

Actualités Droits-Libertés du 21 novembre 2013



CREDOF – Revue des Droits de l'Homme
Centre de Recherches et d'Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ (CGLPL) : Deux centres éducatifs fermés pour mineurs épinglés par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

*par Anita Bouix et Maud Schlaffmann-Amprino**

Dans ses [recommandations](#), publiées le 13 novembre 2013 au Journal Officiel dans le cadre d'une procédure d'urgence, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) – autorité administrative indépendante créée par une loi du 30 octobre 2007 – révèle l'existence au sein des centres éducatifs fermés (CEF) d'Hendaye et de Pionsat d'atteintes graves aux droits fondamentaux des mineurs qui y sont placés. Sans se prononcer sur la légitimité de telles structures, le CGLPL fait état des violations des droits fondamentaux constatées à l'occasion des visites effectuées au sein de ces deux établissements. Il relève ainsi, d'une part, la violation de l'[article 3§3 de la Convention Internationale des droits de l'enfant \(CIDE\)](#) qui prévoit une protection particulière des enfants en matière de sécurité et de santé et, d'autre part, l'absence de « suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté » aux mineurs accueillis dans ces centres, et ce en violation de l'[article 29 de la CIDE](#) et de l'[ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante](#).

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l'Homme](#)

Les centres éducatifs fermés (CEF), établissements publics ou privés, créés par la loi [du 9 septembre 2002](#) d'orientation et de programmation pour la justice, ont vocation à recevoir, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve mais aussi d'une libération conditionnelle ou d'un placement extérieur, des mineurs âgés de 13 à 18 ans. Au sein de ces structures, 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 soumis en application des décisions judiciaires qui ont justifié son placement peut entraîner son incarcération.

Les CEF s'inscrivent dans une tendance visant à généraliser les placements coercitifs pour les jeunes délinquants. Lors de la campagne électorale de mai 2013, François Hollande, alors candidat à l'élection présidentielle, s'était engagé à doubler le nombre de ces structures. Cette proposition donnait alors naissance à un débat sur l'opportunité de la création de nouveaux CEF.

Conçu initialement comme une alternative à l'emprisonnement, le placement en CEF a été étendu aux mineurs bénéficiant d'une liberté conditionnelle ou d'un placement à l'extérieur. Dans son [rapport d'activité de l'année 2012](#), le Contrôleur souligne qu'« *avec les lois subséquentes, il ne s'agit plus d'éviter l'incarcération, mais d'aménager au contraire des fins de détention qui soient encore sous étroite surveillance* » (v. [ADL du 5 mars 2013](#)). Par ailleurs, [selon la Garde des sceaux](#), de nombreux mineurs qui pourraient bénéficier d'un placement en milieu ouvert sont intégrés dans des CEF, faute de places disponibles dans des structures alternatives. Aussi, afin d'évaluer l'efficacité de ces centres au regard des objectifs de réinsertion et resocialisation des mineurs que Christiane Taubira a mandaté une inspection conjointe. C'est dans ce contexte de débat portant sur la légitimité des CEF qu'interviennent les recommandations en urgence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL).

L'[article 9 de la loi du 30 octobre 2007](#), instituant le CGLPL, permet à celui-ci, lorsqu'il constate une violation grave des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, de communiquer sans délai aux autorités compétentes ses observations, de leur impartir un délai pour y répondre et, à l'issue de ce délai, de constater s'il a été mis fin à la violation signalée. S'il l'estime nécessaire, il rend immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues. Il s'agit de la troisième fois qu'une telle procédure est utilisée par cette autorité.

Deux équipes de contrôleurs ont procédé à la visite respective des centres éducatifs fermés l'Averne à Pionsat dans le Puy-de-Dôme du 27 au 30 août 2013 et Txingudi à Hendaye dans les Pyrénées-Atlantiques du 23 au 26 septembre 2013. Lors de ces visites, des violations graves des droits fondamentaux des mineurs placés au sein de ces établissements ont été constatées. Le Contrôleur a communiqué ses observations aux ministres concernés : la ministre de la Justice, le ministre de l'Education Nationale ainsi qu'à la ministre des Affaires Sociales et de la Santé. Un délai de dix-sept jours leur était imparti afin d'y répondre. Seule la garde des Sceaux a répondu dans ce délai. Le ministre de l'Education Nationale a fait connaître des observations postérieurement. Il s'agit ici d'étudier en les commentant les dysfonctionnements à la fois matériels (1°) et en terme de suivi éducatif (2°) soulevés par le contrôleur dans ses recommandations en urgence publiées le 13 novembre dernier.

1°/- Une implantation du centre et des conditions d'hygiène contraires à l'impératif de protection des mineurs

S'agissant du centre éducatif fermé d'Hendaye, ouvert depuis dix ans, le Contrôleur se fonde, pour alléguer de la violation de droits fondamentaux des mineurs qui y sont placés, sur la Convention internationale des droits de l'enfant, signée et ratifiée par la France, laquelle prévoit que « *le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel* » ([art.3 §3 de la CIDE](#)).

A travers cette disposition, et la référence au nécessaire respect des impératifs de sécurité et de santé au sein des structures qui assurent la prise en charge des enfants, il s'agit de protéger le droit à la vie et le droit de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants, droits protégés par les [articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) ainsi que par [l'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant](#).

Il convient sur cet aspect de rappeler que la [loi du 30 octobre 2007 instituant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté](#) est silencieuse s'agissant des droits fondamentaux auxquels le Contrôleur doit se référer dans l'exercice de ses missions. Aussi il bénéficie d'une marge certaine dans l'appréciation de ce qu'il convient de qualifier de droit fondamental applicable aux personnes privées de liberté et il n'hésite pas, dans ce contexte, à invoquer tant des règles internationales que nationales.

S'agissant du centre éducatif fermé d'Hendaye, les contrôleurs ont constaté la présence de viande avariée dans le réfrigérateur de l'établissement, soulevant ainsi l'existence de problèmes d'hygiène ayant fait courir un « *risque pour (la) santé (des mineurs) du fait de la mauvaise gestion des aliments qui leur étaient destinés* ». Suite à l'alerte du CGLPL, la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a ordonné la saisine de la préfecture afin que les services vétérinaires exercent un contrôle des cuisines du CEF.

Il ressort également des constatations effectuées que l'implantation de la structure contrevient aux impératifs de sécurité prévus par la CIDE. Ainsi, il a été observé que « *la route donnant accès au centre (via un tunnel) est inaccessible aux piétons et son aménagement n'est pas prévu à cette fin ; il existe un ponton à usage de débarcadère (...) qui ne sert plus qu'occasionnellement au centre pour des sorties récréatives (...)* ; *la seule issue pour un jeune à pied est donc la double traversée des voies ferrées d'une part, et de la voie de tramway (...), d'autre part ; cette dernière est protégée par*

un passage à niveau mais les secondes sont interdites aux piétons et ne comportent aucun aménagement protecteur ». Une telle situation est particulièrement dangereuse s'agissant d'une structure accueillant des mineurs, qui, ainsi que le rappelle le CGLPL, « *peuvent échapper en permanence à la vigilance des éducateurs* », et ce notamment « *à l'occasion d'une sortie improvisée ou d'une fugue* ». Le CGLPL note, par ailleurs, que compte tenu des travaux engagés en vue d'accroître la capacité d'accueil des lieux, les risques soulevés seront démultipliés.

La réponse apportée par la garde des sceaux à ce constat inquiétant, réside dans l'accomplissement de travaux en vue de « *sécuriser deux des trois voies d'accès* » mentionnées, « *par la construction d'un très haut grillage rendant impossible tout accès à la rivière (...) ainsi qu'aux voies ferrées* ». Une telle solution ne paraît néanmoins pas satisfaisante. Outre le fait qu'elle ne sécuriserait que deux des trois voies d'accès, la pose d'un « *très haut grillage* » n'apporte pas une solution effective au problème de sécurité posé par l'environnement immédiat du centre.

Ainsi que 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. La mise en place de grillages serait, de surcroît, en opposition avec l'un des objectifs principaux qui leur est assigné et qui est, notamment, rappelé dans la circulaire du 7 novembre 2002 : « *la mise en place d'une action éducative renforcée, notamment dans sa dimension de socialisation des mineurs* ». En ce sens, [la circulaire du 28 mars 2003 sur la mise en œuvre du programme des centres fermés](#) prévoit qu'à « *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* ».

Aussi, il paraît essentiel, afin de répondre aux objectifs de socialisation prescrits par les textes, de ne pas faire de ces centres des forteresses fermées sur l'extérieur. Dans ce contexte, la proposition du Contrôleur consistant en un « *déplacement définitif du centre éducatif fermé d'Hendaye vers un autre lieu compatible avec la sécurité et la santé des enfants accueillis* » paraît être la solution adéquate.

Pour ces différentes raisons, il était nécessaire que le CGLPL émette ces observations en urgence, afin d'alerter sur les dangers de l'emplacement et des conditions d'hygiène du centre d'Hendaye. Il s'est également prononcé à l'occasion de ces recommandations sur une problématique récurrente dans l'accompagnement des mineurs délinquants : l'absence ou l'insuffisance de suivi éducatif au sein du CEF de Pionsat.

*

2°/- Des dysfonctionnements éducatifs incompatibles avec le droit à l'éducation garanti par la Convention internationale sur les droits de l'enfant

L'[article 29 de la Convention internationale des droits de l'enfant](#) met l'accent sur l'éducation et le sens qu'elle doit avoir, s'agissant de « *l'épanouissement de la personnalité* » du mineur et de « *ses aptitudes mentales et physiques* ». L'[ordonnance du 2 février 1945](#) modifiée prévoit que les mineurs placés au sein des centres éducatifs fermés doivent faire l'objet d' « *un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté* » à la personnalité des mineurs accueillis. La [circulaire du 28 mars 2003](#) précise à cet égard que « *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* ». Or, à l'occasion de la visite du centre éducatif fermé de Pionsat, les contrôleurs ont pu constater une méconnaissance grave de ces principes consistant d'une part en « *l'absence totale de projet éducatif* » et d'autre part en un manque de qualification et de formation des éducateurs présents dans le centre.

Concernant l'absence de projet éducatif, le CGLPL relève en premier lieu que « *les occupations des enfants étaient décidées le matin même pour la journée. En début de matinée, ni les jeunes ni les*

éducateurs ne savaient ce qu'ils allaient faire, faute de réflexion sur un emploi du temps élaboré à l'avance ». De surcroît, « *aux cours d'entretiens, des enfants se sont plaints eux-mêmes du manque d'organisation de la structure* ». Cette absence d'organisation est particulièrement dommageable dans le cadre d'un établissement qui vise à fournir un cadre structuré à des mineurs en manque de repères.

Le CGLPL se montre également critique au regard du type d'activités proposées. Ainsi, durant le contrôle, celles-ci « *étaient largement improvisées (fauchage des abords, sorties avec l'homme d'entretien pour acheter du petit matériel, match de football à quatre sur le terrain multisports goudronné...)* et ne présentaient qu'un intérêt éducatif très limité, voire inexistant, pour les jeunes. »

Il s'agit d'une problématique récurrente. Ainsi, la Défenseure des enfants, dans un [rapport sur la prise en charge dans les centres éducatifs fermés paru en juin 2010](#), regrettait déjà l'absence « de réflexion globale sur les processus éducatifs à mettre en œuvre » au sein des CEF. Elle préconisait à cet égard la construction d'une « réflexion permettant de dégager les fondamentaux de la prise en charge éducative en CEF ».

Dans ses [recommandations du 13 novembre 2013](#), le CGLPL insiste également sur l'absence de formation des éducateurs présents sur le centre, qui expliquerait en partie les lacunes importantes constatées s'agissant du suivi éducatif. De telles observations de la part de cette autorité ne sont pas nouvelles. Aussi, dans des [recommandations](#) portant sur quatre CEF publiées au journal officiel le 8 décembre 2010, il relevait qu'« *une part du personnel est notamment constituée d'éducateurs « faisant fonction », parfois sans compétences particulières, peu ou pas formés à l'encadrement des mineurs* ». Il convient de relever que ces difficultés se posent avec une acuité particulière pour les structures gérées par le secteur associatif habilité, qui n'est pas soumis aux mêmes obligations de formation que la PJJ. C'est pourquoi dans son [rapport précédemment cité](#), la Défenseure des enfants insistait sur la nécessité « *d'aboutir à un référentiel commun aux secteurs publics et associatifs habilités* ».

En [réponse](#), la ministre de la Justice précise que « *les difficultés de fonctionnement, notamment celles relevées par le contrôleur, sont connues de la direction de la PJJ* ». Elle fait ainsi état d'un audit mené par la direction interrégionale en juin 2012 et précise que « *les directions locales de la PJJ ont préconisé plusieurs évolutions concernant l'association gestionnaire et le CEF (...). Elles se mettent en place au fur et à mesure en tenant compte des délais de procédure à respecter* ». On peut légitimement s'interroger sur les délais mentionnés alors que le centre est ouvert depuis dix ans. Ceci est d'autant plus problématique qu'est en cause la violation de droits fondamentaux d'enfants placés sous la responsabilité de l'Etat.

Ainsi, le CGLPL affirmait dans son [rapport annuel de l'année 2012](#) sur ce sujet que « *si la condition d'avoir un tel projet (éducatif) n'est peut-être pas une condition suffisante à la réussite, (...) elle est, certainement, une condition impérative du succès (du placement)* ». Il relève donc de la responsabilité de la PJJ d'assurer les conditions du succès des centres, et ce d'autant plus que les conséquences d'un échec de cette mesure pèsent entièrement sur le mineur. En effet, le placement en centre éducatif fermé est souvent présenté comme la dernière chance avant la détention et n'a de sens que s'il permet que soit mis en place un travail éducatif consistant, permettant aux mineurs de se saisir des opportunités offertes, notamment en termes de scolarité et de formation. Il est également important de rappeler qu'en cas d'incidents intervenus durant le placement – commission d'infractions, violation des obligations auxquelles le mineur est soumis en application de la mesure judiciaire ayant entraîné son placement – l'enfant risque une incarcération. Il convient dès lors d'être particulièrement prudent et d'offrir un cadre éducatif approprié afin d'éviter que des enfants ne se trouvent placés en détention pour le seul motif que leur placement en CEF ne s'est pas déroulé correctement et ainsi, que ces établissements ne deviennent une porte d'entrée vers la détention.

*
* *

La mise en œuvre de cette procédure d'urgence et les réponses apportées par la ministre de la

Justice témoignent de son utilité, en ce qu'elle permet d'alerter sans délai les autorités concernées, de susciter des réactions rapides et d'informer le public des violations des droits fondamentaux au sein des établissements de privation de liberté.

Enfin, alors qu'à ce jour, aucun rapport sur les CEF n'a encore été publié, les visites du Contrôleur constituent des supports essentiels à une réflexion plus générale sur l'utilité de telles structures. Il convient à présent de tirer les conséquences politiques de tels constats.

Contrôleur général des lieux de privation de liberté, 13 novembre 2013, [Recommandations en urgence sur les centres éducatifs fermés \(CEF\) d'Hendaye et de Pionsat](#)

Pour citer ce document :

Anita Bouix et Maud Schlaffmann-Amprino, « [Deux centres éducatifs fermés pour mineurs épinglés par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté](#) », [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 21 novembre 2013.

* Anita Bouix et Maud Schlaffmann-Amprino sont élèves-avocates à l'École de Formation du Barreau (EFB – Paris).

[Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » \(ADL\) du CREDOF \(pour s'y abonner\) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\) – Contact](#)