

LES MECANISMES DE CONTROLE ET DE PLAINTES A DESTINATION DES ENFANTS DANS LES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTE EN FRANCE (Cadre pénal)

Une recherche de DEI-France
Sous la coordination de DEI-Belgique
Avec le soutien du Conseil de l'Europe

(Juin 2014)



DEFENSA DE NIÑAS Y NIÑOS INTERNACIONAL DNI
DEFENSE DES ENFANTS INTERNATIONALE DEI
DEFENCE FOR CHILDREN INTERNATIONAL DCI
the worldwide movement for children's rights

REMERCIEMENTS

Au nom de toute l'équipe de recherche de DEI-France, je veux exprimer mes remerciements les plus chaleureux à toutes les personnes et institutions qui ont grandement contribué en France à cette première étape de la recherche européenne « Droits des enfants derrière les barreaux », en accueillant avec bienveillance le principe de cette recherche ainsi que l'équipe elle-même, en répondant aux interviews, en nous facilitant l'accès à des centres où des enfants sont privés de liberté, et en nous procurant un important matériau pour la rédaction du présent rapport, avec une mention spéciale pour :

Les institutions nationales françaises de défense des droits de l'Homme :

- Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et l'un de ses contrôleurs tout particulièrement
- Le Défenseur des droits (DDD) et ses adjointes Défenseure des enfants et Adjointe chargée de la déontologie de la sécurité

Les administrations françaises en charge des lieux de privation de liberté pour enfants :

- La Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP) du ministère de la Justice
- La Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ) du ministère de la Justice
- L'Inspection de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (IPJJ au sein de la DPJJ)
- L'Inspection des Services Pénitentiaires (ISP au sein de la DAP)
- Les directions et équipes des établissements de privation de liberté visités (EPM, QM, CEF)

Les enfants qui ont accepté d'être interviewés dans ces établissements

Les associations qui veillent aux conditions de détention en France, particulièrement

- Les membres français de l'Observatoire international des prisons (OIP)

Les professionnels qui ont apporté leur expertise au fil des interviews

- Un juge des enfants
- Une avocate spécialisée dans les droits de l'enfant
- Un inspecteur retraité de l'IPJJ
- Un éducateur travaillant dans un CEF
- Un éducateur travaillant dans un quartier mineurs au sein d'une prison pour adultes

Compte-tenu du principe de confidentialité adopté dans la recherche, les présents remerciements sont anonymes. Ceux à qui ils s'adressent se reconnaîtront. Qu'ils soient tous remerciés pour leur aide précieuse.

Enfin, au nom du Conseil d'administration de DEI-France, je tiens à remercier particulièrement Johanna Bonneau qui, avec l'aide de Jade Grosjean, a mené à bien cette mission de recherche malgré des délais très contraints, et Jade Grosjean d'avoir réalisé la traduction de l'étude en français.

Sophie Graillat, Présidente de DEI-France



DEFENSA DE NIÑAS Y NIÑOS INTERNACIONAL DNI
DEFENSE DES ENFANTS INTERNATIONALE DEI
DEFENCE FOR CHILDREN INTERNATIONAL DCI
the worldwide movement for children's rights

AVERTISSEMENT

Le présent document est la traduction en français du rapport national pour la France, original élaboré en anglais dans le cadre du projet européen Children's Rights Behind Bars. La traduction comporte des passages résumés, et le lecteur pourra se reporter pour plus de précisions à la version originale en anglais, téléchargeable sur :

<http://www.childrensrightribehindbars.eu/images/national-reports-2014/France%20FINAL%20REPORT.pdf>

Table des matières

1	INTRODUCTION	7
1.1.	Partenaires et chercheurs	7
1.2.	Limites de l'étude	7
1.3.	Méthodologie	9
2	Le cadre juridique international	12
2.1.	Les conventions pertinentes et leur statut de ratification par la France	12
2.2.	Les recommandations des mécanismes de contrôle internationaux	13
3	Le cadre national	16
3.1.	Le cadre légal et réglementaire relatif à la détention des enfants	16
	Droit pénal et justice juvénile en France	16
	Corpus juridique relatif à la détention des enfants	20
3.2.	Cartographie des lieux de détention pour mineurs en France	21
	A- Lieux de détention pour enfants : EPM et QM	21
	B- Informations générales sur la détention des mineurs en France	23
	C- Les centres éducatifs fermés	24
3.3.	Les mécanismes de contrôle nationaux	27
3.3.1.	Le mécanisme national de prévention prévu par l'OPCAT : Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	27
3.3.2.	Les inspections administratives	29
3.3.3.	Les autorités judiciaires	33
3.3.4.	Les inspections parlementaires	33
3.3.5.	Le conseil d'évaluation	34
3.4.	Les mécanismes de plainte	35
3.4.1.	Les autorités indépendantes	35
3.4.2.	Les mécanismes administratifs	37
3.4.3.	Le contact avec un agent diplomatique ou consulaire	38
3.4.4.	Les mécanismes judiciaires	38
3.4.5.	Les mécanismes de recours internationaux	39
3.4.6.	Droit de correspondance avec les autorités compétentes	41
4	De la théorie à la pratique : Analyse	42
4.1.	L'absence quasi-totale d'une approche tournée vers l'enfant	42

4.2.	L'accès insuffisant à la loi et à la justice	43
4.3.	La collaboration entre les autorités	43
4.4.	Une diversité de mandats, de méthodes et de degré de contrôle	44
	Le choix des lieux visités	44
	Les différents mandats	45
	Des degrés de contrôle variés	46
	L'utilisation de cadres de référence	46
	La durée des missions	46
	Les entretiens	47
4.5.	La question de l'indépendance	47
4.6.	Les représailles et les obstacles	48
4.7.	Les limites à la mise en œuvre des pouvoirs	49
	Les ressources humaines et financières	49
	Le recours automatique à la hiérarchie	49
	Les difficultés du suivi des recommandations	50
4.8.	La publication des rapports	50
	Le contenu	50
	La confidentialité	50
	La procédure du contradictoire	51
	La publication	51
5	ANNEXES	53
	Annexe 1 : Carte de l'organisation de l'Administration pénitentiaire	53
	Annexe 2 : Carte des Centres éducatifs fermés (janv. 2013)	54
	Annexe 3- Extraits du Guide de la détention pour les détenus arrivants	55
	Appendix 4 – Référentiel IPJJ de contrôle des CEF	57
	Appendix 5 – Index	65

1 INTRODUCTION

L'étude présentée ici constitue la partie française de la recherche européenne « Children's Rights Behind Bars », menée en 2014 dans 14 pays d'Europe et destinée à produire un guide européen sur le contrôle des lieux où des enfants sont privés de liberté et sur les mécanismes de plainte à leur disposition. Ce guide a pour ambition d'œuvrer à des méthodes de contrôle harmonisées en Europe et à des systèmes de plainte adéquats pour un meilleur respect des droits fondamentaux des enfants privés de liberté.

1.1. Partenaires et chercheurs

Cette mission de recherche a été conduite par Johanna Bonneau, Chargée de recherche juridique pour DEI-France et Jade Grosjean, juriste stagiaire pour DEI-France, sous la direction de Jean-Luc Rongé, membre du Bureau de DEI-France et avec l'aide de Sophie Graillat, présidente de DEI-France.

DEI-France (Défense des Enfants International – France) est la section française de l'ONG Défense des Enfants International. Depuis 1998, elle promeut et veille à l'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant en France et par l'Etat français, en portant une attention particulière à la question des enfants en conflit avec la loi.

1.2. Limites de l'étude

La recherche française a été menée dans le cadre suivant, limité par nécessité :

En premier lieu il a été décidé par le coordinateur européen du projet, DEI-Belgique – que l'étude se concentrerait sur **l'existence et le fonctionnement des mécanismes de contrôle et de plainte dans les lieux accueillant des enfants privés de liberté**. En conséquence, les processus qui conduisent à la privation de liberté ne sont pas analysés précisément en tant que tels, bien qu'ils soient indirectement abordés à travers la recherche documentaire, les entretiens avec les professionnels de terrain ou au cours des visites d'établissements. Le cas des bébés privés de liberté avec leur mère incarcérée a également été exclu de l'étude.

Une forte contrainte de temps a pesé sur l'étude, avec un temps estimé pour réaliser les recherches nationales de 26 jours de travail effectif sur 3 mois civils seulement, de la réunion de lancement du projet à Bruxelles jusqu'à la remise des rapports nationaux, incluant, pour ce qui concerne la France, 40 interviews et 3 visites sur sites. Bien que le temps réellement consacré ait été bien supérieur, mais groupé par nécessité sur 2 mois civils, cela n'a pas permis de mener une analyse fine du matériau de recherche récolté.

En vue d'adapter le champ de l'étude à des objectifs réalisables, et en conformité avec la méthodologie commune de la recherche, DEI-France a proposé à DEI-Belgique que l'étude française soit limitée à la question spécifique de l'enfermement des enfants sur décision des juridictions de la Justice des mineurs dans un cadre pénal. L'équipe française de recherche a considéré en effet

particulièrement important de se pencher sur ces situations de privation de liberté en raison des différents types et du grand nombre d'établissements concernés en France, mais aussi au vu de la sensibilité politique du thème de la délinquance des mineurs ces dernières années.

Ainsi, l'étude porte sur l'**enfermement** d'une **personne de moins de 18 ans** retenue pour **infraction pénale** à la suite d'une condamnation, d'un mandat d'arrêt, d'une mesure de placement préjudiciel ou une mesure d'aménagement de peine, dans un **lieu qu'elle ne peut quitter selon sa volonté** (ni celle de ses responsables légaux).

Ce cadre a conduit à l'étude de trois types de lieux (les lieux de garde à vue par la Police n'ont pas été étudiés non plus faute de temps) :

1. Les quartiers mineurs (QM)

Ils sont situés au sein d'un établissement pénitentiaire pour adultes. Ces unités sont placées sous l'autorité de la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et sous le contrôle de l'Inspection des services pénitentiaires (ISP). Des éducateurs relevant de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et sous le contrôle de l'Inspection de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (IPJJ) travaillent au sein du QM pour la réinsertion des enfants.

2. Les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)

Ces établissements sont dédiés uniquement aux enfants détenus. Ils sont sous l'autorité de la DAP et sous le contrôle de l'ISP.

Les enfants y reçoivent un accompagnement éducatif individuel d'un éducateur de la DPJJ, sous le contrôle de l'IPJJ.

3. Les centres éducatifs fermés (CEF)¹

Ces centres sont placés sous l'autorité de la Direction de la protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ) et sous le contrôle de l'Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse (IPJJ). Ils peuvent être publics ou privés, gérés par des associations habilitées. Ils accueillent des enfants auteurs récidivistes sous le coup d'une mesure judiciaire pénale (contrôle judiciaire, sursis avec mise à l'épreuve, placement à l'extérieur ou libération conditionnelle

Bien que ces institutions ne soient pas qualifiées de lieux de privation de liberté et que la sortie des mineurs hors du centre soit autorisée sous la supervision d'un membre de l'équipe, il a été décidé d'inclure ces établissements dans notre étude pour plusieurs raisons : tout d'abord la définition des lieux de privation de liberté selon les règles de la Havane ou l'OPCAT² et telle qu'utilisée par le coordinateur de ce projet comprend les centres de détention, prisons, mais aussi les institutions

¹ [Ordonnance du 2 février 1945, article 33](#)

² L'article 11 des règles de la Havane et l'article 4.2 de l'OPCAT établissent que : « *The deprivation of liberty means any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting, from which this person is not permitted to leave at will, by order of any judicial, administrative or other public authority.* »

fermées même éducatives, selon le critère que les enfants ne peuvent en sortir selon leur volonté, ce qui est bien le cas pour les CEF. De plus le Contrôleur Général des lieux de privation de liberté (CGLPL) exerce son pouvoir de contrôle dans ces établissements, preuve supplémentaire que ce sont effectivement des lieux de privation de liberté, même si le terme « fermé » renvoie au fait que des violations sérieuses du règlement intérieur de ces établissements peuvent être considérées comme une violation du contrôle judiciaire et aboutir à une décision judiciaire d'emprisonnement.

1.3. Méthodologie

Cette étude a été menée entre le 29 avril 2014 et le 30 juin 2014 en 6 phases :

- **Réunion de lancement**

Elle a réuni à Bruxelles les 29 et 30 avril le coordinateur du projet (DEI-Belgique), des experts internationaux ainsi que les chercheurs nationaux des 14 Etats européens chargés de conduire simultanément cette recherche dans leurs pays respectifs.

4. Recherche documentaire

Cette phase préliminaire a permis de parcourir le cadre légal national et international pertinent pour l'étude en France. Dans ce but les sources suivantes ont été étudiées :

- Les rapports des organes de contrôle internationaux, incluant à la fois les rapports des autorités françaises aux comités compétents – essentiellement CPT, CRC et OPCAT - et les observations finales adressées par ces Comités à la France.
- Des ressources nationales pertinentes pour l'étude, incluant le corpus juridique français, des rapports d'étude et des rapports de visite des organes de contrôle nationaux.

5. Recensement des lieux d'enfermement pénal des enfants en France

Ce recensement a été réalisé au début de l'étude sur la base des statistiques disponibles, puis complété grâce aux informations collectées au long des entretiens et visites d'établissements.

La liste des CEF contenue dans le rapport est non-exhaustive, dans la mesure où aucune liste officielle des CEF en France n'a pu être trouvée. La DPJJ indique, à juin 2014, qu'il existe 50 CEF sur l'ensemble du territoire, dont 33 sont gérés par le secteur associatif et dûment habilités par la PJJ pour recevoir des mineurs.

6. Entretiens avec les experts et le groupe consultatif

Avant les visites sur site, 13 entretiens ont été réalisés avec 12 organes de contrôle ou acteurs différents ayant une expertise spécifique dans le domaine de l'enfermement pénal des mineurs. Des représentants des institutions et professions suivantes ont été interviewés :

1. L'Observatoire international des prisons (OIP) – ONG
2. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

3. Un juge des enfants
4. L'Inspection de la protection judiciaire de la Jeunesse (IPJJ)
5. Un avocat spécialisé dans les droits de l'enfant
6. Le Défenseur des droits (DDD)
7. La Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)
8. L'Inspection des services pénitentiaires (ISP)
9. Un ancien inspecteur de l'IPJJ
10. Un éducateur travaillant dans un CEF
11. Un éducateur travaillant dans un QM
12. La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)

L'équipe de recherche a également assisté à une formation d'avocats sur le thème spécifique des aménagements de peine pour les mineurs, formation organisée par le Barreau de Paris et délivrée par un confrère avocat et un juge des enfants au titre de ses fonctions de juge d'application des peines.

7. Visite d'établissement et entretiens sur place

Il doit être noté que cette étude de DEI-France et les demandes d'interviews au sein d'établissements ont reçu un accueil bienveillant des autorités françaises qui ont facilité l'accès aux centres, aussi bien de la part de la DAP pour les lieux de détention que de la DPJJ pour les CEF et l'accès aux éducateurs travaillant dans les centres de détention.

Les autorisations de visite des établissements ont toutes été accordées à savoir pour 2 quartiers mineurs, un EPM et 2 CEF. Cependant, en raison du planning très serré, seules 3 visites ont pu être réalisées sur les 5, une par type d'établissement. La présente recherche ne prétend donc pas faire une analyse approfondie des lieux d'enfermement dans un cadre pénal sur l'ensemble du territoire, et les résultats présentés dans la partie 3 de ce rapport ne s'appliquent pas nécessairement aux quelques 100 lieux concernés en France.

Visite du CEF

L'équipe de recherche a été reçue par la direction (directeur et chef de service) puis présentée à l'ensemble de l'équipe dans une réunion pluridisciplinaire. La visite a duré 4 heures et demi. Le directeur territorial est venu spécialement rencontrer les chercheuses. Une courte visite de l'installation a été autorisée ainsi que des entretiens individuels avec :

1. un infirmier,
2. un enseignant,
3. un éducateur,
4. un psychologue
5. et trois enfants.

Visite de l'EPM

L'équipe de recherche a reçu un accueil très chaleureux de la direction de l'EPM, dans une visite d'un jour entier. Le directeur de l'établissement (sous autorité DAP), le chef du service éducatif (sous autorité DPJJ) et le responsable de l'unité d'enseignement (sous autorité de l'Education nationale) ont reçu l'équipe pour une présentation préliminaire, suivie d'une visite approfondie de l'établissement. Dans l'après-midi, des entretiens individuels ont été organisés avec :

1. le chef du service médical,
2. un gardien,

3. un enseignant,
4. un éducateur
5. et deux enfants.

Quant au quartier mineurs de la maison d'arrêt, la direction de la maison a accueilli l'équipe pour une visite d'un jour entier aussi, avec pour commencer une présentation de l'établissement, puis visite du quartier mineurs avec le directeur adjoint. Enfin des entretiens ont été menés avec :

1. le chef du service médical,
2. le chef du service enseignement,
3. trois éducateurs,
4. le chef du QM,
5. et un enfant (aucun autre n'ayant souhaité participer à la recherche).

Au total, 27 entretiens ont été menés sur site lors des visites d'établissement. Tous les entretiens ont été menés sous une forme individuelle, hors la présence de membres de direction ou de gardiens, à l'exception des réunions de travail interdisciplinaires ou avec plusieurs intervenants d'un même service, dans le seul but de faciliter le travail de l'équipe de recherche.

Pour des raisons de confidentialité, les noms des lieux visités et des personnes interviewées ne sont pas publiés.

8. Rédaction du rapport national

Les résultats de l'étude documentaire, des entretiens avec les experts et des visites d'établissement ont été analysés en eu de temps en vue de rédiger le présent rapport en s'inscrivant dans les délais imposés. Les résultats mériteraient d'être analysés de manière plus approfondie.

2 Le cadre juridique international

2.1. Les conventions pertinentes et leur statut de ratification par la France

Instruments internationaux	Signature	Ratification	Remarques
Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (1987)	26-nov-87	09-janv-89	Elle met en place le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). 11 visites du CPT en France depuis 1991.
Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1989) (CRC-1989)	26-janv-90	07-août-90	Elle met en place un examen périodique fondé sur des rapports nationaux.
Troisième protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications (2011)	(20-nov-14)		Il permet au Comité des droits de l'enfant (CDE) de recevoir des communications individuelles.
Charte sociale européenne (1961)	18-oct-61	9-mars-73	Elle met en place le Comité européen des droits sociaux et une procédure de contrôle fondée sur des rapports nationaux.
Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamation collective (1995)	09-nov-95	07-mai-99	
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984) CAT	04-févr-85	18-févr-86	Elle met en place un comité pouvant recevoir des communications individuelles, le comité contre la torture (CAT).
Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (2002) OPCAT	16-sept-05	11-nov-08	Il met en place le sous-comité de prévention contre la torture (SPT) habilité à faire des visites dans les Etats. Il oblige les Etats à créer un mécanisme national de prévention (NPM). Pas de visite du SPT en France jusqu'à présent.
Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (1950) CEDH	04-nov-50	03-mai-74	

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) ICCPR	04-nov-80	
Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)	17-févr-84	Il reconnaît la compétence du Comité des droits de l'Homme de recevoir des communications individuelles.
Examen périodique universel (EPU) par le Conseil des droits de l'Homme		La France a été examinée deux fois (2008 et 2013).

2.2. Les recommandations des mécanismes de contrôle internationaux

Rapports	Remarques générales	Remarques sur les lieux visités
CPT - 2004 - La Réunion ³		<ul style="list-style-type: none"> > surpeuplement du quarter mineur > accusations de violences récurrentes (notamment à caractère sexuel) > manque d'effectifs médicaux
CPT - 2006 ⁴		<ul style="list-style-type: none"> > Préfecture de Police de Paris : 4 cellules pour mineurs très sales > MA de Seysses : encadrement sportif lacunaire > CEF Mont de Marsan : manque de personnel et risque d'épuisement, lacunes des services médicaux (coordination des intervenants extérieurs, examen médical à l'admission, secret médical, vacations psychiatriques, adaptation des locaux et gestion de la pharmacie, informations sur les soins disponibles)
CPT - 2008 - Guyane ⁵		<ul style="list-style-type: none"> > CP de Rémire-Montjoly : cellules du QM austères, manque de produits d'hygiène, plaintes concernant l'accès au terrain de sport

³ Cf Europe's Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)
<http://www.cpt.coe.int/documents/fra/2005-21-inf-fra.pdf>

⁴ <http://www.cpt.coe.int/documents/fra/2007-44-inf-fra.pdf>

⁵ <http://www.cpt.coe.int/documents/fra/2009-32-inf-fra.pdf>

CPT - 2010⁶

- > CP du Havre : lente mise en œuvre du projet pédagogique expérimental, inquiétudes sur le programme d'activités
- > durée maximale de placement à l'isolement trop longue
- > durée de la promenade quotidienne trop courte

Recommandations:

- | | | |
|-------------------------------|--|---|
| CRC - 2004⁷ | <ul style="list-style-type: none"> > s'assurer que la privation de liberté soit utilisée en dernier recours et que la durée de détention soit aussi brève que possible > établissement d'un âge minimum de responsabilité pénale > promotion du respect des opinions de l'enfant dans les procédures judiciaires administratives > s'assurer que les mesures répressives soient prises dans le respect des garanties de procédure et d'un accès à une aide juridique > renforcer le rôle de la famille | <ul style="list-style-type: none"> > augmentation de la population carcérale > détérioration des conditions de détention > manque d'informations sur les conditions de détention et sur les mesures prises pour éliminer toutes formes de mauvais traitements |
|-------------------------------|--|---|

Recommandations:

- | | | |
|------------------------------|--|---|
| CRC- 2009⁸ | <ul style="list-style-type: none"> > renforcer le rôle du Défenseur des enfants (surtout les mécanismes de plaintes individuelles) > remédier à l'intolérance et à la stigmatisation des enfants (attitude positive de la police) > enquêtes et poursuites en cas d'allégations de mauvais traitements > sensibiliser les forces de l'ordre aux droits de l'enfant > développement de peines alternatives à la privation de liberté (préoccupation à cause de la présence de QM dans les lieux de détention pour adultes) > ne pas traiter différemment les 16-18ans > aide juridique gratuite > établir un âge minimum de responsabilité pénale | <ul style="list-style-type: none"> > plusieurs allégations d'enfants détenus ayant été victimes de mauvais traitements par des fonctionnaires > nécessité de mettre en place un système efficace pour le contrôle du traitement des enfants détenus |
|------------------------------|--|---|

⁶ <http://www.cpt.coe.int/documents/fra/2012-13-inf-fra.pdf>

⁷ Committee on the Rights of the Child (CRC),
<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsgnXZ0ChBsrwmcy8%2f%2bFNoDHWyePFK02NmneDLp1MijUn%2fhTMvzmcCH7zkNiMXDc%2bdpletK4LAOP1IVAQi%2fRjlcDu218zU56TkDjh4mCjaGSS>

⁸ <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsgnXZ0ChBsrwmcy8%2f%2bFNoDHWyePFK02NmneDLp1MijUn%2fhTMvzmcCH7zkNiMXDc%2bdpletK4LAOP1IVAQi%2fRjlcDu218zU56TkDjh4mCjaGSS>

Pas de référence spécifique aux enfants

Recommandations

CAT - 2006⁹

- > ratification de l'OPCAT
- > création d'un mécanisme national de prévention
- > création d'une dérogation à l'opportunité des poursuites pour les allégations d'actes de torture et de mauvais traitements impliquant des agents de force publique
- > sanction des actes de torture proportionnelle à la gravité des actes commis
- > saisine directe de la Commission nationale de déontologie de la sécurité par toute personne soumise à la torture ou à des mauvais traitements

- > plusieurs allégations de mauvais traitements par des agents de l'ordre public
- > une mesure d'isolement doit rester exceptionnelle et limitée dans le temps

Pas de référence spécifique aux enfants

Recommandations:

CAT - 2010¹⁰

- > définition de la torture dans la législation pénale
- > enquête transparente et indépendante en cas d'allégation de torture ou de mauvais traitements
- > réflexion sur les effets de la politique pénale (durcissement des peines) sur la surpopulation carcérale
- > meilleur contrôle des fouilles et développement des équipements électroniques
- > abrogation de la rétention de sûreté
- > création d'une dérogation à l'opportunité des poursuites pour les allégations d'actes de torture et de mauvais traitements impliquant des agents de force publique
- > garantie de l'indépendance et de l'intégrité des procédures judiciaires et des mécanismes indépendants de contrôle, et possibilité de saisine directe
- > assurer le fonctionnement effectif et non-interrompu du CGLPL et des autres instances indépendantes complémentaires assurant le respect des droits

Recommandations:

- > recours plus important aux peines alternatives
- > mesures pour éviter le suicide
- > éviter les mesures d'isolement et limitées dans le temps

⁹ Cf Committee Against Torture (CAT),

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsuGd5%2bKvluDUd5l6A8lGLwfvv1dVJxIZglUAAbd2jDVvqYa17f16sBFFDTBMk4aFBf6MhiOLdQJelweLZCEMjzfKVb03z7tDJE0xoeTmcHcYF>

¹⁰ <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsuGd5%2bKvluDUd5l6A8lGLwEzX0NWUc6dIK2xT94ZsbEx8wrmU4MFKYFr9kO%2fa4EhZVOE%2bG%2bWqsruZ9PI1VsxVMp7vYOfPWnMbeBTPv4Wsem>

3 Le cadre national

3.1. Le cadre légal et réglementaire relatif à la détention des enfants

Droit pénal et justice juvénile en France

La justice pénale des mineurs en France est régie par :

- le Code pénal qui prévoit les infractions et les peines. Il n'existe pas d'infraction spécifique pour les mineurs auteurs de délit ou de crime;
- l'Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante;
- le Code de procédure pénale qui prévoit les règles relatives à la poursuite des infractions, aux enquêtes, à l'instruction des affaires, à l'arrestation, à la détention provisoire, aux audiences de jugement, au prononcé et à l'exécution des peines;
- le Code de l'organisation judiciaire qui prévoit la compétence des différentes juridictions.

La loi française ne prévoit **pas d'âge minimum de la responsabilité pénale**, malgré les recommandations formulées par le Comité des droits de l'enfant. Le droit français considère que le mineur **capable de discernement** est pénalement responsable de ses actes. Ce principe a été confirmé par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (article 11 introduisant l'article 122-8 dans le Code de procédure pénale)¹¹.

«L'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées, ont été constamment reconnues par les lois de la République depuis le début du vingtième siècle», selon le Conseil constitutionnel¹².

La jurisprudence des juridictions de l'enfance considère généralement que l'enfant âgé de 7 ou 8 ans dispose du discernement suffisant pour être pénalement responsable.

L'Ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante prévoit, outre les mesures et sanctions éducatives, **la possibilité de priver de liberté les enfants à partir de l'âge de 13 ans**, selon la gravité de la peine encourue. Cette ordonnance prévoit également les conditions de privation de liberté d'un enfant par la police ou la gendarmerie dans le cadre d'un contrôle d'identité ou d'une

¹¹ «Les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils ont été reconnus coupables, dans des conditions fixées par une loi particulière qui détermine les mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation dont ils peuvent faire l'objet. Cette loi détermine également les sanctions éducatives qui peuvent être prononcées à l'encontre des mineurs de dix à dix-huit ans ainsi que les peines auxquelles peuvent être condamnés les mineurs de treize à dix-huit ans, en tenant compte de l'atténuation de responsabilité dont ils bénéficient en raison de leur âge».

¹² Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, n° 26.

enquête pénale, les conditions de mise en détention provisoire d'un enfant et les peines privatives de liberté qui peuvent être prononcées à son encontre.

Le maintien d'un enfant dans un poste de police ou de gendarmerie

- **le mineur de 10 à 13 ans** peut être retenu à la disposition d'un officier de police pour une période n'excédant pas 12 heures lorsqu'il est présumé d'avoir commis ou tenté de commettre une crime ou un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement; cette retenue peut être prolongée de 12 heures après présentation devant un magistrat du ministère public ou d'un juge d'instruction spécialisés dans la protection de l'enfance ou d'un juge des enfants, sauf si des circonstances exceptionnelles empêchent cette présentation¹³;
- **le mineur de 13 à 16 ans** peut être placé en garde à vue pour une durée n'excédant pas 24 heures s'il est soupçonné d'avoir commis un crime ou un délit puni d'une peine de prison¹⁴. La durée de garde à vue ne peut être prolongée si le mineur est soupçonné d'avoir commis un délit puni d'une peine inférieure à cinq ans d'emprisonnement¹⁵. Elle peut être prolongée d'un nouveau délai de 24 heures si la peine encourue est égale ou supérieure à cinq ans d'emprisonnement¹⁶;
- **le mineur de 16 à 18 ans** peut être placé en garde à vue pour une période de 24 heures qui peut être prolongée pour un nouveau délai de 24 heures au plus, sur autorisation écrite et motivée du procureur de la République, si l'infraction que la personne est soupçonnée d'avoir commise ou tenté de commettre est un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à un an. La garde à vue peut, à titre exceptionnel, faire l'objet de deux prolongations supplémentaires de vingt-quatre heures chacune, **jusqu'à atteindre 96 heures de privation de liberté** lorsqu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'une ou plusieurs personnes majeures ont participé, comme auteurs ou complices, à la commission de certaines infractions (meurtre commis en bande organisée, crimes de tortures et d'actes de barbarie commis en bande organisée, crimes et délits de trafic de stupéfiants, d'enlèvement et de séquestration commis en bande organisée, vol commis en bande organisée, crimes de destruction, dégradation et détérioration d'un bien commis en bande organisée, délits d'association de malfaiteurs, crimes et délits constituant des actes de terrorisme, etc.)¹⁷.

Le placement en Centre éducatif fermé (CEF)

De 13 à 18 ans, un enfant peut être placé dans un centre éducatif fermé dans lequel il est tenu de demeurer, dans les différentes situations suivantes :

En tant qu'obligation à un contrôle judiciaire avant jugement :

- si la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à 5 ans et qu'il a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs mesures éducatives ou d'une condamnation à une sanction éducative ou à une peine,

¹³ Art. 4, I de l'ordonnance du 2 février 1945.

¹⁴ Art. 62-2 du Code de procédure pénale.

¹⁵ Art. 4-V de l'ordonnance du 2 février 1945.

¹⁶ Art. 63-II du Code de procédure pénale.

¹⁷ Art. 4-7 de l'Ordonnance du 2 février 1945 et art. 706-73 et 706-88 du Code de procédure pénale.

- si la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à 7 ans
- ou encore si la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à 5 ans pour un délit de violences volontaires, d'agression sexuelle ou un délit commis avec la circonstance aggravante de violences¹⁸;

Dans le cadre de la condamnation à une peine de prison assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve,

- la juridiction peut décider de placer le mineur dans un **centre éducatif fermé (CEF)**; si le mineur ne respecte pas les conditions de ce sursis, la mise à exécution de la peine d'emprisonnement dans un établissement pénitentiaire peut être décidée¹⁹;

Le placement en détention provisoire

Le mineur de 13 à 16 ans peut être placé en détention provisoire :

- s'il encourt une peine criminelle (la peine prévue par le Code pénal est de 10 ans d'emprisonnement ou plus)
- ou s'il s'est volontairement soustrait ou à une assignation à résidence avec surveillance électronique
- ou s'il se soustrait délibérément aux obligations d'un **contrôle judiciaire**, notamment le placement dans un **Centre éducatif fermé (CEF)** (cf conditions ci-dessus) ;

Le mineur de 16 à 18 ans peut être placé en détention provisoire :

- s'il encourt une peine criminelle (10 ans et plus)
- ou une peine correctionnelle, d'une durée égale ou supérieure à 3 ans
- ou s'il s'est volontairement soustrait aux obligations d'un contrôle judiciaire, dont le placement dans un centre éducatif fermé (CEF),
- ou à celles d'une assignation à résidence avec surveillance électronique²⁰.

La condamnation à une peine d'emprisonnement

En dépit de nombreuses modifications apportées à l'ordonnance du 2 février 1945 ces dernières années, l'un de ses principes les plus importants demeure la priorité donnée aux mesures éducatives. Le prononcé d'une peine privative de liberté doit être spécialement motivé selon les circonstances, la personnalité du mineur et l'éventuel état de récidive.

- **en dessous de l'âge de 13 ans**, un mineur **ne peut être condamné à une peine privative de liberté**. Seules les mesures éducatives, pouvant aller jusqu'au placement de l'enfant dans

¹⁸ Art. 10-2-III, 11 et 33 de l'Ordonnance du 2 février 1945

¹⁹ Art. 20-10 et 33 de l'ordonnance du 2 février 1945;

²⁰ Art. 11 de l'Ordonnance du 2 février 1945

une institution d'éducation ouverte, lui sont applicables. À partir de l'âge de 10 ans, le mineur peut faire l'objet de sanctions éducatives (confiscations, interdictions de fréquenter certains lieux ou certaines personnes, stage de formation civique, placement en internat...) ²¹;

- **le mineur de 13 à 16 ans** peut être condamné à une peine privative de liberté qui ne soit pas supérieure à la moitié de la peine encourue par les majeurs selon le Code pénal. Si la peine encourue est la réclusion criminelle à perpétuité, il ne peut être prononcé de peine supérieure à vingt ans de réclusion criminelle ²²; c'est ce que l'on appelle communément «l'excuse de minorité»;
- **le mineur de 16 à 18 ans** bénéficie en principe de la même excuse de minorité, sauf si le tribunal pour enfants ou la cour d'assises des mineurs décide qu'il n'y a pas lieu de le faire bénéficier de l'atténuation de la peine dans les cas suivants :

«1° Lorsque les circonstances de l'espèce et la personnalité du mineur le justifient;

2° Lorsqu'un crime d'atteinte volontaire à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique de la personne a été commis en état de récidive légale;

3° Lorsqu'un délit de violences volontaires, un délit d'agression sexuelle, un délit commis avec la circonstance aggravante de violences a été commis en état de récidive légale.

Lorsqu'elle est prise par le Tribunal pour enfants, la décision de ne pas faire bénéficier le mineur de l'atténuation de la peine doit être spécialement motivée, sauf pour les infractions mentionnées au 3° commises en état de récidive légale.

L'atténuation de la peine prévue au premier alinéa ne s'applique pas aux mineurs de plus de seize ans lorsque les infractions mentionnées aux 2° et 3° ont été commises une nouvelle fois en état de récidive légale. Toutefois, la cour d'assises des mineurs peut en décider autrement, de même que le tribunal pour enfants qui statue par une décision spécialement motivée ²³.

Il est important de noter que la rédaction ci-dessus de l'article 20-2 de l'Ordonnance du 2 février 45, qui s'appliquait depuis 2007, a récemment « été modifiée par la réforme pénale du 15 Août 2014. Il est maintenant rédigé comme suit :

Toutefois, si le mineur est âgé de plus de seize ans, le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs peuvent, à titre exceptionnel et compte tenu des circonstances de l'espèce et de la personnalité du mineur ainsi que de sa situation, décider qu'il n'y a pas lieu de faire application du premier alinéa. Cette décision ne peut être prise par le tribunal pour enfants que par une disposition spécialement motivée.

Remarque : l'assistance d'un avocat

Depuis la loi du 14 avril 2011, toute personne placée en garde à vue a le droit de demander l'assistance d'un avocat dès le début de la garde à vue, de même qu'il lui est notifié le droit à garder le silence. L'avocat peut connaître les raisons de la privation de liberté mais n'a pas accès au dossier (procès verbaux, témoignages, etc.).

²¹ Art. 2 et 15-1 de l'ordonnance du 2 février 1945.

²² Art. 20-2 de l'ordonnance du 2 février 1945.

²³ Art. 20-2 de l'ordonnance du 2 février 1945.

La présence de l'avocat n'est pas obligatoire pour les mineurs²⁴. Ceux-ci doivent solliciter l'assistance de l'avocat pour être assistés durant les auditions par le officiers de police.

Durant la suite de la procédure pénale (comparution devant le juge, le tribunal, la Cour d'assises), le mineur doit être assisté d'un avocat, à peine de nullité²⁵.

Corpus juridique relatif à la détention des enfants

- Circulaire du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs (NOR : JUSK1340024C)
- Loi no 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire
- Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante
- Décret n° 2013-368 du 30 avril 2013 relatif aux règlements intérieurs types des établissements pénitentiaires
- Code de procédure pénale
- Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (dite loi Perben I)
- Articles A43-2 et A43-3 du Code de procédure pénale : liste des établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs et liste des quartiers des mineurs des maisons d'arrêt ou des établissements pour peines
- Circulaires de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse - Signalisation des circulaires du 1er janvier au 31 mars 2003 : « Mise en œuvre des programmes des centres éducatifs fermés : cadre juridique, prise en charge éducative et politique pénale » (NOR : JUSF035004C), <http://www.justice.gouv.fr/bulletin-officiel/dpjj89b.htm>
- Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale
- LOI n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires
- Arrêté du 8 septembre 2003 relatif à la charte des droits et libertés de la personne accueillie, mentionnée à l'article L. 311-4 du code de l'action sociale et des familles

²⁴ Loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue ; art. 4 de de l'ordonnance du 2 février 1945 : "Dès le début de la garde à vue, le mineur peut demander à être assisté par un avocat (...)".

²⁵ Art. 4.1 de l'ordonnance du 2 février 1945 . "Le mineur poursuivi doit être assisté d'un avocat.

A défaut de choix d'un avocat par le mineur ou ses représentants légaux, le procureur de la République, le juge des enfants ou le juge d'instruction fait désigner par le bâtonnier un avocat d'office".

3.2. Cartographie des lieux de détention pour mineurs en France


Ces statistiques ont été communiquées à DEI-France par la Direction de l'Administration pénitentiaire (DAP) et la Direction de la protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ)²⁶.

A- Lieux de détention pour enfants : EPM et QM

Etablissements pénitentiaires (au 01/05/2014)	Occupation	Filles	Garçons	Capacité d'accueil
EPM				
1 Laval	50	1	49	59
2 Marseille	58		58	59
3 Orvault	40		40	55
4 Porcheville	54		54	60
5 Quiévrechain	50	2	48	60
6 Meyzieu	37	1	36	60
QM des maisons d'arrêt				
1 Angoulême	6		6	7
2 Besançon	3		3	20
3 Bonneville	10		10	18
4 Bordeaux-Gradignan	19		19	23
5 Bourges	3	1	2	4
6 Brest	7		7	10
7 Caen	8		8	10
8 Chaumont	5		5	10
9 Dijon	3		3	11
10 Epinal	4		4	14
11 Fleury-Mérogis	93	6	87	94
12 Grasse	26		26	31
13 Grenoble-Varces	15		15	20
14 Limoges	5		5	12
15 Longuenesse	13		13	22
16 Majicavo	9		9	6
17 Mulhouse	16		16	20
19 Nanterre	15		15	18
20 Orléans	2		2	6

²⁶ Cf. annexes 1 et 2

21	Pau	7	7	10
22	Reims	6	6	10
23	Rouen	8	1	32
24	Strasbourg	20	3	38
25	Tours	9	9	10
26	Varennes-le-Grand	5	5	15
27	Versailles	0	0	0
28	Villeneuve-lès-Maguelone	23	23	20
29	Villepinte	43	43	40
QM des centres pénitentiaires				
1	Avignon-le-Pontet	17	17	20
2	Baie-Mahault	7	7	15
3	Besançon	1	1	1
4	Borgo	2	2	4
5	Ducos	12	12	17
6	Faa'a Nuutania	6	6	2
7	Fresnes	0	0	0
8	Havre	2	2	15
9	Laon	11	11	15
10	Liancourt	16	16	20
11	Marseille-les-Baumettes	5	5	5
12	Maxéville	0	0	2
13	Metz-Queuleu	10	10	14
14	Moulins-Yzeure	3	3	8
15	Nouméa	15	15	18
16	Perpignan	11	11	12
17	Remire-Montjoly	8	8	21
18	Rennes	3	3	3
19	Saint-Denis	16	16	40
20	Saint-Pierre	0	0	2
21	Souffelweyersheim	0		2
Total		817	23	1120

 Taux d'occupation ≥ 100%

B-Informations générales sur la détention des mineurs en France

Information	Total	Filles	Garçons
Mineurs détenus			
au 01/05/2014	817		
au 01/01/2014	731		
au 01/01/2013	724		
au 01/01/2012	712		
au 01/01/2011	688		
au 01/01/2010	669		
au 01/01/2009	675		
au 01/01/2008	724		
au 01/01/2007	727		
au 01/01/2006	732		
En 2013	3683	189	3494
Placements sous écrou			
au 01/01/2014	734	704	30
au 01/01/2013	729	694	35
au 01/01/2000	718		
au 01/01/1990	543		
au 01/01/1980	791		
Part de mineurs sur le total des placements sous écrou			
En 2014	0,90%		
En 2000	1,40%		
En 1990	1,20%		
En 1980	2,10%		
Durée moyenne de placement sous écrou			
En 2013	3 mois		
En 2012	2,8 mois		
En 2011	2,8 mois		
En 2010	2,7 mois		
En 2009	2,5 mois		
Filles mineures placées dans des quartiers pour femmes²⁷			
au 01/01/2014		0	
au 01/01/2013		0	
Libérations de mineurs			
En 2013	2463		

²⁷ Selon les statistiques de la DAP, depuis 2012 aucune jeune fille mineure n'a été détenue dans les quartiers pour femmes.

En 2012 2503

C- Les centres éducatifs fermés²⁸

CEF	
1 Angoulême	22 Marseille
2 Beauvais	23 Moissanes
3 Brignoles	24 Mont-de-Marsan
4 Bures-sur-Yvette	25 Montfavet
5 Cambrai	26 Mulhouse
6 Châtillon-sur-Seine	27 Pionsat
7 Combs-la-ville	28 Port-Louis
8 Comteville à Dreux	29 Saint-Brice-sous-Forêt
9 Dreux	30 Saint-Paul d'Espis
10 Epinay-sur-Seine	31 Sainte-Anne
11 Forbach	32 Saint-Denis-le-Thibault
12 Fragny	33 Sainte-Eulalie
13 Gévezé	34 Sainte-Gauburge
14 Ham	35 Sainte-Menehould
15 Hendaye Txingudi	36 Saverne
16 L'Hôpital-le-Grand	37 Savigny-sur-Orge
17 La Chapelle-Saint-Mesmin	38 « Thésis » à Saint-Venant
18 « La Gauthrèche » à la Jubaudière	39 Tonnoy
19 « La Rouvelière » à Allonnes	40 Valence
20 Liévin	41 Thierville-sur-Meuse
21 Lusigny-sur-Barse	

²⁸ Concernant les CEF, la liste de ce rapport n'est pas exhaustive car aucune liste officielle des CEF n'a pu être trouvée. La DPJJ indique, à juin 2014, qu'il existe 50 CEF sur l'ensemble du territoire, dont 33 sont gérés par le secteur associatif et dûment habilités par la PJJ pour recevoir des mineurs.

Mineurs placés en CEF	CEF Publics	CEF associatifs	Total		
2013	439	1 038	1 409		
Du 1er janvier au 30 avril 2014	261	526	778		
Absences de mineurs placés (CEF Publics seulement)					
Nombre de mineurs absents par type d'absence	Fugue	Détention	Hospitalisation	Autorisation d'absence temporaire	Total
2013*	154	84	9	82	272
1er janvier au 30 avril 2014*	76	42	3	15	123
% d'enfants par type d'absence	Fugue	Détention	Hospitalisation	Autorisation d'absence temporaire	Total
2013*	35%	19%	2%	19%	62%
1er janvier au 30 avril 2014*	29%	16%	1%	6%	47%

Mineurs présents en CEF	CEF Publics	CEF associatifs	Total		
au 31/12/2013	121	310	431		
au 30/04/2014	157	348	505		
Absences de mineurs placés (CEF Publics seulement)					
Nombre de mineurs absents par type d'absence	Fugue	Détention	Hospitalisation	Autorisation d'absence temporaire	Total
au 31/12/2013*	23	13	2	17	51
au 30/04/2014*	32	24	1	9	54
% d'enfants par type d'absence	Fugue	Détention	Hospitalisation	Autorisation d'absence temporaire	Total
au 31/12/2013*	19%	11%	2%	14%	42%
au 30/04/2014*	20%	15%	1%	6%	34%

* Un même enfant peut avoir plusieurs raisons d'absence



DEFENSA DE NIÑAS Y NIÑOS INTERNACIONAL DNI
DEFENSE DES ENFANTS INTERNATIONAL DEI
DEFENCE FOR CHILDREN INTERNATIONAL DCI
the worldwide movement for children's rights

3.3. Les mécanismes de contrôle nationaux

3.3.1. Le mécanisme national de prévention prévu par l'OPCAT : Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Base légale

Le CGLPL a été créé par la **Loi du 30 octobre 2007**²⁹ et ses pouvoirs ont été renforcés en 2014³⁰. Ses fonctions et les procédures d'action sont précisées par des Principes déontologiques³¹ et le règlement de service³². Le 16 juin 2009, la mission permanente de la France aux Nations Unies a désigné le CGLPL comme **mécanisme national de prévention français**.

Mandat

Cette autorité administrative indépendante est en charge du **respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté durant la période de privation de liberté** et les transferts³³.

Le CGLPL a trois fonctions principales :

- s'assurer du respect des droits inhérents à la dignité humaine ;
- assurer un équilibre entre le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté et l'ordre public et la sécurité ;
- prévenir les violations des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

Il est compétent pour visiter **tout lieu de privation de liberté** sur le territoire français, notamment ³⁴:

- des établissements pénitentiaires : maison d'arrêt, centre pénitentiaire, centre de détention, maison centrale, EPM...
- des établissements de santé
- des locaux de garde-à-vue de la Police, des cellules dans les tribunaux
- des centres de rétention administrative pour immigrants en situation irrégulière
- des zones d'attente aux frontières
- des CEF.

Cela représente plus de 5000 établissements.

Composition

Le Contrôleur Général qui a la responsabilité de l'Institution du même nom (CGLPL) est nommé par décret présidentiel pour un **mandat de 6 ans, non-renouvelable**³⁵, sur la base de son expertise et de ses connaissances professionnelles. Le Président de la République doit exercer son pouvoir de nomination après avis public de la

²⁹ Loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007 (version consolidée au 28 mai 2014) instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté

³⁰ Loi n°2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la Loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007

³¹ Principes déontologiques du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

³² Règlement de service du Contrôleur général des lieux de privation de liberté rédigé conformément à l'article 7 du décret n°2008-246 du 12 mars 2008

³³ Article 1 de la Loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007

³⁴ Cette liste est non-exhaustive

³⁵ Article 3 de la Loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007

<http://www.childrensrightsbehindbars.eu/fr/>

commission permanente compétente de chaque assemblée parlementaire. Une nomination peut être empêchée en cas de vote négatif d'au moins 3/5 des membres de ces commissions³⁶.

Les missions et l'indépendance du CGLPL sont garanties car il bénéficie d'une **immunité fonctionnelle** et d'une **nomination irrévocable, il ne peut recevoir d'instructions d'aucune autre autorité** et ses **fonctions sont incompatibles avec d'autres activités professionnelles ou mandats électifs**.

Afin de remplir sa mission, il s'appuie sur une équipe de 48 personnes :

- un secrétaire général
- 16 contrôleurs à temps plein (magistrats, fonctionnaires, praticiens hospitaliers, militaires...)
- 20 contrôleurs à temps partiel dont le domaine d'activité professionnelle permet de partager une expertise avec le CGLPL
- 5 personnes en charge des enquêtes
- 4 collaborateurs en charge de l'administration

Les contrôleurs sont recrutés pour leurs **compétences et leurs connaissances** dans le domaine d'expertise du CGLPL. Ils sont placés sous l'autorité du Contrôleur général et liés par les mêmes règles éthiques, notamment le secret professionnel et l'impartialité.

Pouvoirs

Le CGLPL **peut visiter, à tout moment, tout lieu qui relève de sa compétence**. Les visites peuvent être **programmées ou inopinées**. Les autorités du lieu visité ne peuvent pas s'opposer à une visite sauf pour motifs graves et impérieux liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux qui doivent être justifiés.

Les contrôleurs ont **accès à toute information ou document** et **peuvent s'entretenir avec toute personne en assurant la confidentialité des échanges**. Aucune règle de confidentialité ne peut être opposée aux contrôleurs sauf en cas d'atteinte à un secret de défense nationale, à la sécurité de l'Etat, au secret de l'enquête ou au secret professionnel entre un avocat et son client. Si une information n'est pas communiquée, les contrôleurs peuvent envoyer une mise en demeure.

Une information relevant du secret médical peut être communiquée, avec l'accord du détenu, à un contrôleur ayant la qualité de médecin. **L'accord du détenu n'est pas requis s'il s'agit d'un mineur** victime de privation, de mauvais traitements ou de violences.

Suivi

A la suite de chaque visite, le CGLPL rédige un **rapport avec ses observations et ses recommandations** à propos de l'organisation et des conditions de privation de liberté du lieu visité et le communique aux Ministères et

³⁶ Article 13 de la Constitution du 4 octobre 1958

départements concernés. Ils ont un droit de réponse qui sera mis en annexe du rapport. Le respect du principe du contradictoire peut donc retarder la publication du rapport.

Dans certaines situations, le CGLPL a des pouvoirs renforcés.

- **S'il observe une atteinte sérieuse aux droits fondamentaux d'une personne en détention** il doit rapidement informer les autorités compétentes de ses observations en leur accordant un délai pour répondre, et à l'expiration de délai il doit déterminer si cette atteinte a pris fin. S'il l'estime nécessaire, il doit publier des **recommandations en urgence** avec ses observations et la réponse reçue. Au cours de ses 6 premières années d'exercice, le CGLPL a publié 4 recommandations en urgence. **A deux reprises, elles concernaient l'enfermement des mineurs** (deux CEF³⁷ et un QM³⁸).

- S'il est averti de faits laissant présumer l'existence d'une infraction pénale il doit porter rapidement ces informations à la connaissance du procureur de la République.

- S'il est averti de faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires, il doit porter rapidement ces informations à la connaissance des autorités disciplinaires.

Il peut émettre des opinions, faire des recommandations aux autorités publiques et proposer des réformes législatives au gouvernement dans son domaine d'expertise.

Chaque année, le CGLPL rédige un **rapport d'activité annuel**. Il est communiqué au Président de la République ainsi qu'au Parlement et il est rendu public.

3.3.2. Les inspections administratives

A- L'inspection Générale des services judiciaires (IGSJ)

Base légale

L'IGSJ a été réorganisée par le **Décret du 29 décembre 2010**³⁹.

Mandat

Elle fournit une **mission permanente d'inspection de tous les organismes, directions et services du Ministère de la justice**, des juridictions de l'ordre judiciaire et des personnes morales de droit privé et public dont les missions relèvent du Ministère. Les inspections ont pour objectif d'évaluer l'activité, le fonctionnement et la performance de ces différents acteurs.

L'IGSJ **coordonne également les missions de l'IPJJ et de l'ISP** afin de garantir l'indépendance des inspecteurs, d'harmoniser leurs méthodologies et d'assurer le respect des règles de déontologie. Seul le Ministère de la Justice est compétent pour mandater l'IGSJ.

³⁷ Recommandations en urgence sur les centres éducatifs fermés d'Hendaye et de Pionsat

³⁸ Recommandations en urgence sur le quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Villeneuve-Lès-Maguelone

³⁹ Décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires

Pouvoirs

Elle a plusieurs missions :

- contrôle du fonctionnement des inspections (≈ audit) ;
- enquêtes administratives (elles concernent des employés dont le comportement est suspect et peut conduire à une enquête disciplinaire) ;
- réunion d'informations afin d'évaluer les conséquences d'une réforme relative à la justice ;
- audit interne permanent des comptes des directions et services du Ministère de la Justice ;
- missions internationales et européennes.

Elle est aussi en charge **d'établir le programme annuel de visites de ses services, de l'ISP et de l'IPJJ** avec le concours des directeurs respectifs de l'IPJJ et de l'ISP et en accord avec la DAP et la DPJJ. Il est ensuite approuvé par le Ministère de la Justice.

L'IGSJ peut impliquer l'ISP ou l'IPJJ dans ses missions de deux manières ;

- **une mission commune planifiée dans le programme annuel de visites ;**
- **un soutien temporaire pour bénéficier de l'expertise spécifique d'un inspecteur de l'un de ces organes.**

Une **procédure de suivi est assurée** après chaque mission et un **rapport annuel** résume ses activités et ses recommandations.

B- L'inspection des services pénitentiaires (ISP)

Base légale

Selon le **Code de procédure pénale**⁴⁰, les lieux de détention sont sous le contrôle de l'ISP. Une instruction administrative et un guide méthodologique relatifs à l'ISP donnent les détails de son organisation et de ses compétences.

L'ISP est l'organe de contrôle placé **sous l'autorité de la DAP**⁴¹ et **ses missions sont parties intégrantes de celles de l'IGSJ**⁴². Cette double autorité a pour objectif **d'assurer l'indépendance de l'ISP** et de ses inspecteurs.

Mandat

L'ISP est **en charge du contrôle général des lieux de détention**. L'objectif des inspections est **d'étudier le fonctionnement du lieu et la manière dont les réglementations sont appliquées** mais la mission des inspecteurs n'est pas de contrôler le respect des droits fondamentaux des détenus.

⁴⁰ Article D229 du Code de procédure pénale

⁴¹ Article 7 de l'Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire

⁴² Décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires

Elle peut inspecter **tous les lieux sous l'autorité de la DAP** à travers le territoire français : 190 lieux de détentions et 95 services de placement en institutions ouvertes.

L'ISP n'a pas de pouvoir d'auto-saisine et n'est donc pas autorisée à lancer une inspection de sa propre initiative.

Seule sa hiérarchie est compétente pour l'assigner à des missions spécifiques, c'est-à-dire le Ministère de la Justice, le directeur de la DAP ou l'IGSJ.

Composition

En vue de garantir son indépendance, le chef de l'ISP est un inspecteur général adjoint de l'IGSJ nommé par le Ministre de la Justice. L'ISP est composée de 21 personnes réparties entre le **niveau central** (un directeur adjoint, 9 inspecteurs et 3 assistants administratifs) et les **7 sections du niveau interrégional** (un inspecteur par section). Les inspecteurs sont nommés sur la base de leur parcours professionnel (magistrats, directeur de prison...) ce qui garantit qu'ils ont l'expertise nécessaire pour conduire des missions d'inspection.

Les inspecteurs suivent **le programme annuel de visites** établi par l'IGSJ, sauf les inspections en cas d'incident qui ne peuvent être planifiées à l'avance.

Pouvoirs

Trois types de mission peuvent être menés :

- **des audits de fonctionnement pour évaluer la conformité du site avec les réglementations en vigueur ;**
- **des enquêtes administratives à la suite d'un incident pour enquêter sur un dysfonctionnement spécifique afin d'évaluer le lien entre celui-ci et une mauvaise application de la réglementation ;**
- **des missions thématiques.**

Les audits de fonctionnement sont réalisés au **niveau interrégional** tandis que les enquêtes administratives et les missions thématiques sont conduites au **niveau central**.

Les inspecteurs fondent leurs enquêtes sur les documents qui leur sont communiqués et sur les vérifications qu'ils réalisent sur place.

Suivi

Chaque visite se clôture par un **rapport non-public, rédigé par l'inspecteur en charge de la visite et validé au niveau central**. Les inspecteurs doivent **identifier les dysfonctionnements et formuler des recommandations** (entre 60 et 100). Le rapport est finalement envoyé au Directeur du site visité ainsi qu'à la DAP.

Une **procédure de suivi** est organisée **six mois plus tard** avec le directeur du lieu concerné et la direction interrégionale par un échange de correspondance.

C- L'inspection de la Protection judiciaire de la jeunesse

Base légale

Selon l'**arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions de la DPJJ**⁴³, l'IPJJ est l'organe de contrôle placé sous l'autorité de la DPJJ. A l'image de l'ISP et afin **d'assurer son indépendance**, l'IPJJ est aussi **sous l'autorité de l'IGSJ** et fait partie intégrante de la mission de cet organe.

Mandat

L'IPJJ est en charge du **contrôle administratif pédagogique et financier** des structures relevant de la DPJJ. Elle **évalue la conformité des établissements, des services et de la direction** avec les réglementations en vigueur.

Elle peut visiter **tous les établissements de la PJJ**, c'est-à-dire les **structures publiques et celles des associations agréées**. Dans les QM et les EPM, l'IPJJ exerce son contrôle sur le service éducatif uniquement.

En dehors des visites programmées, l'IPJJ n'est **pas en mesure d'intervenir de sa propre initiative**. Elle reçoit ses ordres de mission de sa **hiérarchie** : le Ministère de la Justice, ou le Directeur de la DPJJ ou l'IGSJ si elle a besoin de l'expertise spécifique d'un inspecteur.

Composition

Le directeur de l'IPJJ est un **inspecteur de l'IGSJ** afin de garantir l'indépendance de sa direction. Cet organe de contrôle est composé de **11 personnes** dont un directeur, 9 inspecteurs et un assistant administratif. Tous les inspecteurs sont magistrats ou des fonctionnaires de la PJJ.

Pouvoirs

L'IPJJ peut être assignée à différentes missions :

- les missions programmées :
 - o **des audits de fonctionnement : il s'agit du contrôle classique d'un établissement ;**
 - o **des visites de suivi : l'objectif est d'observer la mise en application des recommandations formulées lors d'une visite précédente ;**
 - o **des missions thématiques ;**
- **et les missions ad hoc :**
 - o **des audits de fonctionnement : ils font suite à un incident sérieux ou un dysfonctionnement ;**
 - o **des enquêtes administratives : elles portent sur la conduite particulière d'un employé.**

Durant leur mission les inspecteurs ont un **accès illimité au lieu visité**. Ils peuvent se rendre sur place à tout moment, de jour comme de nuit. Ils **s'entretiennent avec des enfants**, avec les **employés de l'établissement** et les différents niveaux de **la hiérarchie**.

⁴³ Article 7 de l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-direction de la DPJJ

Suivi

A la suite de leurs visites, les inspecteurs rédigent **un rapport non-public** dans lequel ils identifient **les dysfonctionnements et formulent des recommandations**. L'IPJJ est ensuite mandatée pour réaliser des visites de suivi.

La DPJJ est en charge de la **distribution du rapport**. Il est envoyé, au minimum, aux différents niveaux de la PJJ, à la direction de l'établissement contrôlé, et aux présidents des tribunaux. La DPJJ choisit de ne pas communiquer le rapport aux employés de l'établissement. En effet, ils contiennent certains témoignages qui pourraient être retracés, en dépit du respect du principe de confidentialité et cela risquerait de compromettre le travail des inspecteurs.

D- Le préfet et le sous-préfet

Le pouvoir d'inspection du préfet et du sous-préfet est établi par **l'article D229 du Code de procédure pénale**⁴⁴.

3.3.3 Les autorités judiciaires

Les autorités judiciaires ont un pouvoir de contrôle des lieux de détention en vertu des **articles D176 à D179 du Code de procédure pénale**.

Cette fonction est dédiée notamment au **juge de l'application des peines, au président de la chambre de l'instruction, au juge d'instruction, au juge des enfants et au procureur de la République**.

Le juge des enfants agit à l'égard des mineurs comme juge de l'application des peines et juge d'instruction. Ainsi, il peut **s'entretenir avec des enfants accusés et vérifier les conditions de détention des mineurs détenus**. Si nécessaire, il fait part de ses observations aux autorités compétentes.

Le juge de l'application des peines vérifie les conditions dans lesquels les détenues purgent leur peine. Le président de la chambre d'instruction vérifie la situation des personnes mises en examen en état de détention provisoire. Le procureur de la République entend les détenus ayant des réclamations lors de ses visites et rend un rapport conjoint avec le procureur général au Ministre de la justice sur le fonctionnement des établissements de leur ressort.

3.3.4 Les inspections parlementaires

Les **parlementaires du Parlement français et du Parlement européen** sont autorisés à visiter les lieux de détention selon le **Code de procédure pénale**⁴⁵. Une circulaire détaille les procédures applicables lors de ces visites⁴⁶.

⁴⁴ Article D229 du Code de procédure pénale

⁴⁵ Article 719 du Code de procédure pénale

Ils peuvent visiter entre autres les établissements pénitentiaires et les structures privées ou publiques accueillant les enfants délinquants. Ces visites d'établissement peuvent être conduites **à tout moment** mais ils ne sont pas habilités à s'entretenir avec des détenus sauf en cas de permis de visite.

Les parlementaires effectuent ces visites de **manière individuelle**, accompagnés de membres du personnel. Ils n'ont ensuite aucune obligation de rédiger un rapport de visite.

3.3.5 Le conseil d'évaluation

Le conseil d'évaluation est mis en place par la **loi pénitentiaire de 2009**⁴⁶ et le **Code de procédure pénale**⁴⁸ détaille les règles de fonctionnement. Il est mis en place **dans tous les établissements pénitentiaires** et se réunit au moins une fois par an.

La mission de cet organe est **d'évaluer les conditions de fonctionnement de la structure** et de **proposer des mesures pour l'améliorer**.

Le préfet est à la tête du conseil d'évaluation, secondé par le président du tribunal de grande instance et le procureur de la République compétents. Le conseil est composé de plusieurs entités ayant compétence sur l'établissement : le président du conseil général, les maires, le juge des enfants, les représentants des associations présentes dans l'établissement, des représentants des visiteurs de prisons etc... La composition du conseil a pour objectif de garantir **l'indépendance de ses missions, ses débats et ses conclusions**.

Les membres du conseil peuvent être désignés pour visiter l'établissement **aussi souvent que nécessaire**. Si cela peut les aider dans leur mission, ils sont autorisés à **s'entretenir avec toutes personnes** de l'établissement et peuvent **demande tous les documents** ou informations nécessaires.

A la suite de ses réunions, le conseil d'évaluation rédige un **compte-rendu**, envoyé au directeur interrégional de l'administration pénitentiaire qui le transfère ensuite au Ministère de la justice.

⁴⁶ Circulaire du 25 juillet 2011 relative aux visites des établissements pénitentiaires par les parlementaires

⁴⁷ Article 5 de la Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (1)

⁴⁸ Article D234 à D238 du Code de procédure pénale

3.4. Les mécanismes de plainte

Le système français est caractérisé par une **grande diversité de mécanismes de plainte**, différents par leur nature (indépendante, judiciaire, administrative, internationale) et leur statut (interne, externe).

Souvent, ces mécanismes de plainte sont liés directement aux mécanismes de contrôle, donnant la possibilité à ces organes d'exercer leur pouvoir de contrôle à des situations individuelles. L'inverse est aussi vrai puisqu'un détenu peut rapporter une violation de ses droits à l'occasion d'une visite d'un organe de contrôle. Ce lien multiplie les possibilités d'alerter sur des situations de violations des droits des détenus.

L'administration est tenue de respecter deux grands principes pour garantir l'effectivité de ses mécanismes de plainte.

Ils doivent **fournir des informations légales claires aux détenus**⁴⁹ notamment sur le droit d'accès à un mécanisme de plainte. Ces informations doivent être fournies à l'arrivée dans l'établissement et au cours de la détention, oralement et par écrit, dans une langue compréhensible par le détenu. Il n'existe aucune disposition exigeant une information légale adéquate pour les mineurs.

Le respect de la **confidentialité des correspondances protégées**⁵⁰ est également fondamental pour protéger les détenus des obstructions et des représailles lorsqu'ils utilisent l'un des mécanismes de plainte.

3.4.1 Les autorités indépendantes

Le Défenseur des droits (DDD)

Le DDD est une **autorité constitutionnelle indépendante**⁵¹ dont le fonctionnement est précisé par des **lois de 2011**⁵² et plusieurs décrets⁵³.

L'indépendance de cette institution est garantie par plusieurs dispositions : la nomination par le Président de la République et la soumission au vote du Parlement, un mandat de 6 ans non-renouvelable et irrévocable, une

⁴⁹ Article 23 de la Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (1)

Article D258-1 du Code de procédure pénale

Préambule du Règlement intérieur type des établissements pénitentiaires

⁵⁰ Article 40 de la Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (1)

Article D262 du Code de procédure pénale

Préambule du Règlement intérieur type des établissements pénitentiaires

⁵¹ Article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958

⁵² Loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

Loi n°2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

⁵³ Décret du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits

Décret du 15 février 2012 relatif à l'organisation et au fonctionnement des services du Défenseur des droits

immunité fonctionnelle pour prévenir toute pression judiciaire, l'incompatibilité de ses fonctions avec d'autres activités.

Le DDD peut être saisi dans 4 situations différentes :

- **Lorsqu'une personne considère que le** fonctionnement d'un service public a porté atteinte à ses droits et libertés ;
- **Lorsque cela** relève de la défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant ;
- **Lorsqu'une personne estime être** victime de discrimination **directe ou indirecte** ;
- **Lorsque le** respect des règles de déontologie par les personnes en charge de la sécurité est mis en cause.

Le DDD peut être saisi **directement par la personne concernée** mais aussi par un **responsable légal**, un membre du Parlement français ou européen, le Médiateur européen, des homologues du Défenseur des droits à l'étranger et dans certains cas, **des associations**. Le DDD bénéficie également d'un **pouvoir d'auto-saisine**.

Les **enfants peuvent saisir directement le DDD sans passer par un intermédiaire**. Les représentants légaux et les autorités compétentes seront informées de cette saisine sauf si ce n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant. AU regard des règles applicables pour la saisine du DDD, les mineurs privés de liberté peuvent saisir le DDD s'ils estiment être victimes d'une atteinte à leurs droits.

La saisine du DDD est **gratuite** et accessible par e-mail, sur le site web du DDD ou par rendez-vous avec un délégué du DDD.

Afin de traiter les réclamations individuelles, l'institution est pourvue :

- **de pouvoirs d'enquête : demande d'explications, droit de se voir communiquer des informations, des documents ou des preuves, droit de conduire des auditions, droit de conduire une inspection ou un audit sur place...** ;
 - **des pouvoirs d'action : informations et conseils, accords amiables, recommandations officielles, observations en justice, demande de poursuites disciplinaires, transmission d'informations à des autorités administratives ou judiciaires, proposition de réformes législatives ou réglementaires...** .
- 9.

Le DDD a un **pouvoir discrétionnaire** pour choisir de traiter la réclamation ou non mais il doit justifier sa décision.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Le CGLPL peut recevoir des plaintes **directement de la part des personnes privées de liberté** ou bien de leurs **parents, leur avocat, un membre du personnel ou toute personne intervenant dans l'établissement**.

D'autres entités sont compétentes pour le saisir d'une situation individuelle comme **les associations** œuvrant en faveur du respect des droits et libertés fondamentaux, les membres du gouvernement ou du parlement et le DDD.

Les plaintes peuvent être transmises au CGLPL **par courrier** ou **à l'occasion d'une visite** en demandant un entretien avec l'équipe de contrôleurs. En effet, au début de chaque contrôle, une note informe les personnes de l'établissement de la présence du CGLPL.

Les courriers et les entretiens entre le CGLPL et les personnes privées de liberté sont protégés par le **principe de confidentialité**. De plus, un **délit d'entrave** a été créé récemment, sur recommandation du Contrôleur, au regard de la récurrence des représailles. L'objectif est de renforcer l'institution et ainsi garantir son efficacité.

3.4.2 Les mécanismes administratifs

Le recours administratif

Un détenu peut utiliser deux types de recours administratifs⁵⁴ :

- le recours gracieux : **le détenu dépose une requête ou une plainte au directeur de l'établissement. Il doit lui accorder une audience si le détenu présente un motif suffisant ;**
- le recours hiérarchique : **le détenu forme un recours auprès du supérieur hiérarchique de celui qui a pris la décision contestée. Si la décision contestée émane du chef d'établissement, le recours est formé devant le directeur interrégional, et si elle émane du directeur interrégional, le recours est formé devant le Ministre de la justice.**

Ces recours n'ont **pas d'effet suspensif** sur l'exécution de la décision contestée, mais, ils peuvent allonger le délai accordé pour former un recours contentieux.

Aucune condition de forme n'est exigée pour déposer ce type de recours. Il est conseillé de garder une trace écrite de la plainte, pour prouver que la procédure a été lancée dans les délais imposés.

La demande d'audition par les services d'inspection

Les détenus peuvent demander une **audition avec les inspecteurs de l'ISP ou l'IPJJ**⁵⁵. Hormis l'interdiction pour les membres du personnel de l'établissement d'assister à l'entretien, la loi ne détermine pas la procédure applicable lors de ces audiences.

Cette demande d'audition ne constitue **pas un recours officiel** car les inspecteurs peuvent être mandatés pour une mission uniquement par leurs supérieurs hiérarchiques et ils n'ont pas de pouvoir d'auto-saisine. Ainsi, cette procédure permet aux détenus de porter leur situation à l'attention des services d'inspections **sans garanti qu'ils donnent suite à leur requête**. Ces derniers estimeront s'il est nécessaire de saisir leur hiérarchie qui sera libre d'initier un recours officiel à partir de ces informations. Dans ce cas, l'enquête sera menée par le directeur

⁵⁴ Article 34 du Règlement intérieur type des établissements pénitentiaires

⁵⁵ Article 34 du Règlement intérieur type des établissements pénitentiaires

interrégional compétent. Il demandera au chef d'établissement un compte-rendu écrit et renverra un rapport aux services d'inspection.

Ce type d'enquête peut ensuite **conduire l'ISP ou l'IPJJ à être mandaté par leurs supérieurs pour une mission officielle** dans l'établissement en question.

Les services d'inspection reconnaissent être souvent contactés par les détenus mais très **rarement par des mineurs** car le juge des enfants semble être leur interlocuteur privilégié.

3.4.3 Le contact avec un agent diplomatique ou consulaire

Les détenus étrangers ont la possibilité de **contacter un agent diplomatique ou consulaire de leur Etat**⁵⁶. Ce dernier est autorisé à lui rendre visite et à correspondre avec lui. Cependant, il est important de noter qu'il ne fait pas partie des personnes avec lesquelles les détenus peuvent correspondre sous pli fermé.

3.4.4 Les mécanismes judiciaires

La demande d'audition par un magistrat

Les détenus sont autorisés à **demandeur une audition avec un magistrat compétent** pour visiter l'établissement⁵⁷. Les membres du personnel ne pourront assister à l'entretien.

La visite d'un magistrat est l'occasion pour un détenu de demander une audition avec lui. Les audiences sont également une opportunité de dénoncer les mauvaises conditions de détention et cela peut conduire le juge à initier une visite de l'établissement.

Les recours contentieux

Les détenus peuvent saisir le juge administratif à travers plusieurs recours contentieux.

Le **recours pour excès de pouvoir**⁵⁸ conduit le juge à contrôler la légalité d'une décision administrative pour l'annuler si besoin. Le détenu a deux mois pour former ce recours à compter de la publication ou de la notification de la décision.

Le **recours indemnitaire**⁵⁹ permet au détenu d'obtenir réparation d'un préjudice lié à une décision ou une action fautive de l'administration pénitentiaire.

⁵⁶ Article 264 du Code de procédure pénale

⁵⁷ Article 34 du Règlement intérieur type des établissements pénitentiaires

⁵⁸ Article R421-1 du Code de justice administrative

⁵⁹ Article 44 de la Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (1)

Il existe plusieurs procédures d'urgence⁶⁰ pour lesquelles le détenu doit prouver l'urgence de sa requête :

- **le référé suspension permet de demander la suspension d'une décision illégale ;**
- **le référé-liberté permet de faire cesser une atteinte grave à une liberté fondamentale ;**
- **le référé-mesures utiles pour remédier à une situation préjudiciable pour le détenu.**

Enfin il existe d'autres référés⁶¹ applicables lorsque la situation n'est pas urgente :

- **le référé-constat permet de demander la constatation de faits susceptibles de donner lieu à un litige ;**
- **le référé-instruction pour demander au juge de prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction ;**
- **le référé-provision pour obtenir une provision sur le montant d'une indemnisation due par l'administration.**

La saisine individuelle de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)

Selon la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme**⁶², les individus peuvent **saisir directement la CEDH**. Il existe plusieurs conditions de recevabilité⁶³ parmi lesquelles :

- **la requête doit concerner la violation d'un droit reconnu par la Convention ou les protocoles additionnels ;**
- **toutes les voies de recours internes doivent être épuisées ;**
- **la requête doit être déposée dans un délai de 6 mois à compter de la date de la décision interne définitive.**

L'accès à la CEDH a été facilité. Il existe un **formulaire de saisine type** à remplir et envoyer par la poste et la saisine est **gratuite**. Bien que l'assistance d'un avocat ne soit pas indispensable au début de la procédure, elle devient obligatoire lorsque la Cour a informé le Gouvernement mis en cause de cette requête pour recevoir ses observations.

3.4.5 Les mécanismes de recours internationaux

La communication devant le Comité des Nations-Unies contre la torture (CAT)

Selon la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants⁶⁴, le Comité est habilité à recevoir des **communications d'individus qui estiment être victimes de la violation de l'une des dispositions de la Convention**.

⁶⁰ Articles L521-1 à L523-1 du Code de justice administrative

⁶¹ Articles R531-1 à R533-3 du Code de justice administrative

⁶² Article 34 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme

⁶³ Article 35 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme

Au préalable, l'Etat partie doit accepter cette compétence du Comité. La France l'a reconnue en 1988⁶⁵.

Les communications individuelles sont recevables à condition que le même cas **n'ait pas été ou ne soit pas examiné par une autre procédure internationale** d'enquête ou de règlement d'un différend et que toutes les **voies de recours internes aient été épuisées**.

La communication devant le Comité des droits de l'Homme

Le **Comité des droits de l'Homme** peut recevoir des **communications individuelles**⁶⁶ **alléguant la violation de droits reconnus par le Pacte international relatifs aux droits civils et politiques** (ICCPR) dans le cas où l'Etat en question est parti au Protocole facultatif à ce pacte.

La **France a ratifié ces deux textes**⁶⁷ et les ressortissants français sont donc en mesure de formuler ce type de communications devant le Comité des droits de l'Homme.

Pas de communication possible devant le Comité des droits de l'enfant (CRC)

Le 3^e Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communication donne compétence au **Comité de droits de l'enfant** pour recevoir et étudier les **communications individuelles alléguant des violations des droits reconnus par la Convention et ses Protocoles facultatifs**.

A la date de la rédaction de ce rapport (juin 2014), 11 Etats ont ratifié ce texte et le Protocole est entré en vigueur depuis le 14 avril 2014. La France n'ayant ni signé, ni ratifié le texte, ce **mécanisme de communications individuelles n'est pas applicable et disponible pour les ressortissants français**.

Cependant, la **situation tend à changer** car le gouvernement français a annoncé la signature du 3^e Protocole le 20 novembre 2014.

⁶⁴ Article 22 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

⁶⁵ Déclaration de la France sous les articles 21 et 22 du 23 juin 1988

⁶⁶ Article 1 du Protocole facultatif au PIDCP

⁶⁷ Ratification du PIDCP par la France le 4 novembre 1980

Ratification du Protocole facultatif au PIDCP par la France le 17 février 1984

3.4.6 Droit de correspondance avec les autorités compétentes

Comme indiqué plus haut, la correspondance avec certaines autorités compétentes est protégée par des règles de confidentialité : les lettres envoyées à ses autorités sont cachetées et n'ont pas besoin de spécifier l'identité de leur expéditeur ; les membres des équipes qui violeraient cette confidentialité commettent une infraction et peuvent être poursuivis pénalement.

Bien que ce droit à une correspondance confidentielle ne permette pas d'assurer toujours un droit de plainte plein et entier, il peut contribuer à une meilleure dénonciation des violations de droits humains, sous réserve que les détenus en soient pleinement informés.

Ceci nous amène au point suivant de notre analyse, à savoir vérifier jusqu'à quel point ce qui est prévu dans la loi et les règlements est réellement mis en pratique.

4 De la théorie à la pratique : Analyse

4.1. L'absence quasi-totale d'une approche tournée vers l'enfant

Les entretiens et les visites de terrain ont montré que le système français manque d'une approche tournée vers l'enfant et pensée pour lui.

Le **kit de bienvenue** distribué à tous les enfants entrant en détention contient **seulement quelques documents rédigés de façon pensée pour les enfants**. Il inclut le règlement intérieur spécifique du QM ou de l'EPM, **parfois adapté** pour être compréhensible par les mineurs. Cependant, le Guide du détenu arrivant, publié par l'administration pénitentiaire, est distribué indistinctement aux détenus mineurs et majeurs : aucune version spécifique de ce guide n'a été rédigée. Certains enfants interrogés ont précisé que des **membres du personnel ont lu avec eux la documentation** distribuée à leur arrivée afin de leur expliquer. Dans l'un des établissements visités, le règlement intérieur était également présenté sous la forme d'une **vidéo que des mineurs avaient eux-mêmes réalisée**. Cependant ces efforts d'adaptation pour rendre ces documents compréhensibles par les mineurs sont trop peu nombreux, si bien **qu'ils trouvent ces informations trop complexes** et n'ouvrent plus leur guide par la suite.

Hormis les organes spécifiquement dédiés à un public mineur, les **organes de contrôle mènent leur mission sans outils ou procédures spécifiques pour les enfants**. Leur cadre de référence est standardisé pour tous les types d'établissement dont ils ont la charge et seulement quelques points de contrôle sont liés aux droits de l'enfant, à leur situation et leurs besoins spécifiques.

Le **recrutement du personnel de ces structures n'est pas toujours fait en considération du public spécifique** qu'elles accueillent. A l'ouverture des EPM, les gardiens de prison étaient recrutés au regard de leur expérience ou formation spécifique avec les enfants détenus. Mais ce mode de recrutement ne prévaut plus aujourd'hui. Certains jeunes enseignants ou jeunes éducateurs ont précisé avoir été affectés à ce type de structure directement à la fin de leur formation, alors que ces postes requièrent une expérience solide. La plupart du personnel rencontré a cependant démontré une **attitude volontaire et une grande bienveillance** à l'égard des enfants placés sous leur responsabilité.

Le **manque de formation spécifique se retrouve chez les avocats**. Seulement quelques-uns sont spécialisés dans les droits de l'enfant et encore moins le sont dans le droit pénal des mineurs. Le **droit des enfants n'est pas reconnu par le Conseil National des Barreaux** comme une spécialisation à part entière et dans la formation, il est intégré au cours de droit de la famille.

La question d'une approche tournée vers l'enfant n'est pas à prendre à la légère, non seulement du fait de leur âge mais aussi des **milieux particuliers dont la plupart sont issus**. Les entretiens à la fois avec le personnel et les enfants ont montré qu'ils viennent souvent de **familles déstructurées, dans lesquelles les parents peuvent être absents ou manquent d'autorité avec leurs adolescents**. Ils ont fréquemment connu le **décrochage scolaire** précoce, menant parfois à l'illettrisme, **manquent de confiance dans les institutions judiciaires**. La présence de **nombreux mineurs isolés étrangers** nécessite un effort d'accessibilité en assurant la présentation des

mécanismes de plainte et de contrôle dans des langues variées. Le fait que les mineurs soient souvent condamnés à des **peines courtes** est un challenge supplémentaire car le personnel dispose de peu de temps pour travailler avec les enfants, notamment sur l'accès au droit.

4.2. L'accès insuffisant à la loi et à la justice

Dans les lieux visités, il n'y avait **pas d'affichage clair, exhaustif et systématique des mécanismes** de plainte et de contrôle disponibles en détention. Au mieux, certains tableaux d'affichage donnaient une liste d'avocats compétents pour la structure. Des informations adéquates comprendraient au moins des informations sur les différents organes, une présentation courte et compréhensible de leurs rôles respectifs, leurs adresses postales et les règles de confidentialité applicables aux correspondances.

De plus, ces **mécanismes sont parfois mal connus des membres du personnel** ce qui ne leur permet pas de conseiller les enfants. Quelques-uns sont d'accord pour conseiller les mineurs ou au moins les informer sur les autorités auxquelles ils peuvent adresser une plainte et même les aider à rédiger leurs lettres. D'autres, au contraire, croient que leur devoir de réserve envers l'administration leur interdit de fournir de telles informations. Certains employés ont rappelé que leurs compétences initiales n'incluent pas l'information des mineurs sur leurs droits et que cela revient à d'autres membres de l'équipe multidisciplinaire. La plupart croit que cette tâche incombe aux éducateurs de la PJJ alors que ces derniers estiment ne pas être assez formés sur ce point.

Dans certains établissements, des **points d'accès aux droits** sont organisés par des juristes intervenant régulièrement dans la structure. En général, les enfants n'utilisent pas ce mécanisme.

4.3. La collaboration entre les autorités

La grande diversité des autorités en charge du contrôle et des plaintes peut conduire à douter de l'efficacité du système français. Cependant, toutes les personnes interrogées sont unanimes pour dire que cette **pluralité d'acteurs est en réalité une garantie de son efficacité** car elle assure l'indépendance des organes. En pratique, un **système de collaboration** est organisé entre les autorités, de manière formelle ou informelle, et fonctionne plus ou moins bien.

La **Convention signée entre le CGLPL et le DDD**⁶⁸ est un exemple de collaboration formelle. L'objectif de cet instrument est **d'organiser la répartition des juridictions entre les deux autorités** indépendantes. Ainsi, le CGLPL est compétent pour les plaintes incriminant l'Etat, relatives à l'organisation et au fonctionnement d'un lieu de privation de liberté, ou à la santé et aux droits fondamentaux d'une personne privée de liberté ; tandis que le DDD exerce sa compétence sur les plaintes individuelles relatives au dysfonctionnement de l'administration, à la violation des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant, aux discriminations, ainsi qu'aux atteintes à la déontologie de la sécurité. La Convention précise que les deux organes doivent renvoyer une affaire si elle ne relève pas de

⁶⁸ Convention entre le DDD et le CGLPL du 8 novembre 2011

leur compétence. En pratique, les requérants adressent leur plainte à la fois au DDD et au CGLPL et cette convention est insuffisante pour mettre fin aux confusions entre les pouvoirs respectifs des deux mécanismes. Le DDD déplore en effet le peu d'informations reçues du CGLPL sur les 4000 requêtes que ce dernier reçoit chaque année, dont certaines relèvent pourtant de la compétence du DDD.

Les **inspections communes organisées avec l'IGSJ, l'ISP et l'IPJJ** constituent une autre illustration de collaboration entre des organes de contrôle. Elles permettent de **mutualiser les pouvoirs** mais aussi de **partager les expertises** respectives de l'ISP et de l'IPJJ sur les réglementations de la détention et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les **collaborations ad hoc** entre les organes de contrôle ont donné des résultats plutôt efficaces. A plusieurs reprises, la collaboration entre le CGLPL et l'IPJJ a permis de **résoudre des situations qui se trouvaient dans une impasse**.

Ce fut le cas en avril 2014, lorsque le CGLPL a fait une visite de suivi d'un CEF contrôlé en 2009 et dans lequel il avait eu de forts soupçons de maltraitance sur des enfants de la part d'un éducateur. Remarquant que l'éducateur en question travaillait toujours dans l'établissement et que ses recommandations n'avaient donc pas été suivies, le CGLPL a alerté la DPJJ afin de lancer une visite de l'IPJJ.

Dans un autre CEF, les inspecteurs de l'IPJJ suspectaient le directeur de l'établissement de maltraitance. Celui-ci recevait le soutien de sa hiérarchie et les recommandations de l'IPJJ demandant son exclusion n'avaient pas été suivies. Par chance, le CGLPL visita aussi cette structure et ayant les mêmes suspicions, les contrôleurs demandèrent le rapport fait par l'IPJJ précédemment. Cela a confirmé leur opinion et a finalement conduit au départ du directeur.

Plus récemment, l'ISP et l'IPJJ ont lancé une mission d'inspection commune du QM de Villeneuve-lès-Maguelone à la suite de la publication d'une recommandation en urgence du CGLPL sur ce lieu.

4.4. Une diversité de mandats, de méthodes et de degré de contrôle

L'exercice du pouvoir de contrôle peut être différent d'un organe à un autre selon son mandat, ses méthodes et son degré de contrôle.

Le choix des lieux visités

Le **CGLPL est libre de choisir les lieux** qu'ils souhaitent visiter, de manière **programmée ou inopinée**.

Depuis son entrée en fonction, il a conduit 805 visites dont 80% étaient inopinées. Dans les CEF, 90% des visites n'étaient pas programmées et sur les 179 visites d'établissement pénitentiaires, la moitié était inopinée et l'autre moitié programmée. Depuis 2008, les 6 EPM existant et 46 CEF ont été contrôlés au moins une fois.

L'**ISP** peut mener une mission d'inspection uniquement si elle est **mandatée par sa hiérarchie**. Cependant, les informations relayées par les détenus peuvent conduire la DAP ou le Ministère de la justice à lancer une mission d'inspection dans un établissement.

L'ISP est compétente pour les 190 établissements pénitentiaires et chaque année, la moitié d'entre eux fait l'objet d'un audit de fonctionnement.

Le **personnel des établissements a confirmé être informé** de l'arrivée d'une inspection.

L'IPJJ est mandatée de la même manière, **à travers sa hiérarchie** uniquement. En réalité, le Ministère de la justice n'a jamais donné une mission à l'IPJJ car il donne priorité à l'IGSJ. Si besoin, cette dernière nomme un inspecteur de l'IPJJ pour l'aider dans sa mission. Ainsi, la plupart de ses missions viennent de la DPJJ.

En 2013, l'IPJJ a conduit 20 inspections y compris 2 missions de suivi, 2 enquêtes administratives et une mission conjointe avec l'ISP.

Les inspecteurs et les employés des CEF déplorent que les inspections **soient lancées trop tard** après qu'un incident a été rapporté. Cela peut venir du fait que le personnel de l'établissement croit pouvoir gérer et tarde à alerter mais aussi du fait que les employés demandent une inspection à leur hiérarchie mais aucune suite n'est donnée à leur demande.

En cas de visite, le **personnel est informé** de la venue des inspecteurs.

Les **juges n'exercent quasiment jamais leur pouvoir de visite**. Cela s'explique par un manque de temps mais aussi par l'état d'esprit de plusieurs juges qui estiment que cette mission de visite n'a qu'une importance secondaire dans leurs fonctions. Le plus souvent, les juges effectuent des visites **lorsqu'un incident a eu lieu ou lors de réunions périodiques** (ex : conseil d'évaluation, commission d'application des peines).

Les **parlementaires visitent très rarement les établissements** pénitentiaires. Lorsqu'ils le font, ils sont critiqués et accusés d'entreprendre ces visites pour des raisons politiques. Elles sont souvent conduites **à des fins de communication**.

Les différents mandats

Le CGLPL a le pouvoir de contrôler un lieu afin de **s'assurer que les droits fondamentaux sont respectés**. Il conduit sa mission avec l'objectif de savoir : Comment sont traitées les personnes privées de liberté ?

Les inspections administratives ont pour mandat **d'observer l'application des réglementations**. Ils doivent répondre à la question : Comment fonctionne l'établissement ?

Bien que les focus de chacun soient différents par nature, ils sont en réalité **complémentaires**. En effet, un point de contrôle permettant de vérifier l'application d'une règle a un lien direct avec le respect des droits fondamentaux car les règles ont aussi pour objectif d'assurer un traitement adéquat aux personnes privées de liberté.

Ce raisonnement a ses limites car **certaines réglementations et pratiques administratives peuvent porter atteinte aux droits fondamentaux**. Par exemple, les fouilles corporelles étaient pratiquées de manière systématique jusqu'à ce que le CGLPL condamne cette pratique. Une circulaire⁶⁹ est venue modifier la réglementation en vigueur et créer les registres des fouilles.

⁶⁹ Circulaire du 14 avril 2011 relative aux moyens de contrôle des personnes détenues

Des degrés de contrôle variés

Le CGLPL **contrôle les lieux de privation de liberté**, les services d'inspections administratives conduisent des **audits de fonctionnement** et des **enquêtes administratives** tandis que les juges et les parlementaires ont un simple **pouvoir de visite**. Les contrôles du CGLPL et des inspections administratives sont plus précis et se fondent sur une liste standard de points à étudier. Les visites parlementaires et des juges sont d'ordre plus général, ils n'observent pas les détails.

Ces différents organes ne détiennent pas les mêmes pouvoirs. Les inspecteurs de l'IPJJ peuvent se rendre dans la structure **quand ils le veulent** et doivent avoir un **accès facile à l'établissement et à tous les documents** nécessaires. Les parlementaires, quant à eux, **ne peuvent être accompagnés** d'une tierce personne, **ne peuvent conduire des entretiens** et **ne sont pas contraints à rédiger un rapport** de visite.

Les pouvoirs du CGLPL sont bien plus larges et ils ont récemment été encore étendus afin d'avoir un **accès plus facile aux documents médicaux**. En effet, ces derniers peuvent être cruciaux pour détecter des dysfonctionnements liés à la torture et aux traitements inhumains ou dégradants. Certains professionnels rencontrés restaient dubitatifs quant à l'effectivité de ce nouveau pouvoir car la confidentialité médicale et la crainte de mesures disciplinaires pèsent lourdement sur les professionnels de santé.

L'utilisation de cadres de référence

Le CGLPL a développé un **cadre de référence** pour conduire ses visites de contrôle. Ce document n'a **pas fait l'objet d'adaptations pour les structures accueillant des mineurs**. En pratique, les contrôleurs vérifient certains points spécifiques au droit des enfants. Par exemple, dans les cellules de garde-à-vue, la séparation des enfants et des adultes, l'enregistrement des interrogatoires et la formation des employés seront vérifiés.

L'ISP utilise également un cadre de référence pour assurer ses inspections, mais **aucun effort spécifique** n'a été fait au regard des droits de l'enfant.

L'IPJJ utilise un **cadre de référence spécifique pour les CEF** qui a été rédigé avec une approche risque (annexe 4). L'objectif est d'identifier les risques existants grâce aux points de contrôle. Certains sont relatifs aux droits fondamentaux mais ils doivent être encore développés. L'IPJJ a aussi rédigé un document *Indicateurs de dysfonctionnements en CEF* qui a été distribué à tous ses services.

La durée des missions

La durée des missions du CGLPL dépend de la structure visitée. Les contrôles des **lieux de détention** durent environ **5 jours**, tandis que les **visites de CEF** durent environ **3,25 jours**.

Les missions de l'IPJJ durent en moyenne **4 mois** et sont menées par **2 inspecteurs**. Au début de l'inspection, ils sont sur les lieux 3 à 4 jours par semaine. Le temps investi est nécessaire pour gagner la confiance dans l'établissement, étudier les documents en détail et conduire tous les entretiens nécessaires. En cas d'incident

sérieux, l'IPJJ peut être mandaté pour une **inspection flash** qui doit conduire à la rédaction d'un rapport **sous 15 jours**. Cette durée est estimée insuffisante pour identifier vraiment les dysfonctionnements à l'origine de l'incident.

Les **audits de fonctionnement** réalisés au niveau interrégional de l'ISP sont conduits par **un seul inspecteur** et durent en moyenne **une semaine**. Les **missions réalisées au niveau central** sont menées par **2 inspecteurs** durant **2 semaines** environ. Ces missions courtes permettent de visiter chaque structure tous les 2 ans.

Les entretiens

Les contrôleurs du CGLPL interrogent **quelques mineurs, la direction de chaque service** (AP, PJJ, éducation nationale et services de santé), **quelques membres du personnel**. La durée de la visite ne permet pas de rencontrer plus de personnes. Certains membres du personnel déplorent que seuls les chefs de service soient interviewés tandis que des membres de l'équipe enseignante ont le sentiment de ne pas être suffisamment écoutés alors que le contact direct plusieurs heures par jour avec les enfants leur confère un point de vue intéressant.

Au cours de leurs inspections, les inspecteurs de l'IPJJ s'entretiennent avec **tous les membres du personnel** (éducation nationale, éducateurs, cuisiniers, directeurs...). Ils peuvent également interviewer **d'anciens employés** et essaient de rencontrer **tous les niveaux hiérarchiques** ainsi que des acteurs extérieurs tels que les **juges** et les **associations** intervenant dans la structure. Si besoin, ils peuvent demander un second entretien. A chaque inspection, ils conduisent entre **40 et 60 entretiens**. Les employés du CEF visité ont confirmé que les inspecteurs avaient interrogé tout le monde.

Les inspecteurs de l'ISP s'entretiennent avec les **autorités judiciaires, la direction et des membres du personnel de chaque service** en charge des détenus (AP, PJJ, EN, Santé).

Toutes les personnes interrogées au cours de cette étude ayant été soumise à un entretien au cours d'un contrôle ou d'une inspection ont précisé s'être senties **à l'aise pour répondre** à toutes les questions posées. Ils ne voient pas ces visites comme intrusives mais plutôt comme une **opportunité de voir leurs conditions de travail évoluer**.

4.5. La question de l'indépendance

Les autorités telles que le CGLPL et le DDD ont été créées avec certaines garanties d'indépendance : une **procédure spécifique de nomination du chef de l'institution, un mandat irrévocable et non renouvelable de durée limitée, une immunité fonctionnelle et l'incompatibilité de ces fonctions avec d'autres activités**.

Cependant, on peut déplorer que la nomination de ces autorités soit soumise au veto des 3/5 des membres du Parlement, contrairement aux recommandations du Conseil d'Europe qui suggèrent que la **nomination soit approuvée par les 3/5 du Parlement**.

En pratique, la réalité de l'indépendance de ces institutions **varie en fonction de la personnalité du chef de l'institution**. La manière dont il incarne ses fonctions et exerce ses pouvoirs détermine la force d'intervention de l'institution.

On considère souvent que les inspections internes servent les intérêts de l'administration dont elles dépendent et ce manque d'indépendance devaient initialement les écarter de la présente étude. Cependant, les entretiens menés tout au long de la recherche ont établi que les **inspections administratives françaises, avec leurs atouts et leurs limites, sont très actives dans le système général de contrôle**. En 2009, la réorganisation de la DAP et de la DPJJ ont conduit au **rattachement de l'IPJJ et de l'ISP à l'IGSJ**. L'intérêt de cette double hiérarchie des inspections est de leur garantir une plus grande indépendance. Les collaborations entre les autorités indépendantes et les inspections administratives ont d'ailleurs permis de régler plusieurs situations difficiles. On peut souligner tout de même que l'une des tâches confiées à ces inspections administratives demeure **incompatible** avec l'indépendance de celles-ci. En effet, elles sont en charge de la rédaction des réponses du Ministère de la justice aux rapports du CGLPL.

4.6. Les représailles et les obstacles

Représailles

Considérant que les enfants sont privés de liberté, on pourrait penser qu'ils aient peur ou qu'ils soient réticents à se plaindre. Au cours de nos visites, **aucun mineur rencontré n'a mentionné l'existence d'une pression quelconque** qui l'aurait dissuadé d'utiliser l'un de ces mécanismes de plainte. Ceci doit être mis en perspective avec le fait qu'ils ont déclaré ne pas connaître ces mécanismes et n'avoir donc jamais eu recours à eux.

De plus, ces enfants sont souvent **très méfiants à l'égard des institutions judiciaires** : plusieurs ont expliqué que, par principe, ils ne porteraient pas plainte en cas d'attaque de la part d'un codétenu, que ce soit auprès d'une autorité indépendante ou d'un officier de police. Ils ne veulent pas être perçus comme des « balances », des rapporteurs. L'un des mineurs interrogés s'est volontairement abstenu de se plaindre d'un autre mineur qui l'avait attaqué violemment car il savait que ce dernier souffrait de désordres psychiatriques et était condamné à une longue peine d'emprisonnement qu'il ne voulait pas alourdir.

Obstructions

Le CGLPL, l'IPJJ et l'ISP reconnaissent qu'ils sont **bien reçus** durant leurs missions. Ils pensent que leurs visites sont perçues contre une **opportunité pour les membres du personnel de décrire leur conditions de travail et pour les chefs d'établissement de voir une évolution des moyens alloués**. Les personnes rencontrées ont confirmé qu'ils collaborent facilement et qu'ils ne voient pas ces visites comme étant intrusives. Ils estiment qu'il est normal de contrôler le respect des droits fondamentaux des mineurs et la manière dont eux-mêmes appliquent les réglementations. Certains avaient même, suite à ces visites, des attentes très fortes de changement qui ont finalement déçues.

Bien que cela reste rare, il existe **quelques cas** dans lesquels les services en charge du contrôle font face à des obstructions. L'IPJJ reconnaît qu'il arrive que des **documents disparaissent « accidentellement »**, précisément sur une période durant laquelle un incident est survenu. Dans un CEF associatif, un membre du personnel a été

licencié à la suite de sa collaboration lors d'une inspection. Une recommandation en urgence du CGLPL a aussi dénoncé le fait que des documents ne lui avaient pas été communiqués à sa demande⁷⁰.

Pour empêcher ces obstructions, la loi récente élargissant les pouvoirs du CGLPL a créé un **délit d'entrave** puni par une amende de 15 000 €. L'objectif n'est pas réellement d'utiliser ce mécanisme mais plutôt d'avoir un **effet dissuasif**.

4.7. Les limites à la mise en œuvre des pouvoirs

Les ressources humaines et financières

Les organes de contrôle et de plainte développent leurs actions dans la **limite des ressources qui leur sont accordées**. Par exemple, en 2013, le CGLPL disposait d'un budget total de 4,2 millions d'euros ce qui représentait une diminution de 4% par rapport au budget de l'année précédente.

Ces contraintes budgétaires forcent les organes à **adapter leur méthodologie** de travail. L'IPJJ a fait le choix de conduire des missions en équipe de 2 inspecteurs durant 3 ou 4 semaines. L'ISP quant à elle a choisi de travailler principalement sur des missions d'une semaine menées par un seul inspecteur. Ainsi, l'IPJJ totalise 20 missions en 2013, tandis que l'ISP rend 230 rapports par an (dont 170 rapports après une première visite et 60 rapports après une visite de suivi).

Le recours automatique à la hiérarchie

Presque tous les membres du personnel interrogés **se réfèrent automatiquement à leur supérieur hiérarchique**, et non à un organe de plainte, en cas d'incident. En pratique, lorsqu'un problème survient, le directeur du service ou le chef d'établissement sont les premières et parfois même les seules autorités informées. **Certains employés ne connaissent pas l'existence ou la possibilité de se plaindre à un organe extérieur** à leur hiérarchie directe.

Cela peut conduire à des **dysfonctionnements sérieux**. Par exemple, dans une structure rencontrant de nombreuses difficultés, la direction et les membres du personnel ont alerté la direction territoriale pour demander une action spécifique mais cette requête était bloquée. Après une longue période sans que la structure ne reçoive de nouvelles de sa hiérarchie, une personne a décidé de rendre la situation publique à travers la presse. C'est seulement après cet événement qu'une inspection a été lancée. Plusieurs mois s'étaient écoulés, les employés étaient très affectés et 3/4 d'entre eux avaient déjà décidé de quitter l'établissement.

La plupart des membres du personnel sont **disposés à guider les mineurs pour demander une aide légale spécifique à un avocat, un point d'accès au droit ou un organe de contrôle indépendant**.

⁷⁰ <http://www.cglpl.fr/2014/recommandations-en-urgence-sur-le-quartier-des-mineurs-de-la-maison-darret-de-villeneuve-les-maguelone-herault/>

Les difficultés du suivi des recommandations

Bien que les rapports finaux soient riches en recommandations, elles n'ont **pas de force contraignante**. En pratique, les chefs d'établissements ne sont pas tenus de les suivre.

Un système de suivi existe mais son efficacité reste limitée. Le CGLPL et les inspections administratives font des **visites de suivi** qui ont lieu **longtemps après la première visite**. Ce point requiert des améliorations significatives.

De plus, la DPJJ semble avoir un **pouvoir limité sur les CEF associatifs**. Ce partenariat, qui n'est pas hiérarchique, peut parfois affecter la mise en œuvre des recommandations. Les entretiens ont mis en lumière deux situations dans lesquelles des atteintes aux droits avaient été détectées par des organes de contrôle, mais rien n'était fait car les structures associatives n'étaient pas contraintes d'appliquer les recommandations.

Les **considérations financières** sont également à prendre en compte pour évaluer la mise en œuvre des recommandations. En effet, l'ISP a souligné qu'il est **difficile de prendre en compte le budget limité des établissements lors de la rédaction des rapports**. Ainsi, des recommandations portant sur des travaux engageant 100 000 à 200 000 € ne pourront à coup sûr pas être appliquées.

4.8. La publication des rapports

Le contenu

Les rapports rédigés par le CGLPL, l'IPJJ ou l'ISP contiennent des **observations** faites au cours de la visite et des **recommandations pour améliorer le fonctionnement de la structure et le traitement des détenus**. Les recommandations sont **plus ou moins générales** et peuvent concerner un point très spécifique. Tous les aspects relatifs aux conditions de détention sont étudiés : la sécurité, la propriété, le mobilier, les employés etc...

Après chaque visite, l'ISP peut formuler entre 60 et 100 recommandations. Afin d'aider les inspecteurs et pour travailler selon une méthodologie commune, une base de données réunit toutes les recommandations sous une formulation standardisée.

La confidentialité

Les organes de contrôle ont développé plusieurs règles de procédure à travers les pratiques internes. Par exemple, ils s'assurent autant que possible, de respecter la **confidentialité des entretiens** en gardant les **enregistrements secrets** et en rendant anonymes toutes les déclarations publiées dans les rapports pour éviter toutes représailles.

La procédure du contradictoire

Bien qu'ils ne soient pas liés par une obligation légale de respecter le **principe du contradictoire**, les organes de contrôle ont développé cette garantie en pratique.

Ainsi, le CGLPL rédige tout d'abord un rapport préliminaire d'observation qui ne fournit aucune analyse et reste factuel. Ce rapport est ensuite envoyé au **chef de l'établissement** qui peut faire des observations sur les éventuelles erreurs factuelles ou matérielles. Ensuite, le CGLPL rédige le rapport final de visite avec ses observations et une analyse de l'organisation et du fonctionnement du lieu. Ce document est envoyé aux **Ministères compétents qui peuvent faire des observations**. Ces dernières seront publiées avec le rapport.

Si le CGLPL décide d'utiliser ses pouvoirs d'urgence, il publie ses recommandations en urgence sans respecter la procédure du contradictoire. Celles-ci ne concernent que les observations les plus urgentes et le rapport final qui couvrira l'ensemble des observations sera rédigé ultérieurement et publié en respectant le principe du contradictoire.

Après rédaction, le rapport de l'IPJJ est transmis à la **direction de la structure** inspectée. Si une partie du rapport porte sur une personne en particulier, elle lui est **envoyée individuellement** avec un délai pour rendre des observations écrites. L'IPJJ peut alors corriger les erreurs et annexer les autres observations.

Les inspecteurs de l'ISP quant à eux, rédigent un rapport préliminaire qui est envoyé au chef de l'établissement visité. Ils corrigent ensuite les erreurs et l'envoient au niveau central de l'ISP. Le rapport est alors validé sur la forme et sur le contenu et renvoyé au **chef de la structure** et à la **direction interrégionale**. Ils peuvent faire des observations sur ce qu'ils ont déjà mis en place et sur ce qu'ils ont l'intention de faire pour mettre fin aux violations des réglementations applicables.

Cette procédure du contradictoire constitue une **réelle garantie** à la fois **pour l'établissement et pour les membres du personnel** mais il faut reconnaître que la mise en œuvre de ce principe est **très longue** en pratique. Cela a un effet significatif sur les délais de publication des rapports. Par exemple, depuis son entrée en fonction le CGLPL a visité 46 CEF, mais seulement 18 rapports sont disponibles sur le site internet.

La publication

Tous les rapports du CGLPL ont vocation à être **publiés sur son site internet**. Cependant, aucun membre du personnel interrogé au cours de l'étude ne savait qu'ils sont disponibles. Les avocats et les juges ne semblent pas en être informés non plus, pourtant ces documents pourraient leur être utiles. Ils pourraient par exemple faire référence aux observations du CGLPL dans leur défense pour éviter l'envoi d'un client dans un CEF comme cela a déjà été fait par un avocat.

La publication des rapports des services d'inspection administratifs est **plus restreinte**. Les directeurs de l'ISP et de l'IPJJ sont en charge de la distribution de ces documents. Ainsi, les rapports sont transmis au **chef de la**

structure et à sa **hiérarchie** (direction centrale, territoriale et interrégionale). Sur demande, le CGLPL et le DDD peuvent également recevoir un rapport. Enfin, le chef de l'établissement peut communiquer le rapport au personnel. Le plus souvent, ils font un **court résumé** au cours d'une réunion du personnel ou communiquent uniquement la partie qui les concerne directement et non la partie relative à la direction.

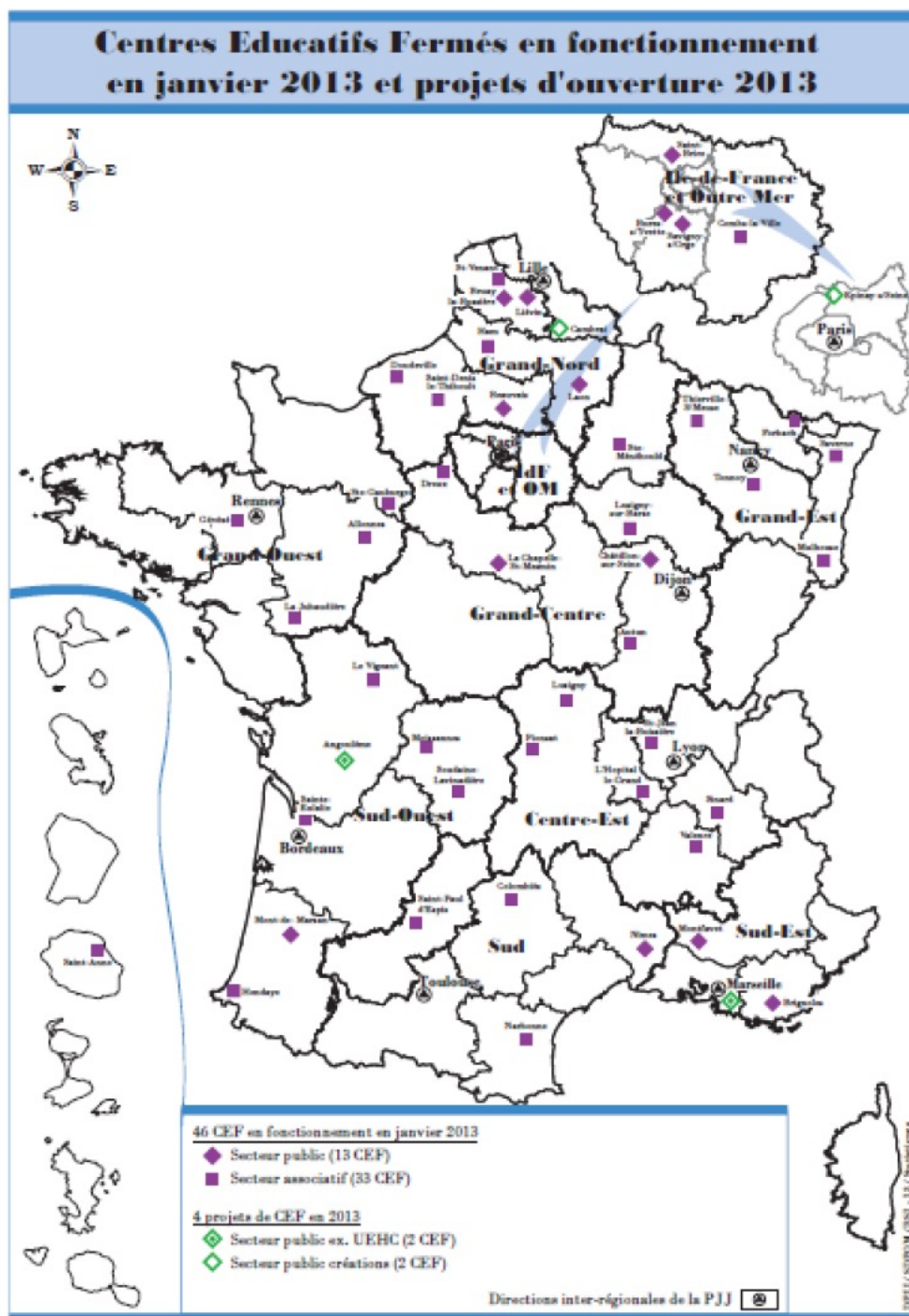
L'objectif de cette communication restreinte est de **protéger le personnel d'éventuelles représailles** de la part d'autres employés qui reconnaîtraient leurs déclarations bien qu'elles soient anonymes. Cela constitue néanmoins un **défait de transparence** et les représailles pourraient être évitées en rédigeant une version résumée neutre du rapport pouvant être distribuée à tout le monde.

Les personnes interrogées confirment que le niveau **d'informations reçues dépend du niveau hiérarchique**. Le plus souvent, ils ont reçu les recommandations portant uniquement **sur leur domaine de compétence**. Certains estimaient que les recommandations étaient **trop idéalistes** ou n'étaient **plus pertinentes** car depuis la visite, l'établissement avait mis fin à la violation de la règle mise en cause.

Les membres du personnel ont souvent de **fortes attentes** lors des visites de contrôle. Le fait que ces visites aient lieu longtemps après la survenue d'un incident, qu'ils ne soient pas informés du contenu du rapport, que les procédures de suivi ne soient pas toujours appliquées et que les améliorations attendues soient rarement mises en œuvre cause de **grandes déceptions**. **Les organes de contrôle devraient se concentrer sur ces points importants qui remettent en cause la crédibilité de leur mission.**



Annexe 2 : Carte des Centres éducatifs fermés (janv. 2013)



Annexe 3- Extraits du Guide de la détention pour les détenus arrivants

Il apparaît clairement que les extraits suivants du guide de la détention ne sont pas adaptés aux enfants.



Vous n'êtes pas d'accord

Le règlement intérieur de l'établissement donne la liste des autorités judiciaires et administratives auxquelles il est possible d'écrire sous enveloppe fermée.

Vous pouvez

Pour contester une décision prise par le chef d'établissement

- demander à vous faire expliquer les motifs de la décision ;
- demander au chef d'établissement de revenir sur une décision ;
- écrire au directeur interrégional des services pénitentiaires si vous n'êtes pas satisfait de la réponse, notamment dans le cadre d'une mise à l'isolement ;
- écrire au directeur de l'administration pénitentiaire ou au ministre de la Justice et des Libertés si vous n'êtes pas satisfait de la réponse du directeur interrégional ;
- dans une enveloppe fermée, écrire à tous les services de l'établissement.

Pour un problème concernant l'exécution ou l'application de la peine

- écrire aux autorités judiciaires (juge de l'application des peines*, procureur de la République, juge d'instruction, juge des libertés et de la détention, juge des enfants si vous êtes mineur).

Pour une question concernant votre santé

- écrire au directeur de l'hôpital auquel est rattachée l'UCSA*, aux médecins inspecteurs de l'agence régionale de santé (ARS) ainsi qu'au chef de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Pour un problème grave sur le fonctionnement de l'établissement

- écrire au chef de l'inspection des services pénitentiaires à la direction de l'administration pénitentiaire.

Vous pouvez aussi

- écrire au président du conseil d'évaluation de l'établissement (préfet ou sous-préfet) ;
 - saisir directement le Défenseur des droits ;
 - écrire au Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour l'informer de tout fait ou situation qui constitue une violation des droits fondamentaux de la personne. Le Contrôleur peut aussi s'entretenir, en toute confidentialité, avec des personnes détenues lors de ses visites d'établissement ;
 - écrire au président de la commission d'accès aux documents administratifs ;
 - déposer plainte en écrivant au procureur de la République pour porter à sa connaissance une infraction pénale ;
 - exercer un recours devant le tribunal administratif contre les décisions de l'administration pénitentiaire prises à votre rencontre.
- Dans le cas où **vous n'êtes pas d'accord avec une sanction disciplinaire**, vous devez d'abord faire un recours auprès du directeur interrégional dans un délai de 15 jours à compter de la notification de la décision. Le directeur interrégional a un mois pour répondre. L'absence de réponse équivaut à un rejet. Vous pouvez alors saisir le tribunal administratif ;
- exercer un recours devant la Cour européenne des Droits de l'homme après avoir fait tous les recours possibles en France.

Toutes ces correspondances, si elles portent clairement le nom du destinataire, ne sont pas contrôlées par l'administration.

Appendix 4 – Référentiel IPJJ de contrôle des CEF

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.

A1.4 – 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.

A1.5 - La situation des personnels est connue et suivie par la direction territoriale et la DIR.

A1.6 - 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.

A1.7 - 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 oeuvre 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.

Appendix 5 – Index

CAT	Comité contre la Torture (Nations Unies)
CEF	Centre éducatif fermé
CGLPL	Contrôleur Général des lieux de privation de liberté
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture ou des peines et traitements inhumains ou dégradants (Conseil de l'Europe)
CRC	Comité des droits de l'enfant (Nations Unies)
DAP	Direction de l'Administration pénitentiaire
DDD	Défenseur des droits
DEI	Défense des enfants international
DPJJ	Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme (Conseil de l'Europe)
EPM	Etablissement pénitentiaire pour mineurs
IGSJ	Inspection Générale des services judiciaires
IPJJ	Inspection de la Protection judiciaire de la jeunesse
ISP	Inspection des services pénitentiaires -
OIP	Observatoire international des prisons
OPCAT	Protocole additionnel à la Convention contre la torture
QM	Quartier des mineurs dans un établissement pénitentiaire