premier vice-président chargé de l'instruction ;
- Mme Emmanuelle GUILLOTEAU, vice-procureure chargée des mineurs ;
- M. Etienne LESAUX, vice-procureur chargé du secrétariat général ;

Cour d'appel d'Aix-en-Provence

- Mme Catherine HUSSON-TROCHAIN, première présidente ;
- M. Jean-Marie HUET, procureur général ;
- M. Jean-Michel PERMINGEAT, conseiller délégué à la protection de l'enfance ;

Tribunal de grande instance de Marseille

- Mme Patricia KRUMMENACKER, vice-présidente chargée de l'instruction ;
- Mme Stéphanie GIRAUD, juge d'instruction ;
- Mme Véronique SOULIER, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants, coordonnatrice ;
- Mme Sophie BOUTTIER-VERON, vice-présidente enfants chargée des fonctions de juge des enfants ;
- Mme Emmanuelle DI ROSA, vice-présidente chargé des fonctions de juge des enfants ;
- Mme Nathalie YON, juge des enfants ;
- M. Jean-Jacques FAGNI, procureur de la République adjoint ;
- Mme Sylvie CANOVAS-LAGARDE, vice-procureure, chef de la section des mineurs ;

Cour d'appel de Grenoble

- M. Gérard MEIGNIE, premier président ;
- M. Paul MICHEL, procureur général ;
- M. Bernard SEUZARET, conseiller délégué à la protection de l'enfance ;
- Mme Marie-Pierre FIGUET, conseiller chargé du secrétariat général de la première présidence ;
- M. Gérard SENTIS, substitut général chargé du secrétariat général du parquet général ;
- Mme Marie-Hélène VALENSI, substitut général ;

Tribunal de grande instance de Grenoble

- Mme Béatrice NICOLLET, vice-président chargé des fonctions de juge des enfants ;
- Mme Anne GACHE, substitut du procureur de la République ;

Tribunal de grande instance de Valence

- M. Thierry GHERA, président ;

- M. Antoine PAGANELLI, procureur de la République ;
- M. Giovanni VULLO, juge des enfants ;
- Mme Valérie DINOT, vice-président chargé des fonctions de juge des enfants ;
- Mme Sylviane DAVID, substitut du procureur de la République ;
- Mme Martine KERNOA, directrice de greffe ;

Cour d'appel de Reims

- M. Thierry ROY, premier président ;
- M. Jean-François PASCAL, procureur général ;
- Mme Gwen KEROMNES, substitut général ;

Tribunal de grande instance de Troyes

- Mme Isabelle GORCE, présidente ;
- Mme Élise LEDAS, juge des enfants ;
- M. Alex PERRIN, procureur de la République ;
- Mme Charlène MAHOT, substitut du procureur de la République ;

Cour d'appel de Dijon

- M. Jean-Marie BENEY, procureur général ;
- M. Pascal LABONNE-COLLIN, substitut général ;
- M. Jean-Luc POISOT, président de chambre ;

Tribunal de grande instance de Dijon

- M. Eric LALLEMENT, procureur de la République ;
- M. Thierry BAS, procureur de la République adjoint ;
- Mme Céline BRION, vice-présidente en charge des fonctions de juge des enfants ;

Cour d'appel de Pau

- M. Hervé GRANGE, premier président ;
- M. Stephan AUTIN, procureur général ;
- Mme France- Marie MULLER, conseillère à la chambre des mineurs ;
- M. Jean-Bernard ROUCH, substitut général en charge des mineurs ;

Tribunal de grande instance de Mont-de-Marsan

- M. Francis BOBILLE, président ;
- Mme Julie MOUSTROU, juge des enfants ;
- Mme Céline COURTOIS, substitue des mineurs ;

Cour d'appel de Toulouse

- M. Dominique VONAU, premier président ;
- Mme Sylvie TRUCHE, conseillère à la chambre des mineurs ;
- Mme Florence GALTIER, substitue générale chargée des mineurs ;

Tribunal de grande instance de Toulouse

- M. Henry DE LAROSIERE DE CHAMPFEU, président ;
- Mme Joëlle MUNIER, vice-présidente chargée du secrétariat général de la présidence ;
- M. Dominique PETTOELLO, vice-président chargée des fonctions de juge des enfants ;
- M. Michel VALLET, procureur de la République ;

- Mme Nathalie GAVARINO, vice-procureure ;
- Mme Céline FLEURY, substitue des mineurs ;

Cour d'appel de Rouen

- M. Dominique LE BRAS, procureur général ;
- M. François COUDERT, substitut général chargé du secrétariat général du parquet général ;
- Mme Hélène PRUDHOMME, conseillère à la chambre des mineurs ;

Tribunal de grande instance de Rouen

- M. Daniel TROUVE, président du tribunal ;
- Mme Christel HACQUET, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants ;
- Mme Delphine MIENNIEL, vice-procureure chargée des mineurs ;

Cour d'appel de Rennes

- Mme Laurence LE QUELLEC, conseillère à la chambre des mineurs ;
- Mme Karine PONTCHATEAU, conseillère déléguée à la protection de l'enfance ;
- Mme Marie BESSE, substitut général chargé du secrétariat général du parquet général ;
- M. Stéphane CANTERO, substitut général ;

Tribunal de grande instance de Rennes

- Mme Agnès DE BOSSCHERE, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants ;
- Mme Nadiege PEQUIGNOT, vice-procureure chargée des mineurs ;
- Mme Delphine DEWAILLY, procureure de la République adjointe ;

Liste des CEF visités

DIR Ile de France- Outre-mer (Paris)

CEF de Saint-Brice-sous-Forêt (95). Mixte 16 à 18 ans

Secteur public

- M. Bernard HULEUX, directeur territorial PJJ ;
- M. Hugues MAKENGO XIBOBO, directeur du CEF ;
- M. Michael PAVAN, responsable d'unité éducative ;
- Mme Audrey DECROIX, psychologue ;
- Mme Fabienne GEROME, professeur des écoles ;
- M. Jérôme WADE, éducateur ;
- M. Djamal ZEROUALI, éducateur ;
- M. Wissal YAHIAOUI, éducateur ;
- M. Stephen BIEL, éducateur ;
- Mme Maryse LENFANT, maitresse de maison ;

DIR Sud Est (Marseille)

CEF de Brignoles (83). Mixte 15 à 18 ans

Secteur public

- Mme Christiane BUONAVIA, directrice territoriale PJJ ;
- M. Gilbert BILLONG-LOGA, directeur du CEF ;
- Mme Caroline VILLATTE, directrice stagiaire ;
- M. Miguel BOU, responsable d'unité éducative ;
- M. Ali YOUNES, enseignant spécialisé ;
- M. Franck NICOLAIDES, professeur technique ;
- Mme Régine DRAPEAU, éducatrice ;
- M. Guillaume LIBERT, éducateur ;
- M. Marc GRANDO, infirmier ;
- Mme Valentina PABLETE-SERRURIER, psychologue clinicienne ;

DIR Centre-Est (Lyon)

CEF « Le Marronnier » à Valence (26). Mixte de 16 à 18 ans

SAH - Association de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence de la Drôme (SEAD). Renforcé en « santé mentale »

- M. François-Xavier FEBVRE, directeur territorial PJJ ;
- M. Louis PENOT, président de la SEAD ;
- M. Yves DARNAUD, secrétaire général de la SEAD ;
- Mme Nadia ZEGHMAR, directrice générale de la SEAD ;
- Mme Emmanuelle MORCEL, directrice du CEF ;
- Mme Barbara ODRAT, chef de service au CEF ;
- Mme Pauline REBOLLO, monitrice-éducatrice ;
- M. Stephen BOUDRA, éducateur technique ;
- Mme Anne-Sophie MARIE, animatrice ;
- M. Yann CUSSAC, éducateur ;
- Mme Françoise DOIRE, cuisinière ;
- M. Eddy GARDE, moniteur éducateur ;
- Mme Gisèle PONCHON, secrétaire ;
- M. Ludovik ROUX, éducateur technique ;
- Mme Anne THOMASSET, professeur des écoles ;
- M. Eric PARROT, psychiatre ;

- Mme Anne MIMOUN-PRATS, psychologue ;
- Mme Christine MAJCHRZAK, infirmière ;
- Mme Nadia BOUGUENOUCHEA, infirmière ;

DIR Grand-Est (Nancy)

CEF « La Forêt d'Orient » à Lusigny-sur-Barse (10) - Garçons de 14 à 17 ans

SAH - Association auboise pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (AASEA)

- Mme Marie-Dominique STERVINO, directrice territoriale PJJ ;
- M. Alain LECLERC, président de l'AASEA ;
- Mme Brigitte MARION, directrice générale de l'AASEA ;
- M. Denis PENTHIER, directeur du CEF ;
- M. Patrick GSEGNER, chef de service ;
- Mme Isabelle HOFFER, chef de service ;
- M. Alain ROYANT, éducateur technique ;
- M. Prince BENDA, éducateur ;
- Mme Apolline SPITERI, maîtresse de maison ;
- M. Joël CEZ, cuisinier ;
- M. BERRABHA, éducateur spécialisé ;
- Mme Ornella ZACCARIA, secrétaire ;
- M. Adil LARHISSI, éducateur ;
- Mme Valérie SAÏZ, éducatrice ;
- M. Alain FASENTIEUX, professeur des écoles ;
- M. Zahir BOULACHEB, éducateur sportif ;
- M. Cédric CLARIS, éducateur technique ;
- M. Jean LACARIN, psychiatre ;
- M. Brahir ABOULOUKOUC, musicothérapeute ;
- Mme Alicia PIFARRE, psychologue ;

DIR Centre (Dijon)

CEF Chatillon-sur-Seine » (21). Mixte 16 à 18 ans

Secteur public

- Mme Corinne LAMBEY-MARTIN, directrice territoriale PJJ ;
- M. Philippe SERVELLERA, directeur du CEF ;
- M. Bruno GASSER, responsable d'unité éducative ;
- Mme Souhade TENIA, éducatrice ;
- Mme Bouchra ATALLA, éducatrice ;
- M. Magaye GAYE, éducateur ;
- M. Romuald CHEVENEMENT, éducateur ;
- M. Sylvain BESSON, éducateur ;
- M. Younes EL RHAZI, éducateur ;
- M. Gianni TOTARO, éducateur ;
- M. Jean-Noël GRANDCHAMP, professeur des écoles ;
- Mme Charlotte DEMONTE, psychologue ;
- M. Joël BERTIN, cuisinier ;

DIR Grand-Nord (Lille)**CEF de Doudeville (76). Filles de 15 à 18 ans****SAH - Association « Les Nids »**

- M. Jean-Marc VERMILLARD, directeur territorial PJJ ;
- M. Jean-Luc VIAUX, président de l'association « Les Nids » ;
- M. Jérôme PALIER, directeur général de l'association « Les Nids » ;
- M. Stéphane DESCHAMPS, directeur du CEF ;
- M. Philippe SCHINDLER, directeur-adjoint ;
- Mme Catherine BERTRAND, chef de service ;
- Mme Christelle MALANDAIN, psychologue ;
- Mme Marie MARCHAND, infirmière ;
- Mme Aminata SOW, conseillère en insertion professionnelle ;
- M. Pascal LABBE, professeur des écoles spécialisé ;
- M. Ludovic PESQUET, éducateur technique spécialisé ;
- Mme Isabelle MULHOLLAND, éducatrice spécialisée ;
- Mme Samira FRENOT, éducatrice spécialisée ;
- M. Brimel GOMIS, professeur de sport ;
- Mme Sophie BATTE, maîtresse de maison ;

DIR Grand-Ouest (Rennes)**CEF « Le Marquisat » à Gévezé (35). Garçons de 14 à 17 ans****SAH - Association « Diagrama »**

- M. Gérard SEILLE, directeur territorial PJJ ;
- M. Sébastien MARCHAND, chargé de mission de l'association DIAGRAMA ;
- M. Fabien ROY, directeur du CEF ;
- M. Gildas FITALY, chef de service ;
- M. Fabrice LEFROST, chef de service ;
- Docteur Aude BEAUMANOIR, médecin généraliste ;
- M. Erwan BESNARD, psychologue ;
- Mme Isabelle LE MENER, professeure des écoles ;
- Mme Clarisse CLOTEAU, moniteur éducateur ;
- M. Sylvain ROLET, éducateur, référent « santé » ;
- M. Luc MERAND, éducateur technique ;
- M. Vincent CARIOU, éducateur spécialisé ;
- M. Jean-Baptiste GEND, éducateur technique « menuiserie » ;
- M. Pierre BAILLY, surveillant éducatif (nuit) ;

DIR Sud-Ouest (Bordeaux)**CEF « Villa l'Arrayade » à Mont de Marsan (40). Mixte de 13 à 16 ans****Secteur Public**

- Mme Joëlle BORELLO, directrice territoriale adjointe de la PJJ ;
- M. Jean-Dominique BAÏLE, responsable des politiques d'institutionnelles (RPI) à la direction territoriale PJJ ;
- Mme Laetitia HAMARD, directrice du CEF ;
- Mme Christel BOYER, directrice adjointe ;
- Mme Danièle LEBEAU, psychologue ;
- Mme Anne VANCRAYNEST, infirmière ;
- M. Patrick TESTU, professeur des écoles ;
- Mme Virginie DIAS, éducatrice ;
- M. Didier DURI, éducateur ;

- M. Xavier GUTADER, éducateur ;
- M. Frédéric VELEZ, éducateur ;
- M. Philippe MERCIER, adjoint technique (cuisine) ;
- Mme Reine PARENT, adjoint technique (cuisine) ;

DIR Sud (Labège)

CEF « Borde Basse » à Saint-Paul d'Espis (82). Mixte 13 à 16 ans

SAH- Association de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence du Tarn et Garonne (ADESA)

- M. Gilles TAVIAUX, directeur territorial PJJ ;
- Maître Luc FIORINA, président de l'ADSEA 82 ;
- M. Pierre CALVET, administrateur de l'ADSEA 82 ;
- M. Yves PANIS, administrateur de l'ADSEA 82 ;
- M. Jean-Louis LOSSON, directeur général de l'ADSEA 82 ;
- M. Pascal DIGNAC, directeur du CEF ;
- M. Mohamed CHIKHI, directeur-adjoint ;
- M. Mathieu BERNARD, chef de service ;
- Docteur Raphael LOZAT, médecin généraliste ;
- Mme Florence LAGARRIGUE, psychologue ;
- Mme Maud JUSNEL, éducatrice spécialisée ;
- M. Sébastien MERINO, faisant fonction d'éducateur, en VAE de moniteur éducateur ;
- M. Gregory BARTHE, faisant fonction d'éducateur, en VAE d'éducateur spécialisé ;
- M. Henry GENDRE, éducateur spécialisé ;
- Mme Janick LIMAGE éducatrice spécialisée ;
- M. Claude BORIES, moniteur d'atelier ;
- M. Eric ELIPE, professeur des écoles ;
- M. Yannick HURST, cuisinier ;
- M. Patrick VACCARD, agent d'entretien ;
- Mme Michèle TRAMUZZI, secrétaire.

Annexe 3 : Liste des sigles

ANESM :	Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale ;
ARS :	Agence régionale de santé ;
BOP :	Budget opérationnel de programme ;
CA :	Cour d'appel ;
CAARUD :	Centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues ;
CAFDES :	Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement social ou de service d'intervention sociale ;
CASF :	Code de l'action sociale et des familles ;
CEF :	Centre éducatif fermé ;
CER :	Centre éducatif renforcé ;
CFG :	Certificat de formation générale ;
CGLPL :	Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;
CIDE :	Convention internationale des droits de l'enfant ;
CMP :	Centre médico-psychologique ;
CNAPE :	Convention nationale des associations de protection de l'enfant ;
COFIL :	Comité de pilotage ;
CSAPA :	Centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie ;
DACG :	Direction des affaires criminelles et des grâces ;
DIPC :	Dossier individuel de prise en charge ;
DIR :	Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse ;
DPJJ :	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse ;
DT :	Direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse ;
ENPJJ :	École nationale de protection judiciaire de la jeunesse ;
EPE :	Établissement de placement éducatif ;
EPEI :	Établissement de placement éducatif d'insertion ;
EPM :	Établissement pénitentiaire pour mineurs ;
EPPOO :	Établissement de placement provisoire d'observation et d'orientation ;
ETP :	Équivalent temps plein ;
ETPT :	Équivalent temps plein travaillé
IPJJ :	Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse ;
IRTS :	Institut régional de travail social ;
ITEP :	Institut thérapeutique éducatif et pédagogique ;
MAJ :	Mesure d'activité de jour ;

MECS :	Maison d'enfants à caractère social ;
MILDT :	Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie ;
PJJ :	Protection judiciaire de la jeunesse ;
PSN :	Projet stratégique national ;
QM :	Quartier pour mineurs (dans une maison d'arrêt) ;
RAPT :	Responsable de l'appui au pilotage territorial ;
RGPP :	Révision générale des politiques publiques ;
RUE :	Responsable d'unité éducative ;
SACN :	Service d'audit central national ;
SAH :	Secteur associatif habilité ;
SDK :	Sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation ;
SDL :	Sous-direction du pilotage et de l'optimisation des moyens ;
SP :	Secteur public ;
TGI :	Tribunal de grande instance ;
UEAJ :	Unité éducative d'activité de jour ;
UEAT :	Unité éducative auprès du tribunal ;
UEHC :	Unité éducative d'hébergement collectif ;
UEHD :	Unité éducative d'hébergement diversifié ;
UNASEA :	Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence.

Annexe 4 : Circulaire du 28 mars 2003 sur la mise en œuvre du programme des centres éducatifs fermés : cadre juridique, prise en charge éducative et politique pénale

INTRODUCTION

L'évolution de la délinquance des mineurs et la nécessité d'y apporter des réponses mieux adaptées ont conduit le législateur à modifier l'ordonnance n° 05-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a ainsi renforcé et diversifié les moyens mis à la disposition des juridictions, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire pour prendre en charge ces mineurs.

L'une des principales innovations de cette loi est l'institution de centres éducatifs fermés, définis par l'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945 comme des établissements publics ou privés dans lesquels les mineurs sont placés en application d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve et où ils font l'objet de mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité.

Outre leur cadre juridique, ces centres se caractérisent par l'action éducative renforcée qui y est conduite, notamment dans sa dimension de socialisation des mineurs. Ils constituent ainsi un nouvel outil permettant d'éviter l'incarcération et venant compléter le dispositif de placement existant.

Recevant des mineurs dans un cadre juridique contraignant (1), les centres éducatifs fermés mettent en œuvre un suivi éducatif intensif, fortement articulé avec les décisions judiciaires (2). La fin du placement et les incidents qui peuvent survenir pendant son déroulement donnent lieu à un traitement adapté, destiné à garantir la coordination des autorités concernées (3).

1- LE PLACEMENT EN CENTRE EDUCATIF FERME

Le régime juridique des placements en centre éducatif fermé est destiné à permettre une prise en charge efficace des mineurs multirécidivistes ou multiréitérants.

1.1 Le régime juridique des placements en centre éducatif fermé

Les centres éducatifs fermés reçoivent des mineurs placés dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve. Cette définition impose ainsi le prononcé de deux mesures distinctes, un contrôle judiciaire ou un emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve d'une part, un placement d'autre part.

1.1.1 La contrainte judiciaire

La contrainte judiciaire résulte de l'ordonnance de contrôle judiciaire ou du jugement de condamnation à une peine d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve. Elle a pour objet d'assurer l'effectivité de la mesure éducative de placement en permettant de sanctionner fermement le non respect de celle-ci.

1.1.1.1 Le contrôle judiciaire

Les mineurs âgés de 13 à 18 ans peuvent être placés sous contrôle judiciaire dans les conditions prévues de l'article 138 du code de procédure pénale, sous réserve des dispositions de l'article 10-2 de l'ordonnance du 2 février 1945.

En matière correctionnelle, les mineurs âgés de 13 à 16 ans ne peuvent être placés sous contrôle judiciaire qu'avec la seule obligation spécifique de « respecter les conditions du placement » dans un centre éducatif fermé visée à l'article 10-2 II 2° de l'ordonnance du 2 février 1945. Pour

mémoire, ces mineurs ne peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire qu'à la double condition qu'ils soient poursuivis pour un délit puni d'au moins 5 ans d'emprisonnement et qu'ils aient déjà fait l'objet d'une mesure éducative pénale (admonestation, remise à parent, mise sous protection judiciaire, liberté surveillée préjudicielle, liberté surveillée ou placement), d'une sanction éducative ou d'une peine.

En matière criminelle pour tous les mineurs âgés de plus de 13 ans et en matière correctionnelle pour les seuls mineurs âgés de 16 à 18 ans, le contrôle judiciaire peut être assorti de l'une ou plusieurs des obligations spécifiques de l'article 10-2 de l'ordonnance du 2 février 1945 et/ou de l'une ou plusieurs des obligations de l'article 138 du code de procédure pénale dont celle ne pas s'absenter de la résidence fixée par le juge.

La loi n'impose donc pas, pour ces mineurs, le prononcé de l'obligation spécifique de respect des conditions du placement prévue par l'article 10-2 II 2° de l'ordonnance du 2 février 1945. Cette dernière apparaît cependant indispensable pour assurer la cohérence d'un placement en centre éducatif fermé. C'est pourquoi il convient d'exclure le prononcé de la seule obligation de résidence prévue par l'article 138 du code de procédure pénale. Lorsque les magistrats du parquet estiment nécessaire qu'un mineur soit placé sous contrôle judiciaire dans un tel établissement, ils veilleront ainsi à requérir spécifiquement le prononcé de l'obligation « *de respecter les conditions du placement* » de l'article 10-2 II 2° de l'ordonnance du 2 février 1945.

1.1.1.2 Le sursis avec mise à l'épreuve

La juridiction de jugement peut désormais prononcer, à l'égard des mineurs âgés de 13 à 18 ans, une peine d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve en l'assortissant d'une mesure de placement notamment dans un centre éducatif fermé. Outre les obligations générales et de droit de l'article 132-44 du code pénal, elle peut alors astreindre le mineur à l'obligation de « respecter les conditions d'exécution de la mesure » et/ou à une ou plusieurs obligations de l'article 132-45 du code pénal, dont celle d'établir sa résidence dans un centre éducatif fermé.

Pour les mêmes raisons que pour le contrôle judiciaire, les magistrats du parquet veilleront à solliciter systématiquement le prononcé de l'obligation spécifique de « respecter les conditions d'exécution de la mesure » lorsqu'ils requerront, à l'audience, un placement en centre éducatif fermé dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve.

Il y a lieu de préciser en outre que l'article 20-9 de l'ordonnance du 2 février 1945 n'offre la possibilité d'assortir le sursis avec mise à l'épreuve de l'obligation de respecter les conditions d'exécuter une mesure de placement dans un centre éducatif fermé qu'à la juridiction de jugement, tribunal pour enfants ou cour d'assises des mineurs. Le juge des enfants intervenant comme juge d'application des peines n'a pas la possibilité d'ajouter l'obligation de respecter les conditions d'exécution d'un placement, lorsque la juridiction de jugement ne l'a pas prévue d'emblée.

Par ailleurs, si le juge des enfants statuant comme juge de l'application des peines peut, postérieurement à son prononcé, modifier les modalités d'exercice d'une mesure ordonnée par le tribunal, il ne peut en modifier la nature. Ainsi, lorsqu'un placement dans une structure autre qu'un centre éducatif fermé aura été ordonné, le juge pourra confier le mineur à un centre éducatif fermé. En revanche, lorsque le tribunal a prononcé une mesure de milieu ouvert, comme par exemple une mesure de liberté surveillée, le juge ne pourra la convertir en placement.

Dès lors que le placement est prononcé dans le cadre de l'audience, il paraît essentiel, dans toute la mesure du possible, que ce placement puisse être préalablement préparé. Cette préparation permettra à la juridiction de jugement de prononcer le placement simultanément à la mise à l'épreuve, dans des conditions solides et garantissant davantage la réussite de la mesure.

1.1.1.3 Le suivi de la contrainte judiciaire

Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 août 2002, le caractère fermé des centres est de nature juridique et réside uniquement dans la sanction du non-respect des obligations auxquelles est astreint le mineur.

Le suivi des obligations du contrôle judiciaire ou de la mise à l'épreuve appartient, en tout ou partie selon la décision judiciaire, au responsable du centre lui-même.

*** Le suivi du contrôle judiciaire**

Dans le cadre du contrôle judiciaire, le soin de veiller à la bonne exécution de l'obligation spécifique de l'article 10-2-II de l'ordonnance du 2 février 1945 appartient conformément au troisième alinéa de cet article et à l'article 5 du décret du 6 octobre 1988 modifié, au responsable du centre éducatif fermé.

Le contrôle des autres obligations éventuellement mises à la charge du mineur peut également être confié à ce responsable, que celui-ci relève du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse ou du secteur associatif habilité. Dans ce dernier cas toutefois, l'habilitation à veiller au respect des obligations du contrôle judiciaire ne vaut que pendant la durée du placement et ne peut être étendue au delà de celui-ci. S'il apparaissait nécessaire de maintenir certaines obligations du contrôle judiciaire à la sortie du centre éducatif fermé, le contrôle de celles-ci devrait alors être transféré ou mis à la charge d'une autre personne que le responsable du centre.

*** Le sursis avec mise à l'épreuve**

Dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve, le contrôle de l'obligation spécifique de respecter les conditions d'exécution du placement appartient, conformément à l'article 20-9 de l'ordonnance du 2 février 1945, à l'article 5 du décret du 6 octobre 1988 modifié et par analogie au régime du contrôle judiciaire, au responsable du centre éducatif fermé.

Le contrôle des autres obligations éventuellement mises à la charge du mineur peut également être confié à ce responsable, que celui-ci relève du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse ou du secteur associatif habilité et sous la même réserve que celle mentionnée pour le contrôle judiciaire.

1.1.2 La décision de placement et ses contours juridiques

1.1.2.1 Le contenu de la décision de placement

La décision de placement dans un centre éducatif fermé, qui visera selon les situations les articles 10, 15 ou 16 ainsi que l'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945 doit contenir dans son dispositif les modalités de rencontre entre le mineur et ses parents et les dispositions financières (orientation des allocations familiales).

S'agissant des modalités de rencontre du mineur avec ses parents, il y a lieu d'adapter celle-ci à la mission éducative des centres, qui impose notamment de faire évoluer le mineur vers l'autonomie dans le respect de la règle commune.

Il est donc nécessaire pour le bon fonctionnement du centre, mais aussi pour une définition rigoureuse des conditions du placement, que les modalités de rencontres du mineur avec ses parents soient précisément traduites dans la décision de placement elle-même. Sans droit de sortie ou d'hébergement prévu dans le dispositif de la décision de placement, le mineur pourra recevoir la visite de ses parents dans les locaux du centre éducatif fermé, sauf suspension de tout droit de visite prévue dans la décision.

J'appelle en outre votre attention sur le fait que la liberté de la correspondance constitue une liberté fondamentale attachée au respect de la vie privée. Elle ne peut être aménagée que par les mesures judiciaires qui définissent le placement :

dans le cadre du contrôle judiciaire, par ajout d'une interdiction d'entrer en relation de quelque manière que ce soit avec certaines personnes (cette possibilité résultant de l'article 138 du code de procédure pénale n'est pas possible pour les mineurs âgés de moins de 16 ans en matière délictuelle) ; dans le cadre de la mise à l'épreuve, par ajout de l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes.

S'agissant des allocations familiales, l'article 34 de l'ordonnance du 2 février 1945 prévoit un principe de suspension pendant le temps du placement du mineur dans le centre éducatif fermé. Ce même article prévoit néanmoins la possibilité de maintenir le versement desdites allocations à la famille lorsque cette dernière participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou lorsque l'objectif est de faciliter le retour de l'enfant dans son foyer.

Le conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions aménageaient l'application combinée des articles L 512-2 du code de la sécurité sociale et 40 de l'ordonnance du 2 février 1945. Dès lors, il est souhaitable, lorsque les parents participent au bon déroulement du placement ou lorsqu'un projet de retour est envisageable avec leur soutien, que les allocations puissent être maintenues à la famille.

1.1.2.2 La durée du placement

Le placement d'un mineur dans un centre éducatif fermé ne peut se poursuivre lorsque la contrainte judiciaire (contrôle judiciaire ou sursis avec mise à l'épreuve) n'existe plus. S'agissant de l'obligation de respecter les conditions du placement prononcé dans le cadre d'un contrôle judiciaire, je vous rappelle que sa durée ne peut excéder 6 mois, renouvelables une fois.

En matière de sursis avec mise à l'épreuve, le placement peut avoir une durée moindre que celle du temps d'épreuve. Cette solution a l'avantage de permettre une évaluation régulière de la situation du mineur, qui peut, à court ou moyen terme, justifier d'une prise en charge éducative moins contraignante. Elle permet en outre d'instaurer un parallèle avec la gestion des mesures de placement ordonnées dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

Il convient enfin de rappeler que les mesures de placement prennent juridiquement fin à la majorité du jeune concerné. La majorité du mineur devra donc être anticipée par l'équipe éducative, en concertation avec l'autorité judiciaire, afin d'éviter les conséquences d'une sortie trop brutale du centre éducatif fermé.

1.2 Les mineurs placés dans les centres éducatifs fermés

1.2.1 Des mineurs délinquants

Les centres éducatifs fermés sont destinés à l'accueil des mineurs délinquants âgés de 13 à 18 ans qui font l'objet d'une mesure de placement doublée d'une décision de mise sous contrôle judiciaire ou d'un jugement prononçant une peine d'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve.

Comme le précise la circulaire du 7 novembre 2002, les centres éducatifs fermés constituent un dispositif complémentaire et intermédiaire entre les solutions classiques de placement et l'incarcération. Aussi, paraît-il nécessaire que ces centres accueillent prioritairement les mineurs délinquants multirécidivistes ou multiréitérants pour lesquels les différentes solutions éducatives ont été mises en échec.

A l'opposé, les centres éducatifs fermés, s'ils constituent une alternative forte à l'incarcération, ne sauraient se substituer à celle-ci lorsqu'elle est devenue inévitable en raison de la personnalité du mineur ou de la gravité des faits qu'il a commis.

Les procureurs de la République veilleront, dans leurs réquisitions, à prendre en compte la spécificité des publics accueillis afin que ce nouveau mode de prise en charge puisse bénéficier aux mineurs susceptibles d'en tirer le plus grand profit.

Dans un souci d'assurer une prise en charge éducative au plus près des besoins des mineurs et pour tenir compte de la spécificité liée à l'obligation scolaire des mineurs âgés de moins de 16 ans, chaque centre éducatif fermé privilégiera la prise en charge des mineurs d'une même catégorie d'âge qui correspondra, sauf exception, aux tranches d'âge suivantes : 13-16 ans pour les uns, 16-18 ans pour les autres.

A la différence des centres éducatifs renforcés, les centres éducatifs fermés ne répondent pas au souci de créer un éloignement du mineur d'avec son environnement familial, social ou scolaire ; ils assurent par ailleurs des prises en charge pouvant être relativement longues. Il convient donc de respecter la vocation géographique limitée de ces centres. Lorsque la rupture avec le milieu de vie habituel du mineur est nécessaire, un placement dans un centre éducatif renforcé doit être privilégié.

Afin, notamment, de garantir une bonne coordination entre les responsables des centres éducatifs fermés et les autorités judiciaires, de faciliter la gestion du placement, le traitement des incidents et la préparation de la sortie, et de favoriser la participation de la famille au déroulement du placement, il est souhaitable qu'un centre éducatif fermé accueille principalement des mineurs résidant dans le département où il est implanté ou dans un département limitrophe. A terme, la couverture du territoire national devrait être suffisante pour autoriser une plus grande proximité entre le domicile des mineurs et leur lieu de placement. Dans l'attente de ce déploiement, je vous demande de veiller à ne pas requérir de solution de placement en centre éducatif fermé qui aurait pour conséquence de trop éloigner un mineur de sa résidence et de compliquer inutilement la gestion de la mesure.

Enfin, les centres éducatifs fermés reçoivent les mineurs qui leur sont confiés sans procédure d'admission, dès lors que ceux-ci répondent aux critères d'âge et, le cas échéant, de sexe, et qu'ils font l'objet d'un placement assorti d'un contrôle judiciaire ou d'une mise à l'épreuve. La seule limite fixée à l'accueil est celle de leur capacité, fixée entre 8 et 10 places, qui doit être scrupuleusement respectée.

1.2.2 La préparation de la décision de placement

La gestion des places disponibles dans les centres éducatifs fermés sera assurée par leur responsable, sous la coordination des directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse dans le cadre du dispositif d'accueil d'urgence. Les juridictions ayant principalement vocation à leur confier des mineurs, seront avisées de l'état des places vacantes dans les centres publics et associatifs.

Le procureur de la République qui aura sollicité confirmation des places disponibles, s'assurera, avant toute réquisition de placement en centre éducatif fermé, que les conditions en sont réunies, particulièrement lorsque le placement est requis dans le cadre d'un contrôle judiciaire pour un mineur âgé de 13 à 16 ans.

Pour cela, il se fera communiquer les dossiers pénaux précédents du mineur mais également, s'il existe, le dossier d'assistance éducative afin d'extraire les éléments de personnalité qui lui paraissent devoir être joints à la procédure pénale.

Enfin, le procureur de la République du ressort d'implantation du centre doit être informé de l'identité et de la situation des mineurs qui y sont placés. C'est pourquoi les procureurs de la

République de la juridiction ayant prononcé un placement doivent transmettre copie des décisions de placement et, selon les cas, de contrôle judiciaire ou de mise à l'épreuve, au parquet sur le ressort duquel le centre est implanté. Cette transmission permettra aux autorités judiciaires locales de connaître l'état d'occupation du centre éducatif fermé ainsi que l'identité et la situation judiciaire des mineurs qui y sont confiés.

II LE DEROULEMENT DU PLACEMENT AU SEIN DES CENTRES EDUCATIFS FERMES

Le contenu de la prise en charge éducative des mineurs placés en centres éducatifs fermés s'inscrit dans le cadre des dispositions combinées de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et de la loi du 9 septembre 2002.

2.1 Le cadre juridique découlant de la loi du 9 septembre 2002

La spécificité du placement en centre éducatif fermé tient à la nécessité d'articuler en permanence la situation du mineur, l'action éducative et le cadre judiciaire de celle-ci.

2.1.1 La notion de conditions du placement

Les mineurs placés en centre éducatif fermé sont soumis à l'obligation de respecter les conditions du placement.

La circulaire du 7 novembre 2002 précise que le respect des conditions du placement implique non seulement le respect du placement lui-même, et donc l'interdiction de quitter le centre sans autorisation ni accompagnement, mais également le respect des modalités d'exécution du placement lui-même (respect des horaires, suivi de l'enseignement ou des activités, absence de violence contre les personnes et les biens).

La notion de conditions du placement englobe à la fois les éléments du dispositif de la décision de placement mais aussi les obligations découlant du règlement de fonctionnement du centre.

Il paraît donc nécessaire, comme le préconise la circulaire du 7 novembre 2002, que le mineur auquel est notifiée l'obligation particulière de respecter les conditions du placement puisse être rapidement informé, non seulement du contenu du dispositif de la décision de placement (qui pourra résulter de sa notification) mais également des obligations résultant du règlement de fonctionnement du centre.

Cette information sur le contenu des obligations et les conséquences de leur non respect doit être d'autant plus précise que le magistrat en charge du suivi de la mesure de contrainte peut lui-même exposer au mineur les éléments du règlement de fonctionnement auxquels il attache une importance particulière et dont la violation constitue, à ses yeux, un motif de révocation.

Les établissements publics ou associatifs habilités concourant à la protection judiciaire de la jeunesse doivent quant à eux respecter les règles qui leur sont fixées et qui prévoient que le responsable du centre doit aviser l'autorité judiciaire de tout incident significatif survenant au cours du placement, et notamment, de toute violation des obligations de contrôle judiciaire ou de mise à l'épreuve, comme de toute infraction pénale.

La notion d'incident significatif, qui englobe également la multiplication des incidents bénins, laisse à la structure éducative le soin de gérer au quotidien les violations du règlement de fonctionnement dont il n'apparaît, pas à l'évidence, qu'elles remettent en cause le principe du placement, mais au contraire qu'elles constituent des transgressions auxquelles une réponse peut être apportée sur un plan éducatif sous l'autorité du responsable du centre.

2.1.2 L'implication des juridictions dans le suivi du placement

La réussite d'un placement en centre éducatif fermé suppose une adéquation permanente entre le cadre judiciaire de la prise en charge et l'évolution du mineur.

J'appelle à cet égard votre attention sur le fait que le placement d'un mineur dans un centre éducatif fermé ne modifie pas sa résidence habituelle, celui-ci n'étant ordonné que pour une durée limitée. Ainsi, s'agissant d'un placement dans un centre éducatif fermé dans le cadre d'une mise à l'épreuve, le juge des enfants de la résidence habituelle du mineur est seul compétent, sur le fondement de l'article 20-9 de l'ordonnance du 2 février 1945, pour exercer les attributions de juge d'application des peines.

En outre, le souci d'assumer la préparation à la sortie du mineur doit conduire à éviter le dessaisissement du juge des enfants de la résidence habituelle de celui-ci au profit du juge des enfants du lieu du placement.

Enfin, dans l'hypothèse où la résidence habituelle du mineur ne relève pas du ressort de la juridiction de condamnation, il revient au parquet de ladite juridiction de transmettre la procédure au parquet de la juridiction de la résidence habituelle du mineur, aux fins de saisine du juge des enfants dans le cadre de l'application des peines.

Les capacités d'évolution du mineur dans son placement doivent trouver une traduction dans l'adaptation de la contrainte qui pèse sur lui. De même, certaines situations nécessitent un renforcement de la contrainte pesant sur le mineur que seul le magistrat est à même d'ordonner.

Les demandes des services peuvent concerner la modification des obligations du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve ou la révision de la décision de placement elle-même, notamment en ce qui concerne les droits de visite et d'hébergement des parents.

Il est indispensable que les magistrats en charge des différents suivis apportent une réponse rapide aux demandes formulées par les responsables des centres éducatifs fermés, afin que ces derniers soient en mesure, le cas échéant, de les mettre en œuvre sans délai.

La tenue d'audiences régulières en cours de placement ainsi que la présence systématique d'un représentant du centre éducatif fermé à ces audiences sont à même de garantir la compréhension par le mineur des enjeux tant judiciaires qu'éducatifs des différentes mesures prononcées à son encontre.

La première audience est à cet égard essentielle puisqu'elle constitue la première confrontation du mineur au cadre de son nouveau placement. Aussi est-il souhaitable, dans toute la mesure du possible, qu'elle puisse se tenir en présence du responsable ou d'un personnel du centre éducatif fermé.

De même, la fin du placement constitue un temps fort du parcours judiciaire d'un mineur et mérite une attention et une disponibilité particulières.

2.2 Le cadre juridique découlant de la loi du 2 janvier 2002

Établissements mettant en œuvre des mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire en application de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945, les centres éducatifs fermés sont également régis par les dispositions de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, codifiées dans le dans le titre 1^{er} du livre 3^{ème} du code de l'action sociale et des familles.

Outre les règles liées aux conditions de création administrative d'évaluation et de contrôle, des établissements sociaux et médico-sociaux dont font partie les centres éducatifs fermés, cette loi assure des droits spécifiques aux personnes qui y sont placées.

Les textes réglementaires d'application sont en cours d'élaboration et devraient être publiés prochainement. D'ores et déjà, les directeurs des centres éducatifs fermés et les équipes éducatives doivent veiller au respect des droits et libertés codifiés à l'article L. 311-3 du code de l'action sociale et des familles.

Toutefois, la mise en œuvre des droits ainsi garantis ne fait pas obstacle à l'exécution des prescriptions ordonnées par l'autorité judiciaire. Il s'agit d'assurer que les modalités de prise en charge n'accroissent pas la fragilité du mineur ou ne nuisent pas à son parcours d'intégration. La poursuite de ces mêmes objectifs peut justifier des restrictions aux droits et libertés des mineurs dans le cadre du projet éducatif du centre, dès lors qu'elles sont fondées par les termes de la mesure ordonnée par l'autorité judiciaire (tel est le cas notamment des modalités de rencontre du mineur avec sa famille ou avec des tiers).

2.3 La prise en charge éducative des mineurs

2.3.1 Les principes de la prise en charge éducative en centre éducatif fermé

Le placement a pour but, en s'appuyant sur la contrainte posée par la décision judiciaire, de rendre possible le travail éducatif à l'égard de mineurs le plus souvent rétifs à toute intervention éducative.

Une prise en charge éducative intensive et stricte implique, au moins dans les premiers temps du placement, un contrôle permanent du mineur, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'établissement.

Sous ces modalités, le placement a pour objectif un travail sur la personnalité du mineur et son évolution personnelle tant sur le plan psychologique que familial et social. La prise en charge éducative intensive a pour objectif une modification de son rapport aux autres et à la société dans une perspective d'insertion durable. A cette fin la présence permanente d'adultes dans le partage d'activités quotidiennes doit permettre d'instaurer une véritable relation sur laquelle le mineur peut s'appuyer pour évoluer différemment.

Sous réserves des décisions prises par l'autorité judiciaire, les parents des mineurs placés doivent être étroitement associés au déroulement de la mesure. Ils disposent de droits de visite dans des conditions et selon des modalités individualisées. Le droit d'hébergement est en revanche limité par le cadre juridique du placement. Il ne peut donc s'exercer que dans des conditions conformes à la décision de placement et aux obligations du contrôle judiciaire ou de la mise à l'épreuve. Les parents sont par ailleurs associés aux décisions concernant leur enfant et à tout projet d'orientation, conformément aux règles relatives à l'autorité parentale et aux dispositions susvisées de la loi du 2 janvier 2002.

2.3.2 Les phases de la prise en charge

2.3.2.1 Une phase d'entrée

Les mineurs sont conduits au centre éducatif fermé à l'issue de l'audience, soit par les personnels du centre, s'ils ont pu assister à l'audience, soit par les services de la protection judiciaire de la jeunesse assurant la permanence éducative.

A son arrivée, le mineur fait l'objet d'un bilan global qui prend en compte les différents aspects de sa personne : bilan de santé, scolaire et professionnel, psychologique. Ce bilan servira de base à l'élaboration d'un projet individuel par l'équipe pluridisciplinaire, et sera formalisé dans le document individuel de prise en charge (tel que prévu par l'article L.311-4 du CASF).

Dans les deux mois au plus tard suivant l'arrivée du mineur, un rapport est adressé au magistrat en charge du respect de la mesure de placement, faisant état de sa situation et des propositions de prise en charge dans le temps du placement. Le document individuel de prise en charge est joint à ce rapport.

2.3.2.2 Une prise en charge intensive

Au vu du bilan d'accueil, les soins somatiques et le suivi psychologique ainsi que les activités d'enseignement ou de formation professionnelle doivent faire l'objet d'une attention particulière. Chaque fois que l'évaluation en aura fait apparaître la nécessité, des soins médicaux et/ou un accompagnement ou un suivi psychologique seront proposés au mineur, dans le respect des prérogatives de l'autorité parentale.

Les activités d'enseignement et de formation professionnelle ont pour objectif le réapprentissage des savoirs fondamentaux. Ainsi, une attention particulière doit être portée à l'acquisition de la lecture et de l'écriture et du calcul. Des méthodes pédagogiques adaptées à ces publics seront mises en œuvre. Les activités de sensibilisation à une formation professionnelle tendront quant à elles à mettre en mesure le mineur d'acquérir des techniques ou des savoirs précis. Les activités sportives font partie intégrante de la prise en charge.

Au vu de l'évolution du mineur, tant dans les apprentissages que dans son comportement, il peut être fait appel, dans son intérêt et pour les besoins de l'action éducative, à des dispositifs extérieurs, tels les classes relais, les dispositifs d'activité de jour ou de droit commun.

Dans tous les cas, le cadre strict du placement impose qu'aucune sortie ne puisse se faire sans l'accompagnement d'un ou plusieurs personnels du centre. Cet accompagnement peut toutefois prendre des formes différentes selon le degré d'autonomie du mineur. En tout état de cause, l'accord du magistrat mandant doit être sollicité pour assouplir cet accompagnement.

III LA FIN DU PLACEMENT ET LES INCIDENTS AU PLACEMENT

Le placement prend fin à son terme ou par la mainlevée de la décision judiciaire. Il peut également intervenir à l'occasion d'incidents.

3.1 La fin du placement et l'orientation

La réussite de la prise en charge éducative des mineurs placés dans ces centres dépend étroitement des conditions dans lesquelles la sortie est préparée et accompagnée. Elle doit ainsi être suffisamment anticipée pour que la rupture des rythmes de vie qu'elle induit ne soit pas facteur de récurrence. L'élaboration de l'orientation du mineur doit ainsi s'effectuer en étroite collaboration avec les établissements ou services assurant la prise en charge à l'extérieur, afin de garantir la continuité de l'action éducative. Elle doit permettre la mise en place des relais nécessaires auprès des organismes de droit commun du lieu de résidence des mineurs, notamment scolaires et médicaux.

A cette fin, les services assurant la prise en charge du mineur sur son lieu d'origine, compte tenu de leur mission principale auprès des mineurs délinquants, doivent nécessairement être associés à cette préparation de la sortie très en amont de celle-ci.

Un rapport retraçant l'évolution du mineur au regard des objectifs fixés dans le projet éducatif individuel et proposant une orientation doit être adressé au magistrat ayant prescrit le placement quelques semaines avant son échéance. Les modalités d'un allègement progressif des obligations découlant du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve peuvent à cette occasion être proposées au magistrat amené à prendre à l'issue du placement « toute mesure permettant d'assurer la continuité de la prise en charge éducative du mineur en vue de sa réinsertion durable dans la société » (article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945).

Le placement dans un centre éducatif fermé ne constitue pas en effet une fin en soi, mais à pour finalité d'inscrire le mineur dans une démarche d'insertion et de permettre son évolution vers des dispositifs locaux d'insertion ou vers les autres dispositifs de la protection judiciaire de la jeunesse dès qu'il est en mesure d'en bénéficier.

3.2 Les incidents qui peuvent mettre fin au placement

Les responsables des centres éducatifs fermés doivent se conformer strictement au cadre judiciaire du placement et aviser les magistrats de tout incident au déroulement des mesures et de toute infraction commise par les mineurs.

Il convient que les autorités judiciaires apportent de leur côté un soin particulier à la gestion des incidents pouvant conduire à la révocation de la mesure de contrôle judiciaire ou de sursis et à l'incarcération du mineur.

3.2.1 La gestion des incidents et des délits

Certains incidents ne constituent pas une infraction pénale mais seulement la violation des obligations du contrôle judiciaire ou de la mise à l'épreuve. D'autres, en revanche, sont constitutifs d'une infraction pénale et justifient une coordination renforcée des parquets.

3.2.1.1 Les incidents qui ne constituent pas une infraction pénale

Lorsqu'un incident ne constitue pas une infraction pénale, le parquet du lieu d'implantation du centre n'en sera pas nécessairement avisé lorsque le mineur est originaire d'un autre ressort.

Ces incidents doivent être traités par la juridiction ayant prononcé la mesure avec toute la célérité que requière la situation de ces mineurs. A cette fin, le responsable du centre doit en faire rapport au juge des enfants ou au juge d'instruction et en adresser copie au procureur de la République.

Cette célérité dans la réponse doit prévenir le développement de tout sentiment d'impunité chez des mineurs auxquels le cadre de la mesure aura été clairement notifié et qui auront été informés de la saisine de l'autorité judiciaire par les responsables du centre.

Il convient de souligner qu'aucun mineur ne peut sortir du centre sans accompagnement. Toutefois, afin de favoriser l'autonomisation des mineurs, cet accompagnement peut être progressivement assoupli, avec l'accord du magistrat mandant.

Une attention particulière doit donc être portée au traitement des absences irrégulières qui s'analysent en une violation des obligations fixées par le magistrat. A cette fin, une note de service prescrivant aux services de police et de gendarmerie les diligences à accomplir dans ce cas doit être établie par les procureurs de la République. Une copie en est adressée aux responsables du centre éducatif fermé concerné.

Ce dernier doit informer sans délai le procureur de la République du ressort du centre, le juge mandant et les services de police ou de gendarmerie de toute absence irrégulière constatée (information complète sur le mineur, nom du magistrat mandant, lieu où le mineur est susceptible de se trouver).

Les procureurs de la République veilleront pour leur part à s'assurer que les services de police et de gendarmerie diligentent toutes les recherches pour localiser et interpellier le mineur et à informer sans délai le juge mandant et le responsable du centre éducatif fermé dans l'hypothèse où il serait retrouvé sur leur ressort.

3.2.1.2 Les incidents constitutifs d'une infraction pénale

Dans l'hypothèse où un incident au placement est constitutif d'une infraction pénale, l'article 3 de l'ordonnance du 2 février 1945 donne compétence au parquet du lieu de résidence du mineur comme à celui du lieu de commission de l'infraction ou du lieu de placement.

Lorsque le mineur auteur est originaire d'un autre ressort, il est nécessaire que les deux parquets concernés prennent attache pour déterminer la juridiction compétente.

S'il convient, autant que possible, de centraliser les procédures relatives à un mineur au parquet de son lieu de résidence certains critères peuvent conduire à retenir la compétence du parquet local.

Cette compétence territoriale dépendra des critères suivants :

- nombre de mineurs impliqués et origine de ces mineurs
- participation de tiers à la commission de l'infraction
- lieu de commission de l'infraction (à l'intérieur du centre ou non)
- impact de l'infraction sur l'ordre public local
- identité et domiciliation de la victime

Si le parquet local devait rester compétent, copie de la procédure sera transmise au parquet d'origine pour saisie du magistrat en charge du suivi de la mesure de placement et du contrôle judiciaire ou de la mise à l'épreuve.

3.2.2 La révocation du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve

En cas d'incident significatif aux obligations du placement, du contrôle judiciaire ou de la mise à l'épreuve, les procureurs de la République requerront la révocation de la mesure et le placement en détention du mineur.

De même, les infractions pénales commises par les mineurs placés en centre éducatif fermé devront donner lieu à une réponse rapide et d'une grande fermeté à laquelle je vous demande de veiller.

Dans l'hypothèse où l'incident conduirait à la révocation du contrôle judiciaire ou du sursis ou à la mainlevée de la mesure de placement, le parquet qui l'aura requis transmettra copie des décisions au parquet du lieu d'implantation du centre afin que ce dernier soit immédiatement avisé de la fin du placement du mineur.

Le développement des centres éducatifs fermés constitue un axe prioritaire de la politique mise en œuvre par le gouvernement dans le traitement de la délinquance des mineurs.

Les moyens humains et financiers mobilisés pour leur création et leur fonctionnement sont considérables et justifient une forte mobilisation de toutes les autorités concernées par la réalisation de ce programme.

Je vous serai obligé de bien vouloir veiller à la stricte application des directives de cette circulaire et de me rendre compte, sous le double timbre de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, des difficultés susceptibles de résulter de leur mise en œuvre.

Annexe 5 : Circulaire du 13 novembre 2008 visant à améliorer la prise en charge des mineurs placés en centre éducatif fermé et son annexe valant cahier des charges des CEF

Créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, les centres éducatifs fermés (CEF) ont trouvé leur place dans le dispositif de prise en charge de la protection judiciaire de la jeunesse.

Actuellement 37 CEF sont en fonctionnement pour une capacité totale de 396 places. 11 nouvelles structures ouvriront d'ici à 2010 dont 7 en 2009. A terme, ce programme comprendra 48 structures (526 places). 1845 mineurs ont bénéficié de ce dispositif depuis 2003. Le taux d'occupation moyen du dispositif est de l'ordre de 80%.

La mise en place des CEF a d'ores et déjà permis d'obtenir des résultats très encourageants. Plus de 61 % des mineurs passés en CEF ne sont plus impliqués dans une affaire pénale dans l'année qui suit la fin de leur placement.

En sortie de centre éducatif fermé, 84 % des mineurs réintègrent un établissement scolaire (32 %) ou bénéficient d'un apprentissage (27 %) ou d'une formation professionnelle (25 %).

La présente circulaire vise à assurer la meilleure adéquation entre le dispositif CEF et le public accueilli afin d'optimiser ces résultats. Elle s'appuie sur les travaux d'un groupe de travail chargé de faire des propositions de nature à assurer le bon fonctionnement des structures. Elle rappelle la spécificité du dispositif des centres éducatifs fermés (I) ainsi que les exigences d'une prise en charge de qualité (II). Enfin elle intègre le cahier des charges applicable à l'ensemble des CEF est annexé à cette circulaire afin d'assurer la cohérence et l'homogénéité des prises en charge dans toutes les structures. Ce cahier est présenté en annexe.

I – GARANTIR LA SPECIFICITE DU DISPOSITIF DES CENTRES EDUCATIFS FERMES

I.1 – Le respect du cadre légal et du cahier des charges

La réussite du programme appliqué dans les centres éducatifs fermés implique de respecter son cadre légal et son protocole d'utilisation.

Les mineurs ne peuvent être confiés aux centres éducatifs fermés que dans le cadre prévu d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'une libération conditionnelle et d'un placement à l'extérieur depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Les missions de ces centres sont définies par le cahier des charges. A la différence des centres éducatifs renforcés, ces structures n'ont pas pour objet la réalisation de bilans en vue d'une orientation ni la mise en place de séjours de rupture.

Les CEF s'inscrivent dans un dispositif global d'accueil des mineurs multirécidivants ou ayant commis des faits d'une particulière gravité, en alternatif à l'incarcération.

En ce qui concerne la gestion des relations familiales, seul le magistrat est habilité à accorder des droits de visite et d'hébergement. Par conséquent, les relations entre le mineur et sa famille ne peuvent être régies par le règlement de fonctionnement du CEF et les équipes éducatives doivent faire valider leurs propositions par le magistrat chargé de suivre le mineur.

Si les directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse et les directeurs de CEF constatent que la décision de placement ne respecte pas ce cadre, il convient qu'ils en alertent l'autorité judiciaire.

Les procureurs de la République veilleront à requérir auprès des magistrats la modification de leur décision ou si nécessaire à faire appel des décisions de placement juridiquement irrégulières, par application des articles 10 et 24 de l'ordonnance du 2 février 1945 et 185 du code de procédure pénale.

Enfin, ce cadre précis, qui associe au placement éducatif une contrainte juridique sanctionnée par une incarcération, conduit à mettre en œuvre des savoir-faire particuliers. Pour favoriser et renforcer les compétences techniques et pédagogiques des équipes éducatives, il est préconisé la mise en place de formations régionales, communes aux secteurs public et associatif, dispensées par les pôles territoriaux de formation. Ces formations régionales devront être également proposées aux magistrats.

I.2 – La gestion des places en CEF

Cette question n'est pas propre au dispositif des centres éducatifs fermés mais revêt dans ce cadre une acuité particulière compte tenu de la personnalité et du parcours des mineurs concernés.

A ce titre, il convient de rappeler les termes de la note commune DACG-DPJJ du 27 novembre 2006 selon lesquels le tableau des places disponibles accessible sur l'intranet du ministère est mis à jour de façon hebdomadaire par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Cette information est indicative, l'occupation des établissements étant susceptible d'être modifiée à tout moment. En conséquence, lors de la recherche d'un lieu de placement, le service de la protection judiciaire de la jeunesse prendra attache avec le directeur du CEF afin de vérifier les possibilités d'accueil effectives.

En cas de difficulté, il appartient au magistrat ou au service d'aviser le directeur départemental qui saisira lui-même le directeur régional le cas échéant. Il est primordial que la décision de mainlevée de la mesure de placement intervenant avant terme soit systématiquement ordonnée et notifiée sans délai aux établissements et au parquet, afin de ne pas bloquer une place en centre éducatif fermé. A défaut de décision prise par le magistrat, il appartient au procureur de la République de requérir auprès de lui cette mainlevée.

Toute absence d'un mineur supérieure à 48 h (fugues, hospitalisations, retour en famille) ne peut donner lieu au versement d'un prix de journée. S'il est souhaitable de maintenir la place d'un mineur qui fait l'objet d'une hospitalisation ou d'une incarcération en prévision de sa prochaine sortie ou libération en raison de sa personnalité et de son parcours, ce maintien ne sera possible que sur une très courte période et en concertation avec le magistrat dans le cadre d'une décision de placement.

En outre, les directions régionales de la protection judiciaire de la jeunesse doivent tenir un tableau de bord recensant les places disponibles de l'ensemble des établissements d'hébergement au niveau régional et permettre l'accès à ce document sur l'intranet.

Afin d'offrir aux magistrats les alternatives nécessaires aux placements CEF qui ne se justifieraient pas, il appartient aux directeurs régionaux et départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse doivent mettre en œuvre un dispositif partenarial d'accueil sans délai des mineurs placés dans le cadre d'une alternative à la détention provisoire ou d'un aménagement de peine.

II – ASSURER LA QUALITE DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS

II.1 - La circulation de l'information dès la décision de placement

Afin de favoriser une prise en charge adaptée et rapide des mineurs placés en CEF, les magistrats ayant ordonné le placement pourront utilement transmettre à la juridiction ayant à connaître de la situation d'un mineur placé en centre éducatif fermé l'ensemble des enquêtes sociales, rapports

d'investigations et d'orientation éducative ainsi que tous autres éléments pouvant éclairer la situation sociale, familiale et scolaire du mineur.

Les juridictions dotées des nouvelles technologies permettant la numérisation des procédures veilleront à utiliser ces nouveaux moyens pour en faciliter la transmission, dans le cadre de l'arrêté du 16 janvier 2008 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « numérisation des procédures pénales » et de la note du secrétariat général SG-08-001/SSG/30.01.08 pris pour sa mise en œuvre.

A cette fin, et en vue de mieux organiser les demandes de transmission d'éléments de personnalité et les conditions de leur réception, il est préconisé la désignation au sein des parquets d'un magistrat référent spécifiquement chargé de suivre les mineurs placés en CEF sur son ressort et siégeant au comité de pilotage du CEF.

De la même manière, les services éducatifs territoriaux de milieu ouvert, et le cas échéant, les directeurs départementaux ou régionaux de la PJJ, doivent se transmettre toute information utile à la prise en charge du mineur placé.

Ces éléments devront être accessibles aux établissements et services éducatifs missionnés pour ce mineur à tout moment.

Enfin, les magistrats doivent être tenus régulièrement informés du déroulement du placement. Ils seront ainsi mieux à même d'adapter la mesure ordonnée, d'évaluer la nécessité et la nature de leur intervention. La palette des réponses mise à leur disposition s'étend de l'audience aux fins de rappel (ou de modification) des obligations du placement jusqu'à la révocation du contrôle judiciaire, du sursis ou de l'aménagement de peine. Dans tous les cas la décision s'adaptera aux évolutions positives du mineur et à son projet individuel.

II.2 – Garantir la continuité du parcours des mineurs

Le suivi pendant le placement

Une information complète sur la situation des mineurs est indispensable. Tout manquement aux obligations prescrites par le juge expose le mineur à la révocation de la mesure. Il appartient aux établissements et services éducatifs d'assurer l'information permanente des juridictions ayant à connaître de la situation des mineurs placés en centre éducatif fermé. Ainsi, toutes les adaptations nécessaires pourront être prises sans attendre un incident grave.

Le magistrat prescripteur du placement peut en effet modifier certaines modalités du placement suivant l'évolution du mineur et de son projet, organiser une audience destinée à rappeler les obligations du placement au mineur, voire révoquer la mesure (contrôle judiciaire, sursis ou aménagement de peine).

Il en va de l'intérêt du mineur et de la compréhension de la mesure ordonnée d'assurer une adéquation parfaite des obligations imposées par le juge aux contraintes et aux besoins du placement ainsi qu'à son déroulement effectif.

La préparation de la sortie

Les centres éducatifs fermés doivent impérativement anticiper la fin de la mesure et construire en coordination avec les autres services et établissements éducatifs un projet de sortie adapté à la situation du mineur et dont les conditions de réalisation auront été vérifiées.

Conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945, les directeurs de CEF ou les procureurs de la République veilleront à solliciter la mesure de milieu ouvert déjà existante ou la mise en place d'une mesure de cette nature destinée à garantir l'accompagnement du mineur et faciliter la réalisation du projet individuel du mineur.

Enfin, les directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse, garants de la continuité du parcours des mineurs, doivent intégrer les CEF dans un dispositif territorial et partenarial mobilisant l'ensemble des structures socio-éducatives existantes adaptées au profil de chaque mineur.

II.3 – La gestion des incidents et la conduite à tenir en cas d'infraction pénale

Les termes des circulaires du 7 novembre 2002 et du 28 mars 2003 ne peuvent qu'être rappelés.

Il conviendra d'adapter les suites à donner selon que l'incident consistera en :

1° Un manquement au règlement de fonctionnement de l'établissement.

Ce manquement doit être sanctionné par l'établissement. Il sera porté à la connaissance du magistrat ayant décidé de la mesure dès lors que l'incident paraît significatif d'une évolution du mineur.

2° Une violation des obligations de la mesure judiciaire (contrôle judiciaire, sursis mise à l'épreuve ou peine d'emprisonnement aménagée)

Le magistrat ayant décidé la mesure doit systématiquement être avisé et dans les plus brefs délais afin qu'un rappel puisse être fait en tant que de besoin.

3° La commission d'une nouvelle infraction pénale, y compris au sein de l'établissement et en particulier en cas d'agression du personnel ou de violences entre jeunes.

S'agissant de faits constitutifs d'infractions pénales, le parquet du lieu de commission des faits ou du lieu d'arrestation du mineur doit prendre attache avec les parquets du lieu de placement du mineur, afin d'une part, de déterminer la juridiction compétente pour le traitement de cette nouvelle infraction, et d'autre part d'obtenir l'ensemble des éléments utiles du dossier de personnalité, s'il envisage d'engager lui-même des poursuites. Dans ce dernier cas, copie de la procédure et de la décision sera transmise sans délai au parquet d'origine pour information du magistrat en charge du suivi ainsi qu'au magistrat référent au sein du parquet où est situé le CEF, s'il est différent.

Lorsque l'infraction est commise dans le ressort du parquet où le mineur est placé, les services du procureur devront être informés en temps réel afin d'y répondre avec la fermeté requise conformément à la dépêche du 28 juin 2007 demandant d'apporter une réponse systématique à tout acte de délinquance commis par un mineur et de déférer notamment les mineurs réitérant ou récidivistes pour des faits de violences graves aux personnes.

A cet égard, je vous rappelle qu'il est impératif que la circonstance de récidive légale soit relevée chaque fois qu'elle est constituée dans les actes de poursuite, et notamment à l'encontre de mineurs placés en CEF.

* * *

Vous veillerez à résoudre toute difficulté d'articulation entre les services et établissements éducatifs et les juridictions, notamment dans le cadre des comités de pilotage des CEF.

Les directeurs départementaux et régionaux de la PJJ prendront attache avec les procureurs de la République et les procureurs généraux afin de mettre en œuvre la présente circulaire en parfaite concertation.

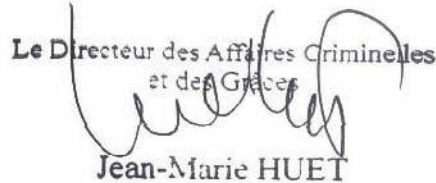
Afin d'assurer une meilleure connaissance des notes et circulaires relatives au fonctionnement des CEF, vous veillerez à leur diffusion. Vous pourrez à cette occasion rappeler qu'elles sont disponibles sur le site intranet de la DPJJ. Les directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse procéderont à la diffusion de ces documents auprès des directeurs des établissements associatifs habilités qui n'ont pas accès à l'intranet du ministère de la Justice.

Nous vous invitons à diffuser largement la présente circulaire et d'aviser la Chancellerie, sous le double timbre de direction de la protection judiciaire de la judiciaire et de la direction des affaires criminelles et des grâces, des difficultés qui seraient susceptibles de résulter de son application.

Le directeur de la Protection judiciaire Le directeur des Affaires criminelles
de la jeunesse et des grâces



Philippe-Pierre CABOURDIN



Le Directeur des Affaires Criminelles
et des Grâces
Jean-Marie HUET

ANNEXE

CAHIER DES CHARGES DES CENTRES EDUCATIFS FERMES

La loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 modifie dans son titre III les dispositions relatives au droit pénal des mineurs. Elle crée notamment une nouvelle catégorie d'établissements éducatifs, les centres éducatifs fermés, qu'elle définit à son article 22 comme « des établissements publics ou des établissements privés habilités dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, 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. »

La loi n° 2004-204 du 10 mars 2004 modifie les dispositions relatives au droit pénal des mineurs.

Ainsi le nouvel article 33 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 modifiée relative à l'enfance délinquante définit des centres éducatifs fermés comme suit :

« 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 ou à la suite d'une libération conditionnelle. 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.

A 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 ».

Aux deux hypothèses du contrôle judiciaire et du sursis avec mise à l'épreuve, il y a donc lieu d'ajouter la libération conditionnelle comme cadre judiciaire permettant le prononcé d'un placement dans un centre éducatif fermé. Le régime des obligations est assimilable à celui de la mise à l'épreuve.

La décision de libération conditionnelle peut intervenir comme aménagement d'une courte peine d'emprisonnement (mineur libre) ou comme aménagement d'une peine d'emprisonnement en cours de détention (mineur détenu), selon des conditions spécifiques. La loi du 5 mars 2007 ajoute la possibilité de placement au CEF dans le cadre du placement extérieur.

Les centres éducatifs fermés ainsi créés ont vocation à compléter le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants et à s'intégrer dans l'ensemble des structures de placement de la protection judiciaire de la jeunesse et du secteur associatif habilité. Destinés à prévenir la persistance et le renouvellement des comportements délinquants par le retrait du milieu social habituel des mineurs qu'ils induisent, ces centres sont une alternative à l'incarcération offerte à ces derniers. Ils ne peuvent toutefois répondre à l'objectif d'insertion que leur fixe le législateur que si un projet éducatif construit, intensif et structuré permet d'assurer la prise en charge évolutive des jeunes qui y seront placés. Les activités de réapprentissage des savoirs fondamentaux, celles d'apprentissage des gestes professionnels, comme le travail pédagogique sur la santé et le corps à partir des activités sportives et d'une offre sanitaire pertinente constituent ainsi les moyens indispensables à développer au sein de ces derniers.

Établissements mettant en œuvre des mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire en application de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, les centres éducatifs fermés sont également régis la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, codifiées dans le code de l'action sociale et des familles (CASF). Les personnes qui en assureront le fonctionnement veilleront ainsi à se conformer aux dispositions qu'elle prescrit, et notamment aux articles L 311-1 et suivants du CASF.

Le présent cahier des charges a pour vocation de fixer le cadre juridique du placement, son contenu éducatif, ses conditions matérielles, et enfin son cadre administratif et financier.

CADRE JURIDIQUE

1- Mineurs concernés

Les centres éducatifs fermés sont destinés à la prise en charge exclusive des mineurs **de 13 à 18 ans** délinquants multirécidivistes ou « multiréitérants ». Ces derniers y font l'objet d'un placement dans un cadre pénal, dont le contour est déterminé par une décision de contrôle judiciaire ou un jugement prononçant une condamnation assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'une libération conditionnelle, d'un placement extérieur.

Les conditions de prise en charge des mineurs de 13 à 16 ans diffèrent toutefois de manière significative de celles concernant les mineurs de 16 à 18 ans, notamment en ce qui concerne la répartition des activités scolaires, obligatoires pour les premiers, et de formations professionnelles. Chaque centre devra donc construire son projet éducatif en fonction de la tranche d'âge qu'il entend accueillir.

2- Durée du placement

La durée du placement est fixée par la décision judiciaire. Toutefois, la loi prévoit que celui-ci, lorsqu'il est prononcé dans le cadre d'un contrôle judiciaire, est fixé pour une durée maximale de 6 mois, renouvelable une fois. Le contenu de la prise en charge des mineurs placés doit donc être construite et travaillée sur la base d'un module de six mois.

3- Accueil en continu

Le cadre juridique défini par la loi impose l'organisation de la prise en charge des mineurs placés en centres fermés en file active et non en sessions. Les décisions de contrôle judiciaire prises par les juridictions sont en effet susceptibles d'être différées dans leur mise en œuvre et doivent recevoir application immédiate. Sous la seule réserve de la disponibilité des places au sein des centres, ces derniers sont donc tenus d'accueillir les mineurs qui leur seront adressés.

4- Accompagnement des mineurs vers les centres

Dans toute la mesure du possible, les encadrants du CEF prendront en charge le mineur au tribunal ou à l'établissement pénitentiaire qui le détient dès l'entrée en vigueur de la mesure de placement. Ils assureront la conduite de ce dernier jusqu'au centre. Il en ira ainsi toutes les fois que le placement aura pu être préparé par le magistrat qui le prescrit, en lien avec les responsables du centre fermé.

Dans l'hypothèse d'un placement d'urgence en revanche, ce qui sera la plupart du temps le cas des contrôles judiciaires prononcés dans le cadre d'un déferrement, il appartiendra aux éducateurs assurant la permanence éducative auprès de la juridiction qui prononce la mesure de prendre en charge le mineur à l'issue de sa présentation et d'assurer sa conduite au centre éducatif fermé désigné par le magistrat lorsque les éducateurs du centre ne pourront assurer cette mission.

5- Incidents

Tout incident significatif survenant au cours du placement, et notamment toute violation des obligations mises à la charge du mineur par le contrôle judiciaire ou le sursis d'épreuve, comme toute commission d'infraction pénale devra obligatoirement donner lieu à un rapport circonstancié au magistrat ayant ordonné le placement, avec copie au parquet compétent. Ce rapport devra être assorti d'un avis sur l'évolution du mineur, sur la façon dont l'incident s'inscrit dans son parcours et sur la poursuite du placement.

Chaque responsable de centre veillera en outre à établir des liens étroits avec le service de police ou de gendarmerie dans le ressort duquel il est situé, ainsi qu'avec le parquet compétent de ce ressort.

6- Droits et obligations des mineurs placés

La loi du 2 janvier 2002 reconnaît et garantit les droits des personnes accueillies dans un établissement social ou médico-social aux fins d'éviter que les modalités de sa prise en charge n'accroissent sa fragilité ou nuisent à son parcours vers davantage d'autonomie, de citoyenneté et d'intégration. La poursuite de ces mêmes objectifs peut justifier des restrictions aux droits et libertés des mineurs dans le cadre du projet éducatif du centre, dès lors qu'elles seront fondées par les termes de la mesure ordonnée par l'autorité judiciaire.

Le directeur de l'établissement et les agents placés sous son autorité veilleront au respect des droits codifiés aux articles L. 311-3 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF) et devront s'engager à respecter les termes de la charte des droits et libertés de la personne.

En aucun cas, la mise en œuvre des droits ainsi garantis ne pourra faire obstacle à l'exécution des prescriptions ordonnées par l'autorité judiciaire.

PROJET EDUCATIF

1- Objectifs du placement

Le mineur est placé en centre éducatif fermé en exécution d'une décision de placement prise dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis d'épreuve. La première fixe le cadre de la prise en

charge éducative ; le second fixe celui de la contrainte judiciaire. Le placement a pour objectif un travail dans la durée sur la personnalité du mineur, son évolution personnelle, tant sur le plan psychologique que familial et social. Il aura donc comme visée de développer chez le mineur ses potentiels en matière de connaissances, de capacité à établir des relations à l'autre fondées sur la notion de respect et de capacité à se situer dans une perspective de projet personnel d'insertion. La contrainte posée par le cadre judiciaire de ce placement a pour but essentiel de rendre le travail éducatif possible chez des mineurs dont la réaction première est le rejet de la prise en charge en institution.

Le placement en centre fermé doit donc permettre l'évolution des mineurs, de leur comportement, de leurs rapports aux autres et à la société ; de la même façon, le cadre de la prise en charge doit également pouvoir évoluer parallèlement aux mineurs eux-mêmes.

Les modalités de fonctionnement des centres éducatifs fermés reposeront donc sur des étapes précises à l'intérieur de la durée du placement fixée par le magistrat. Les repères principaux en seront la phase d'accueil dans l'institution, la mise en place d'un programme intensif (basé sur la scolarité et/ou les apprentissages), des temps de "dégagements" possibles (individuels ou collectifs), l'élaboration d'une perspective concrète d'insertion sociale et professionnelle et un accompagnement individuel final pour permettre une transition satisfaisante après le placement.

Les premiers temps du placement impliqueront un contrôle constant du mineur à l'intérieur et à l'extérieur du centre. En fonction de son évolution, celui-ci devra accéder à des modalités de prise en charge laissant une plus grande part à l'autonomie individuelle. Avec l'accord du magistrat, des déplacements autonomes dans le cadre de la scolarité, de la formation ou des actions d'insertion sociales et professionnelles pourront intervenir. Dans les mêmes conditions, et dans toute la mesure du possible, des retours auprès de sa famille devront être organisés. Ces évolutions seront inscrites dans le fonctionnement du centre. Le directeur ne pourra toutefois les mettre en œuvre sans que le magistrat ne les ait traduites dans les obligations imposées au mineur. Le contrôle constant du mineur à l'intérieur et l'extérieur doit être observé avec une particulière attention, particulièrement dans les moments de fragilité du mineur ou à l'occasion des crises que celui-ci peut traverser. A cette fin, la présence constante d'un encadrant éducatif auprès de lui doit pouvoir être mise en œuvre lorsqu'un événement judiciaire, familial ou lié à la vie du centre aura perturbé le jeune.

2- Module d'accueil

L'obligation d'accueil en file active ne doit pas constituer un handicap pour les mineurs dont le parcours est déjà engagé au sein des centres. Un module spécifique d'évaluation du mineur arrivant, tant sur le plan de sa situation scolaire et professionnelle que de sa situation sanitaire physique et mentale, devra être effectué. A partir de ce bilan, un projet éducatif individuel sera construit par l'équipe et formalisé dans le document individuel de prise en charge prévu à l'article L. 311-4 du CASF.

S'il apparaît à l'issue du bilan que le mineur ne peut être utilement intégré dans le centre, notamment en raison de difficultés psychiatriques attestées par le praticien intervenant dans le centre, le responsable de celui-ci devra en rendre compte au magistrat ayant ordonné le placement dans un rapport circonstancié, dont copie sera adressée au parquet compétent.

En tout état de cause, un rapport d'accueil du mineur dans le centre devra être adressé au magistrat ayant prescrit le placement, au plus tard dans les deux mois suivant l'arrivée du mineur dans le centre.

3- Prise en charge sanitaire et psychologique des mineurs

A partir du bilan sanitaire établi au cours de la phase d'accueil, les soins qui s'avèreraient nécessaires devront être proposés au mineur. A cette fin, un temps médical général ou spécialisé et

un temps infirmier suffisants devront être prévus, soit par recrutement, soit par recours à des praticiens libéraux, soit par convention avec les établissements assurant le service public hospitalier.

Tout mineur confronté à des conduites addictives (drogue, tabac, alcool, médicaments) devra se voir proposer un traitement en vue de sa désintoxication.

A l'issue du bilan psychologique, un accompagnement et une prise en charge psychologique devront également être proposés à tous les mineurs dont la situation le nécessite. Un temps suffisant de psychologue devra donc être prévu à cette fin.

En tout état de cause, au-delà de la prise en charge psychologique individuelle de chaque mineur qui en aurait besoin, le projet du centre devra prévoir un accompagnement psychologique du groupe, notamment lorsque celui-ci sera confronté à des situations de tensions ou de violences.

4- Enseignement et formation professionnelle

A partir du bilan d'évaluation des acquis scolaires et professionnels réalisé au cours de la phase d'accueil des mineurs, un parcours de mise à niveau ou de validation de ces acquis sera mis en œuvre dans le cadre du projet éducatif individuel.

Des activités d'enseignement et de formation professionnelle particulièrement orientées vers l'acquisition ou le rattrapage de la lecture et de l'écriture devront être ainsi mises en place par l'équipe éducative. A cette fin, des personnels enseignants pourront être recrutés dans les centres, le cas échéant en lien avec les services de l'Education Nationale. Des enseignants mis à disposition ou détachés pourront également intervenir dans le centre si un recrutement permanent n'apparaît pas opportun. Il en ira de même pour les formateurs professionnels. Les modules mis en place devront avoir pour objectif une mise à niveau des mineurs dans le domaine des savoirs fondamentaux

5- Activités sportives

Des activités sportives devront également être incluses dans le programme de prise en charge éducative des jeunes placés dans les centres éducatifs fermés. Outre l'objectif d'exercice physique et d'occupation, l'activité sportive pourra utilement servir de point de départ à une approche des questions relatives au respect du corps et à un travail sur la règle collective. Dans cette perspective, un temps de professionnels certifiés devra être prévu.

6- Liens familiaux

Sous réserve des prescriptions judiciaires et dans toute la mesure du possible, les parents des mineurs seront associés à la prise en charge éducative de ces derniers. A cette fin, les mineurs pourront notamment recevoir la visite des membres de leur famille dans des conditions fixées par le règlement de fonctionnement du centre. Ils pourront également correspondre dans les mêmes conditions avec ces derniers. Des rencontres plus formalisées entre les familles et le mineur pourront être organisées au sein des centres.

Si toutefois les visites ou la correspondance, qu'elle soit écrite ou téléphonique, s'avéraient de nature à compromettre l'action éducative engagée, leur suspension pourrait en être demandée au magistrat ayant prescrit le placement dans le cadre d'une modification soit de la décision de placement elle-même, soit des obligations du contrôle judiciaire ou du sursis d'épreuve.

7- Préparation à la sortie du centre et continuité de l'action éducative

La réussite de la prise en charge éducative des mineurs placés dans ces centres dépend étroitement des conditions dans lesquelles la sortie du placement sera préparée et accompagnée. Il est donc nécessaire de prévoir un module de préparation à la sortie de l'hébergement afin que la rupture des rythmes de vie que celle-ci induit nécessairement ne soit pas source de réitération du comportement

délinquant. L'issue de ce module se fera par un accompagnement du mineur vers son lieu de sortie par les encadrants du centre qui veilleront à la continuité de la prise en charge éducative avec les organismes, établissements ou services assurant la prise en charge du mineur à l'extérieur.

La collaboration avec les organismes de droit commun du lieu de résidence du mineur, notamment les organismes scolaires et médicaux, devra ainsi être engagée avant la fin du placement, en lien avec l'équipe éducative qui assurera le relais de la prise en charge.

Un bilan de fin de parcours retraçant l'évolution du mineur par rapport aux objectifs fixés dans le projet éducatif individuel sera adressé au magistrat ayant prescrit le placement au moment de la mainlevée de celui-ci.

CONDITIONS MATERIELLES DU PLACEMENT

1- Localisation des centres

A la différence des centres éducatifs renforcés, la prise en charge éducative au sein des centres éducatifs fermés ne repose pas sur la notion de rupture. Elle doit être fondée sur la construction ou la reconstruction des apprentissages scolaires et professionnels comme sur l'accès aux soins somatiques et psychologiques.

Cet objectif impose ainsi que ces centres soient situés dans des lieux permettant la constitution de réseaux de collaboration pérennes avec les établissements de l'éducation nationale, les organismes de formation professionnelle et les établissements sanitaires. Dans toute la mesure du possible, une localisation proche d'une agglomération urbaine devra être privilégiée.

2- Capacité d'hébergement

Les centres éducatifs fermés sont destinés à l'hébergement de mineurs en situation de grande difficulté. Afin de permettre une prise en charge à la fois continue et individualisée, leur capacité devra être comprise entre 10 et 12 places.

3- Disposition et configuration des locaux

3-1 Prescriptions concernant l'hébergement des mineurs

Au regard de l'objectif éducatif qui leur est assigné et de la durée du placement qu'il induit, les locaux devront être aménagés de sorte qu'un équilibre approprié entre les espaces d'intimité et les espaces collectifs soit réalisé.

Chaque mineur devra être hébergé en chambre individuelle et disposer des équipements sanitaires permettant d'assurer son hygiène et son entretien. Les personnels du centre devront avoir en permanence un libre accès à l'ensemble des locaux, et notamment aux chambres des mineurs.

Les espaces collectifs devront être conçus de sorte qu'ils permettent des activités scolaires et de formation ainsi que des activités de détente, notamment en plein air.

3-2 Prescriptions concernant les locaux destinés aux personnels

Les locaux devront comprendre des parties destinées aux personnels travaillant dans le centre, dans des conditions permettant la présence permanente sur place, de jour comme de nuit, de deux personnes dont un éducateur au moins. Le logement du directeur dans le centre ou dans sa proximité immédiate devra être privilégié. De même des locaux permettant à un personnel éducatif de dormir dans le centre et d'assurer la veille de nuit devront être prévus.

3-3 Prescriptions concernant l'accueil des familles

Des locaux devront permettre d'assurer l'accueil et la visite des familles ou des personnes autorisées par le magistrat à rencontrer le mineur.

3-4 Prescriptions relatives aux dispositifs de prévention des fugues

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 antichute approprié et doublé d'un film de protection. Chaque fois que cela sera possible la pose d'ouvrants à oscillo-battant 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.

4- Hygiène et entretien

Le responsable de chaque centre devra veiller au respect des conditions d'hygiène et de sécurité prescrites par les lois et règlements, notamment dans le domaine de l'alimentation et de la sécurité-incendie. Il s'assurera en permanence du maintien des locaux en état de propreté.

Les agents assurant la prise en charge des mineurs veilleront particulièrement au respect des règles d'hygiène corporelle et de propreté des mineurs, comme à l'entretien, à la propreté et au rangement des chambres qui leurs sont attribuées.

Il conviendra enfin d'assurer au sein des centres le respect des dispositions de la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme. Celui-ci devra ainsi être prohibé dans les espaces collectifs et un local devra être spécifiquement réservé à toute personne désirant fumer.

5- Mouvements et hébergements extérieurs des mineurs

Les mineurs ne pourront sortir du centre que pour les besoins de l'action éducative et d'insertion entreprise, ou pour répondre aux convocations des autorités administratives ou judiciaires.

Sous réserve des prescriptions judiciaires, aucune sortie, qu'elle soit individuelle ou collective, ni aucun hébergement en dehors du centre ne pourra intervenir sans l'accompagnement d'un ou plusieurs encadrants.

CADRE ADMINISTRATIF ET FINANCIER

1- Création et habilitation des centres

Les centres éducatifs fermés constituent des établissements sociaux au sens de l'article L 3121-I du code de l'action sociale et des familles. Ils se trouvent à ce titre soumis pour leur création aux dispositions de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médicosociale. En application des dispositions des articles L313-1 et suivants du CASF, celle-ci est soumise à une autorisation délivrée par le préfet du département après avis du comité régional d'organisation sanitaire et sociale.

Pour les centres relevant du secteur associatif, la décision de création résultera d'un acte émanant de l'organe compétent de l'association. La procédure d'habilitation prévue par le décret du 6 octobre 1988 devra en outre être observée.

2- Projet de service

En application de l'article L 311-8 du CASF, le projet d'établissement définira les objectifs du centre au regard des prescriptions du présent cahier des charges. Ces objectifs déclineront les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'établissement, ainsi que les modalités de coordination, de coopération et d'évaluation des activités. Il inclura le projet pédagogique du centre à partir duquel sera établi le projet individuel de prise en charge de chaque mineur.

3- Règlement de fonctionnement

Chaque directeur de centre établit un règlement de fonctionnement ayant pour objet de fixer les modalités de la vie collective ainsi que les droits et obligations des mineurs hébergés au sein du centre. Ce règlement est communiqué au directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse. Il est également communiqué sur leur demande aux magistrats, aux titulaires de l'autorité parentale et aux avocats assurant la défense des mineurs.

Les droits et obligations des mineurs placés découlant du règlement de fonctionnement doivent impérativement être portés à la connaissance de ces derniers dès leur arrivée dans le centre. A cet effet, et conformément aux dispositions de l'article L. 311-4 du CASF, le règlement de fonctionnement est annexé au livret d'accueil remis aux mineurs.

4- Objectifs de gestion

4-1 Emplois

Le tableau des emplois présenté devra intégrer la nécessité d'assurer une présence éducative minimale d'au moins 2 ETP pour assurer l'encadrement des mineurs pendant 24 heures par jour et 365 jours par an. La place prépondérante accordée aux activités éducatives spécifiques (scolarisation, initiation et insertion professionnelle, éducation physique et sportive) devra également trouver sa traduction dans le tableau des emplois, sans toutefois que soient négligées les possibilités de collaboration avec des intervenants extérieurs.

Une attention particulière devra être portée à la formation et la qualification professionnelle des personnels pluridisciplinaires intervenant dans les centres, prenant en compte leurs compétences professionnelles, leurs expériences et leurs diplômes.

4-2 Activité

Quelle que soit la capacité d'hébergement arrêtée pour chaque centre, un objectif d'activité minimale de 80 % de la capacité installée devra être recherché. Le budget de fonctionnement devra ainsi être construit en tenant compte de cet objectif. 4-3 Budget

Le budget des centres éducatifs fermés sera déterminé dans le cadre de la tarification prévue par les dispositions du décret 2003-1010 du 22 octobre 2003. Le budget sera présenté et arrêté par groupes fonctionnels.

L'article L 314-7 prévoit notamment que l'autorité compétente en matière de tarification peut modifier les prévisions de charges qui sont manifestement hors de proportion avec le service rendu ou avec les coûts des établissements et services fournissant des prestations comparables en termes de qualité de prise en charge ou d'accompagnement.

5- Contrôle et évaluation des centres

5-1 Contrôle

Les centres éducatifs fermés seront soumis aux procédures de contrôle ou d'inspection de droit commun mises en œuvre par l'autorité préfectorale au titre des pouvoirs qu'elle détient en tant

qu'autorité ayant délivré l'autorisation de création (articles L. 313-13 et suivants du CASF) et en charge de la surveillance des établissements relevant du code de l'action sociale et des familles (articles L. 331-1 et suivants du CASF).

5-2 Évaluation

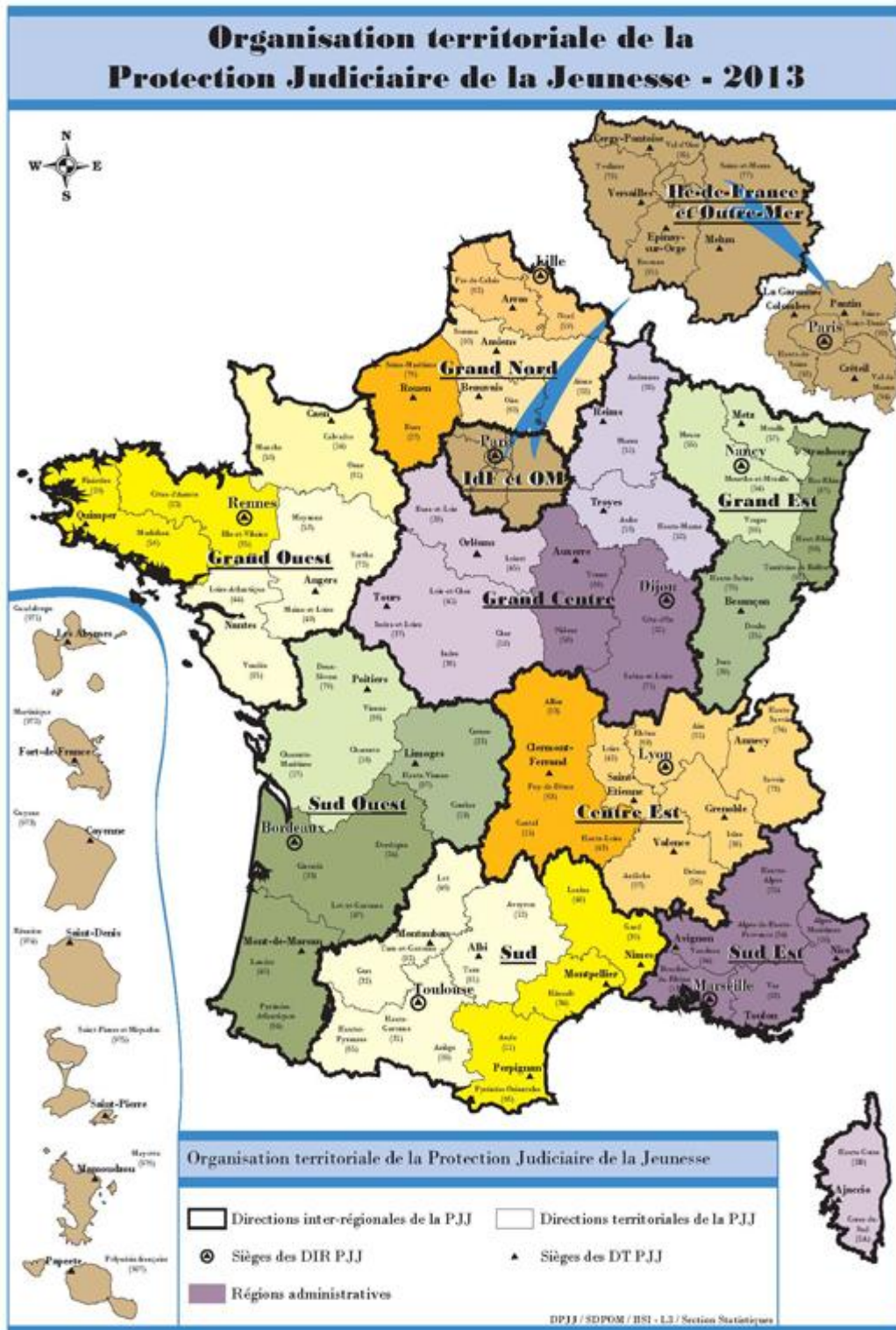
A l'issue d'une période d'une année suivant la mise en service des centres, une évaluation de l'activité des ces derniers sera présentée au comité de pilotage national. Cette évaluation portera notamment sur :

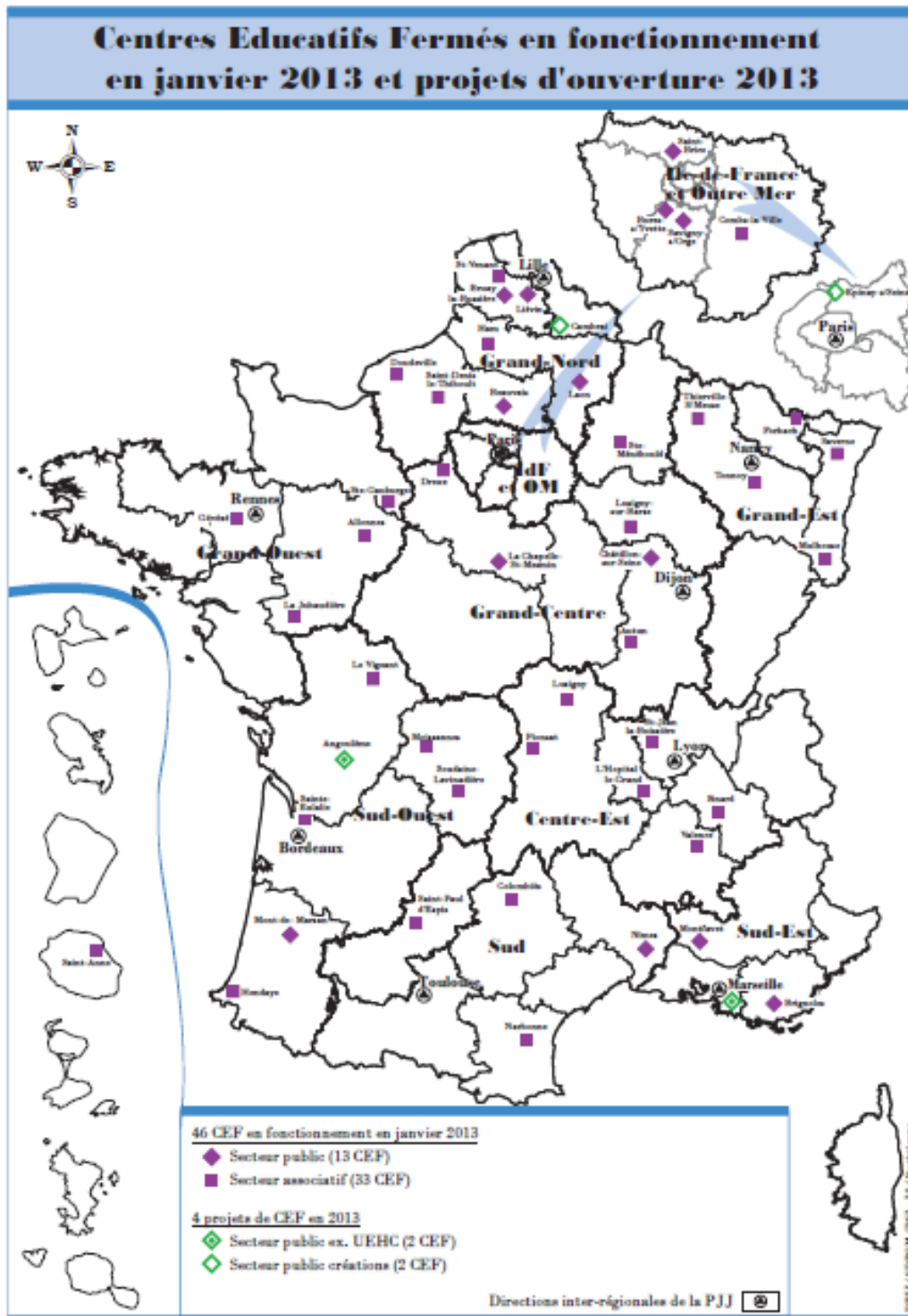
- la conformité du fonctionnement des centres aux prescriptions du cahier des charges, tant dans le domaine du programme éducatif que dans celui de la gestion ;
- les effets de la prise en charge des mineurs par les centres fermés, dont un tableau de suivi devra être mis en place dans le cadre de la préparation à la sortie, en lien avec le service éducatif assurant la continuité de la prise en charge.

Pour atteindre sa pleine efficacité, les modalités de l'évaluation seront élaborées et conduites dès l'origine des projets par un comité technique d'évaluation composé des représentants nationaux et territoriaux de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et par les représentants des associations concernées et de leur fédération. Le comité technique sera chargé d'élaborer le référentiel à partir duquel l'évaluation sera faite, ainsi que les questionnaires relatifs à chacun des domaines d'activité des centres soumis à l'évaluation. Ces documents seront validés par le comité de pilotage national.

Le projet d'établissement ou de service prévu à l'article L. 311-8 comportera des dispositions précisant les techniques et outils d'évaluation dont se dotera le centre aux fins de répondre aux présentes obligations.

Annexe 6 : Cartes des interrégions et de l'implantation des CEF (janvier 2013)





Annexe 7 : Référentiel de contrôle de fonctionnement des CEF de l'Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse

A - Dimension institutionnelle

OBJECTIF A1 - Le pilotage du CEF par les échelons déconcentrés de la PJJ est effectif

RISQUES :

- Une insuffisance de pilotage par les échelons déconcentrés de la PJJ rend difficile le contrôle de l'activité et de la prise en charge éducative.
- Elle ne permet pas de garantir que le fonctionnement de l'établissement répond à l'intégralité des dispositions du cahier des charges des CEF.

POINTS DE CONTRÔLE

A1.1 - Le directeur du CEF est invité régulièrement au collège de direction territorial et y participe effectivement.

A1.2 - Le directeur territorial effectue des visites régulières de l'établissement.

A1.3 - Des modalités communes de travail avec le directeur du CEF ont été mises en place permettant au directeur territorial d'effectuer efficacement le suivi et le contrôle de l'activité de la structure : les éléments concernant les effectifs de mineurs accueillis sont régulièrement transmis et actualisés ; la situation des mineurs fait l'objet d'échanges réguliers avec la direction territoriale.

A.1.4 – Le comité de pilotage territorial se réunit régulièrement et son fonctionnement donne satisfaction aux participants. Le préfet ou son représentant y est systématiquement associé, de même que les chefs de la juridiction du ressort.

A.1.5 - La situation des personnels est connue et suivie par la direction territoriale et la DIR.

A.1.6 - La direction interrégionale a mis en place des procédures efficaces de contrôle et de tarification associant l'échelon territorial et lui permettant d'intervenir concrètement sur la façon dont l'établissement remplit sa fonction éducative.

A.1.7 - La direction interrégionale fait remonter sans délai au directeur de la PJJ les dysfonctionnements afin qu'ils soient traités par l'autorité ou le service compétent (inspection, préfet). Le préfet, autorité qui dispose du pouvoir exclusif de fermeture provisoire ou définitive de l'établissement, doit être informé de manière adaptée.

OBJECTIF A2 - Le CEF est géré par une structure associative en capacité de prendre en charge les mineurs délinquants

RISQUES

- L'opérateur n'a pas d'expérience du cadre judiciaire de la prise en charge des mineurs délinquants et des caractéristiques de ce public.
- Le choix de l'opérateur repose prioritairement sur des critères politiques et/ou économiques sans prise en considération suffisante du projet éducatif, lui-même.

POINTS DE CONTRÔLE

A.2.1 - L'association qui gère le CEF a un projet associatif dont les objectifs sont compatibles avec la prise en charge des publics accueillis et garantissent leurs droits.

A.2.2 - L'association dispose d'une dimension suffisante et/ou est en capacité de développer un ancrage territorial ainsi qu'un réseau de partenaires utile.

A.2.3 - L'association gère déjà un dispositif accueillant des mineurs délinquant ou un public aux problématiques très proches.

A.2.4 - Les instances de l'association gestionnaire (conseil d'administration et directeur général) jouent pleinement leur rôle d'appui pour le pilotage et le fonctionnement du CEF ; leur participation au comité de pilotage est effective.

OBJECTIF A.3 - Un projet d'établissement, dynamique et fédérateur, connu des personnels comme des prescripteurs.

RISQUE :

Le projet d'établissement ne structure pas ou plus la vie de l'établissement.

POINTS DE CONTRÔLE

A.3.1 - Le projet de l'établissement est écrit, mis à jour, validé conformément à l'habilitation délivrée et selon une démarche participative associant les professionnels.

A.3.2 - Les principes éducatifs et les actions énoncées sont, en droit et en fait, compatibles avec la dignité, la santé et la sécurité physique et morale des mineurs.

A.3.3 - La référence au cahier des charges des CEF est repérable : les publics sont identifiés, les objectifs, les actions, les méthodes et les moyens sont exposés.

A.3.4 - La conception du projet, comme son évaluation et son adaptation, font l'objet d'une démarche régulière d'appropriation des personnels.

A.3.5 – Les magistrats (magistrats spécialisés du parquet, juges coordonnateurs, juges des enfants) sont associés à la conception, à l'évaluation et à l'adaptation du projet.

A.3.6 – L'association est responsable de la communication sur le projet à l'interne et à l'externe. Elle délègue une partie de cette fonction à la direction du CEF.

OBJECTIF A.4 – Le directeur assure de manière effective et adaptée le pilotage du CEF

RISQUES

- Le directeur n'est pas reconnu dans sa fonction d'autorité : du fait de sa manière de l'exercer ; du fait d'une instabilité structurelle liée à un turn-over important des directeurs.

- Le directeur de CEF n'identifie pas son rôle et son positionnement propre. Il existe une confusion avec tout ou partie des autres fonctions et/ou un déséquilibre des fonctions d'encadrement.
- Le directeur centralise à l'excès le niveau de prise de décisions.
- Le mode de management est préjudiciable à la cohésion d'équipe.

POINTS DE CONTRÔLE

A.4.1 - Le directeur assure une présence effective dans l'établissement.

A.4.2 - Il dispose d'une feuille de route ou d'une lettre de mission émanant de sa hiérarchie. Il constitue un interlocuteur reconnu tant des chefs de service, dont il se distingue clairement à travers sa fonction propre, que de l'ensemble des personnels. Il est disponible et accessible pour les professionnels comme pour les mineurs. Il exerce sa fonction d'autorité de manière efficace, stable dans la durée et bien repérée.

A.4.3 - Le directeur exerce un management adapté à la diversité des intervenants éducatifs.

A.4.4 - Le directeur a délégué de manière explicite et formelle des missions à son équipe, aux cadres et à certains personnels sur des missions particulières.

A.4.5 - Le directeur s'est doté d'outils de pilotage fiables et lisibles.

A.4.6 - Le directeur est présent dans les instances du CEF relevant des missions qu'il n'a pas déléguées.

A.4.7 - Le directeur rend compte régulièrement de l'activité du CEF à l'association gestionnaire et au DT PJJ. Il participe aux comités de pilotage et met en œuvre les orientations décidées.

A.4.8 - Il est bien identifié dans sa fonction par les magistrats du ressort et par les interlocuteurs extérieurs avec lesquels il entretient des relations régulières.

OBJECTIF A5 – La démarche d'évaluation interne est réalisée

RISQUE :

- Le système d'évaluation interne est inexistant ou inadapté : il ne permet pas ou insuffisamment l'anticipation des risques et la mise en œuvre de démarches de prévention.

POINTS DE CONTRÔLE

A.5.1- L'évaluation interne est prévue dans le projet d'établissement.

A 5.2 - L'évaluation interne est conduite conformément aux recommandations de l'ANESM, dans le cadre d'une démarche participative.

A. 5.3 - Un plan d'amélioration de la qualité est élaboré. Son suivi est réalisé et permet de mesurer les effets de l'évaluation interne.

B- La dimension organisationnelle

OBJECTIF B.1 - Les règles communes de fonctionnement sont lisibles et facilitent l'action éducative

RISQUES :

- Les professionnels se repèrent insuffisamment dans leur fonction et dans les procédures de travail.
- L'encadrement ne sécurise pas suffisamment l'équipe éducative, notamment pendant les astreintes.
- La cohésion d'équipe est mise en danger par la mauvaise organisation des emplois du temps et une mauvaise communication interne.
- La réflexion collective est insuffisante voire inexistante.

POINTS DE CONTRÔLE

B.1.1.- Le rôle et la place de chaque professionnel sont clairement définis et repérés ; des fiches de poste adaptées à la spécificité de la prise en charge en CEF existent ; des feuilles de route et/ou lettres de mission ou d'objectifs ont été élaborées pour l'encadrement.

B.1.2 - Des procédures de travail sont définies et connues. Elles sont régulièrement contrôlées, évaluées et, si besoin, améliorées. Des fiches de procédure de travail ont été établies et sont accessibles.

B.1.3 - L'organisation du temps de travail est conforme à la réglementation et garantit un taux d'encadrement permettant d'assurer la sécurité des mineurs et des professionnels. Les astreintes des cadres, réparties sur tous, sont organisées clairement et efficacement pour répondre aux besoins (le cas échéant : il existe un cahier des astreintes). Les périodes nocturnes sont organisées de manière cohérente et dans la continuité de la prise en charge éducative (qualification des professionnels, rédaction des cahiers de liaison, temps de consigne suffisants, participation aux instances institutionnelles). Les temps de passage de consignes sont suffisants et intégrés dans l'organisation des services.

B.1.4 - L'encadrement éducatif joue un rôle effectif et régulateur dans l'élaboration des emplois du temps (les changements éventuels s'opèrent de manière organisée et sont supervisés systématiquement). Les emplois du temps prennent en compte les besoins des mineurs. Ils organisent les services de façon équilibrée et équitable entre les professionnels. Ils sont suffisamment anticipés et remis sans retard préjudiciable à une bonne organisation.

B.1.5 - Les réunions et instances institutionnelles sont organisées : il existe des obligations de présence, des ordres du jour, des comptes-rendus, un suivi des décisions. Elles rassemblent de manière effective et régulière les différentes catégories de personnels. Elles permettent l'expression de chacun et l'élaboration d'une réflexion collective.

B.1.6 - Les cahiers de consignes ou de liaison sont investis, de manière adaptée, par tous les personnels et visés par l'encadrement.

OBJECTIF B.2 - La gestion des ressources humaines est dynamique et adaptée au projet d'établissement

RISQUES :

- La diversité des profils n'a pas été suffisamment analysée et adaptée au cadre spécifique d'un CEF, ce qui annule l'effet positif de la complémentarité et entraîne des divisions. La gestion des conflits entre adultes perturbe voire supprime la mission éducative.
- Les absences multiples et le turn-over important déstabilise l'équipe éducative et oblige à recourir à des contrats précaires et à des sociétés intérimaires.
- La gestion peu dynamique des ressources humaines entraîne une usure professionnelle.

POINTS DE CONTRÔLE

B.2.1 - L'effectif en personnel est conforme à la norme édictée par l'administration.

B.2.2 - Tout recrutement fait l'objet d'une procédure formalisée qui prévoit l'intervention des échelons déconcentrés de la PJJ (demandes de B2) et leur ménage un droit de regard.

B.2.3 - La composition de l'équipe éducative est équilibrée (âge, sexe, expérience professionnelle) ; les qualifications, la formation et les profils des personnels répondent aux nécessités d'encadrement des publics visés par l'habilitation ; le recours aux contrats à durée déterminée ou aux contractuels reste limité.

B.2.4 - Les personnels sont stables et le nombre d'absences, notamment d'arrêts maladie, est limité.

B.2.5 - Le plan de formation répond aux besoins collectifs et individuels d'approfondissement des savoirs et des savoirs faire préalablement évalués et à leurs mises à jour ; le cadre juridique d'intervention auprès des mineurs fait partie des thématiques.

OBJECTIF B.3 - Les moyens matériels et financiers sont adaptés aux besoins des mineurs et sont correctement gérés

RISQUES :

- Les besoins des mineurs sont mal appréhendés et les dépenses ne sont ni adaptées, ni suffisamment maîtrisées et contrôlées.
- L'implantation et/ou la configuration des locaux rend complexe ou difficile la prise en charge des mineurs.

POINTS DE CONTRÔLE

B.3.1 - Les dépenses réalisées sont en cohérence avec le projet d'établissement, le profil et les besoins des mineurs accueillis.

B.3.2 - Les factures sont honorées, la gestion est maîtrisée et le suivi comptable de toutes les dépenses est rigoureux (exemples : règles de la régie respectées et contrôle de la dépense effectif ; système de tickets service bien géré dans le cadre d'une gestion de stock et au service des besoins des mineurs).

B.3.3 - La localisation du CEF facilite l'exercice de la mission, notamment le travail autour de la réinsertion des mineurs.

B.3.4 - Les locaux sont adaptés à la mission de l'établissement. Les normes d'hygiène et de sécurité sont respectées. L'entretien et la maintenance des locaux et du matériel sont assurés.

C- La dimension professionnelle

OBJECTIF C.1- Les mineurs sont placés au centre du dispositif de prise en charge

RISQUES :

- Les conditions d'accueil et d'hébergement ne prennent pas suffisamment en compte les droits fondamentaux des mineurs.
- La situation personnelle du mineur est mal appréhendée par l'établissement ; le lien avec la famille n'est pas suffisamment préservé et les relations avec le milieu ouvert sont insuffisantes, ce qui empêche de préparer efficacement la sortie du mineur.

POINTS DE CONTRÔLE

C.1.1 - Le mineur et sa famille sont accueillis selon un protocole établi. L'établissement informe correctement le mineur et sa famille de leurs droits et obligations. Il dispose des éléments de connaissance de la situation familiale et judiciaire du mineur, dès son arrivée.

C.1.2 - Les règles de vie respectent suffisamment les droits fondamentaux des mineurs (accueil adapté au cadre éducatif, fouilles, intimité).

C.1.3 - La participation de la famille aux choix éducatifs est recherchée et effective. Elle est soutenue dans l'exercice de l'autorité parentale.

C.1.4 - La situation juridique et pénale du mineur est correctement appréhendée et suivie. Le lien avec le milieu ouvert est organisé, par exemple, sous la forme de réunions de synthèses régulières.

C.1.5 - L'établissement constitue un dossier pour chaque mineur, bien organisé, lisible et tenu à jour. Ce dossier contient des éléments relatifs à son parcours pénal, personnel et familial (rapports éducatifs, document individuel de prise en charge (DIPC), bilans scolaire, psychologique, santé...).

C.1.6 - L'évocation des situations individuelles occupe une place suffisante dans les réunions d'équipe.

C.1.7 - Les rapports éducatifs sont de qualité et régulièrement adressés aux magistrats prescripteurs.

OBJECTIF C.2 – L'action éducative est organisée dans un cadre structurant, conforme au cahier des charges et respectueux des dispositions législatives comme des principes républicains.

RISQUES :

- L'action éducative est fondée, soit exclusivement sur l'aspect contenant, soit, à l'inverse, sur la recherche systématique de la paix sociale et, dans ces deux hypothèses, sans privilégier la vocation éducative et l'insertion ce qui prive de sens la prise en charge.
- La violence et les incidents ne reçoivent pas un traitement adapté et cohérent : ils sont banalisés et font partie du cadre de vie.
- L'organisation des activités montre l'incapacité de l'établissement à tenir le cadre : elles laissent place à l'oisiveté des mineurs voire à une forme d'errance, facteur de désordres et de violences ; le caractère insuffisamment éducatif des activités de détente et de loisirs est la marque d'une dérive.
- La consommation de tabac ne fait pas l'objet d'un accompagnement sanitaire adapté. La distribution contingentée de cigarettes constitue un facteur de troubles et de conflits.
- Les atteintes au principe de laïcité qui sont tolérées sont susceptibles de favoriser, dans le cadre de la prise en charge collective, des inégalités de traitement basées sur une identité, voire des attitudes prosélytes.

POINTS DE CONTRÔLE

C.2.1 - Chaque mineur dispose d'un emploi du temps de journée, obligatoire, constitué d'activités scolaires, d'apprentissage, sportives et socioculturelles ; la bonne articulation des activités permet la cohérence de la prise en charge ; les activités de loisirs sont adaptées à la nature de l'établissement et au public accueilli et poursuivent une visée éducative.

C.2.2 - Chaque mineur fait l'objet d'une évaluation de ses acquis scolaires et professionnels ; un projet individuel est établi pour chaque mineur ; la préparation à la sortie fait partie intégrante du projet de chaque mineur.

C.2.3 - Les sorties et hébergement extérieurs des mineurs respectent les prescriptions du cahier des charges ; les projets de sortie des mineurs sont suffisamment anticipés et en relation avec leurs capacités et envies repérées.

C.2.4 - La gestion claire des incidents, des fugues, de la violence et des interdits est sous tendue par une affirmation constante et lisible des principes. Les échelons déconcentrés de la PJJ sont informés sans délai des incidents significatifs.

C.2.5 - La prévention et la gestion des incidents et des passages à l'acte violents font l'objet d'un travail précis ; un protocole de gestion des incidents est rédigé avec le parquet du ressort ; le parquet est mis en capacité de faire le relevé exhaustif des fugues et des incidents revêtant une qualification pénale ; les plaintes contre les personnes sont systématiquement doublées d'une saisine du parquet et la direction territoriale est avertie. Les notes d'incidents sont rédigées et adressées au magistrat mandant.

C.2.6 - Chaque mineur bénéficie d'un bilan et d'un suivi relatifs à sa santé somatique et psychologique ; infirmier et psychologue sont bien identifiés et ont mis en place des pratiques qui leur permettent d'être associés efficacement à la prise en charge.

C.2.7 - L'interdiction légale de fumer au CEF est respectée par les mineurs comme par les adultes ; la consommation de cigarettes fait l'objet d'une approche sanitaire adaptée et d'une politique de réduction efficace, pensée en termes éducatifs.

C.2.8 - Les conditions de prise en charge des mineurs respectent le principe de laïcité ; la recherche de bonnes pratiques dans un cadre collectif concilie la prise en compte de la liberté religieuse des mineurs et de la laïcité de l'établissement.

C.2.9 - La mise en place de mesures destinées à évaluer et encourager les progrès des mineurs est lisible et cohérente avec le cadre éducatif défini par le cahier des charges ; le système de gratifications défini par la structure fait l'objet d'une gestion adaptée et claire.

Annexe 8 : Examens et attestations obtenus par les élèves des CEF pour les années scolaires 2010 et 2011
(Enquête Education Nationale)

EXAMENS ET ATTESTATIONS OBTENUS PAR LES ELEVES DE CEF EN 2010-2011															
Académie	Département	CEF	Nb total d'élèves scolarisés sur l'année	CFG	DNB	DNB tech	DNB pro	CAP	ASSR	BSR	PSC1	BAFA	B2i1	B2i2	galop
Aix-Marseille	Vaucluse	Montfavet	25	6									11	5	
Amiens	Somme	Ham													
	Oise	Beauvais	16	5	1				4						
Bordeaux	Gironde	Sainte-Eulalie													
	Landes	Mont-de-Marsan	34	3					3		3				2
	Pyrénées-Atlantiques	Hendaye	18	8			1	1	8					10	
Caen	Orne	Sainte-Gauburge													
Clermont-Ferrand	Allier	Lusigny	13	10											
Dijon	Côte-d'Or	Chatillon-sur-Seine	20	4		1			1						
	Saône-et-Loire	Autun	13	3	1				4						
Grenoble	Drôme	Valence	39	4											
	Isère	Sinart													
Guadeloupe		Port- Louis													
Lille	Pas-de-Calais	Liévin													
		Saint-Venant													
Limoges	Corrèze	Soudaine-Lavinadière													
	Haute-Vienne	Moissannes													
Lyon	Loire	L'Hôpital-le-Grand													
	Rhône	Saint-Jean-La-Bussière	8	3					8		5		14	14	
Montpellier	Aude	Narbonne	20	9											
Nancy-Metz	Meurthe-et-Moselle	Tonnoy													
	Meuse	Thierville													
	Moselle	Forbach													
Nantes	Maine-et-Loire	La Jubaudière	22	8					5	1					
	Sarthe	Allonnes	25	5					5						

Orléans-Tours	Eure et Loir	Dreux	29	8	1						9	1	1	1	
	Loiret	La Chapelle Saint Mesmin													
Nice	Var	Brignoles													
Poitiers	Vienne	Le Vigeant	18	11			3		8						
Reims	Aube	Lusigny-sur-Barse													
	Marne	Sainte Menchould													
Rennes	Ille-et-Vilaine	Gévezé	28	9					3						
La Réunion		Saint-Benoît													
Rouen	Seine-Maritime	Doudeville	29	20	1				25			1	15		
		Saint-Denis-le-Thiboult													
Strasbourg	Bas-Rhin	Saverne													
	Haut Rhin	Mulhouse	27	2										29	
Toulouse	Aveyron	Limayrac	24	3										27	
	Tarn-et-Garonne	Saint Paul d'Espis	16	4				1	7					28	
Versailles	Essonne	Savigny-sur-Orge													
Total			39	424	125	4	1	4	2	81	1	17	2	41	

Annexe 9 : Orientation des élèves à la sortie des CEF pour les années scolaires 2010 et 2011
(Enquête Education Nationale)

ORIENTATION DES ELEVES A LEUR SORTIE DE CEF ANNEE SCOLAIRE 2010-2011																	
Académie	Département	CEF	MFR	MECS	Centre de formation PJJ	CEF	Incarcération	ITEP	EPIDE	Autre	Emploi	Vie active	Famille	FJT	Fugue	Décès	Hôpital
Aix-Marseille	Vaucluse	Montfavet	1		2	3	14					20	2				
	Somme	Ham															
Amiens	Oise	Beauvais															
	Gironde	Ste-Eulalie															
Bordeaux	Landes	Mt-de-Mars															
	Pyrénées-Atlantiques	Hendaye															
Caen	Orne	Sainte-Gauburge															
Clermont-Ferrand	Allier	Lusigny sur Barse															
Dijon	Côte-d'Or	Chatillon sur Seine			3		6										
	Saône-et-Loire	Autun			3	4	1	1				9					
Grenoble	Drôme	Valence			1		24					25	3		1	1	1
	Isère	Sinart															
Guadeloupe		Port- Louis															
Lille	Pas-de-Calais	Liévin															
		Saint-Venant															
Limoges	Corrèze	Soudaine-Lavinadière															
	Haute-Vienne	Moissannes															
Lyon	Loire	L'Hôpital-le-Grand															
	Rhône	St-Jean-La-Buissière					1					1			2		
Montpellier	Aude	Narbonne					9				1	10					1
	Gard	Nîmes															
Nancy-Metz	Meurthe-et-Moselle	Tonnoy															
	Meuse	Thierville															
	Moselle	Forbach															

Nantes	Maine-et-Loire	La Jubaudière			1	2	1				4	2	2	1		
	Sarthe	Allonnes		1			4				5	13	1	6		
Orléans-Tours	Eure et Loir	Dreux														
	Loiret	La Chapelle-St-Mesmin														
Nice	Var	Brignoles														
Poitiers	Vienne	Le Vigeant														
Reims	Aube	Lusigny-sur-Barse														
	Marne	Sainte Menehould														
Rennes	Ille-et-Vilaine	Gévezé			6	1	7				14		1	10		
La Réunion		Saint-Benoît														
Rouen	Seine-Maritime	Doudeville		2	4	3	2				11	9				
		St-Denis-le-Thiboult														
Strasbourg	Bas-Rhin	Saverne														
	Haut Rhin	Mulhouse														
Toulouse	Tarn-et-Garonne	St Paul d'Espis			2	9	7	1		1	20	17				
	Aveyron	Limayrac														
Versailles	Essonne	Savigny-sur-Orge														
Total			1	3	22	22	76	2		2	128	46	4	20	1	2