

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Recommandations du 17 octobre 2013 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté prises en application de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 et relatives aux centres éducatifs fermés d'Hendaye (Pyrénées-Atlantiques) et de Pionsat (Puy-de-Dôme) et réponse de la garde des sceaux, ministre de la justice, du 8 novembre 2013

NOR : CPLX1326616X

RECOMMANDATIONS DU 17 OCTOBRE 2013 DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ PRISES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 9 DE LA LOI DU 30 OCTOBRE 2007 ET RELATIVES AUX CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS D'HENDAYE (PYRÉNÉES-ATLANTIQUES) ET DE PIONSAT (PUY-DE-DÔME)

1. L'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 permet au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, lorsqu'il constate une violation grave des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, de saisir sans délai les autorités compétentes de ses observations en leur demandant d'y répondre. Postérieurement à la réponse obtenue, il constate s'il a été mis fin à la violation signalée ; il peut rendre publiques ses observations et les réponses obtenues.

En application de cette disposition d'urgence, qu'il emploie pour la troisième fois, le contrôleur général publie les présentes recommandations relatives aux centres éducatifs fermés l'Arverne à Pionsat (Puy-de-Dôme) et Txingudi à Hendaye (Pyrénées-Atlantiques), visités par deux équipes de contrôleurs respectivement du 27 au 30 août et du 23 au 26 septembre 2013.

2. Il a rendu destinataires des présentes recommandations le ministre de l'éducation nationale, la garde des sceaux, ministre de la justice, et la ministre des affaires sociales et de la santé. Un délai de dix-sept jours leur a été imparti pour faire connaître leurs observations. La garde des sceaux a fait connaître les siennes publiées ci-après. Les autres ministres n'ont pas répondu. La procédure habituelle, qui prévoit la rédaction par les contrôleurs d'un rapport de visite exhaustif, se poursuit et les rapports définitifs seront communiqués aux ministres compétents pour recueillir à nouveau leurs observations. Ils seront rendus publics à la fin de la procédure.

3. La Convention internationale des droits de l'enfant, que la France a signée et ratifiée, prévoit que « le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel... » (article 3, paragraphe 3).

La sécurité et la santé sont donc des objectifs nécessaires aux institutions qui accueillent les enfants. Compte tenu des risques inhérents aux comportements de mineurs et, *a fortiori*, d'enfants ayant déjà connu à divers degrés la délinquance, ces exigences ne sont qu'une autre manière d'illustrer le droit à la vie et le droit de ne pas subir des comportements inhumains et dégradants, tels qu'ils figurent tous les deux dans la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales tout autant que dans la Convention internationale des droits de l'enfant (articles 6 et 37).

Deux constats relevés au centre éducatif fermé d'Hendaye sont en contradiction avec ces principes.

4. L'implantation du centre a été choisi sur un terrain d'assiette du domaine public attaché autrefois à la marine nationale. Son accès est difficile et mérite d'être détaillé :

- la route donnant accès au centre (via un tunnel) est inaccessible aux piétons et son aménagement n'est pas prévu à cette fin ;
- il existe un ponton à usage de débarcadère sur les bords de la Bidassoa, évidemment utilisé antérieurement par les marins, mais qui ne sert plus qu'occasionnellement au centre pour des sorties récréatives ; un projet d'aménagement remet d'ailleurs en cause cette facilité ;
- la seule issue pour un jeune à pied est donc la double traversée des voies ferrées, d'une part, et de la voie de tramway Hendaye-Irun, d'autre part ; cette dernière est protégée par un passage à niveau mais les secondes sont interdites aux piétons et ne comportent aucun aménagement protecteur.

Certes, des piétons traversent fréquemment les voies. Mais la traversée des voies ferrées, même encadrée, et *a fortiori* à l'occasion d'une sortie improvisée ou d'une fugue, par des enfants hébergés au centre éducatif fermé, n'est pas conforme à la sécurité requise par les principes juridiques rappelés ci-dessus. Elle fait courir à ces mineurs, qui peuvent échapper en permanence à la vigilance des éducateurs, des risques importants et constitue donc, en raison de son caractère permanent, une atteinte grave à leur droit à la vie.

5. Certes, le centre va prochainement s'installer dans la commune proche de Bidart. Mais ce n'est qu'à titre provisoire, pour qu'y soient réalisés des travaux qui, conformément aux directives nationales, vont accroître la capacité d'accueil des lieux, au prix d'ailleurs d'une dégradation des conditions de logement pour une partie

des mineurs accueillis. Fonctionnant avec des effectifs supplémentaires à son retour à Hendaye, le centre va ainsi contribuer à l'accroissement des risques encourus. Le choix d'implantation, fait en 2003, en dit long sur le sérieux avec lequel les dimensions de sécurité et d'éducation ont été alors envisagées.

6. Méconnaît également gravement la portée de cette stipulation de la convention la découverte, dans les congélateurs du centre, de stocks importants de viande dont la date de consommation était dépassée depuis plusieurs mois. Peut-être ces aliments n'auraient-ils pas été donnés en nourriture aux enfants : nul ne peut l'affirmer. En outre, dès le fait connu, la direction a pris aussitôt les mesures qui s'imposaient. Il est pourtant établi qu'à tout le moins les mineurs hébergés au centre ont couru un risque pour leur santé du fait de la mauvaise gestion des aliments qui leur étaient destinés. D'ailleurs, lors de la visite, la dernière inspection des services vétérinaires remontait à 2008, et aucun contrôle régulier d'un laboratoire d'hygiène indépendant n'était prévu.

7. L'article 29 de la Convention internationale des droits de l'enfant met l'accent sur l'éducation et le sens qu'elle doit avoir, s'agissant de « l'épanouissement de la personnalité » de chacun et de « ses aptitudes mentales et physiques ». L'ordonnance du 2 février 1945 modifiée prévoit que les centres éducatifs fermés doivent être l'objet de mesures de surveillance et de contrôle « permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté » à la personnalité des mineurs accueillis.

8. Tel n'est pas ce que les contrôleurs qui ont visité le centre éducatif fermé de Pionsat ont constaté. Sans que la bonne volonté des éducateurs, d'ailleurs peu qualifiés et formés, puisse être mise en cause, ils ont relevé l'absence totale de projet éducatif. Un projet d'établissement écrit en juin 2010 avant l'ouverture de la structure tient lieu de projet de service. Mais ce document n'est, en tout état de cause, pas connu des personnels.

Lors de la visite, les occupations des enfants étaient décidées le matin même pour la journée. En début de matinée, ni les jeunes ni les éducateurs ne savaient ce qu'ils allaient faire, faute de réflexion sur un emploi du temps élaboré à l'avance. Au cours d'entretiens, des enfants se sont plaints eux-mêmes du manque d'organisation de la structure.

En effet, les « activités », durant le contrôle, étaient largement improvisées (fauchage des abords, sorties avec l'homme d'entretien pour acheter du petit matériel, match de football à quatre sur le terrain multisports goudronné...) et ne présentaient qu'un intérêt éducatif très limité, voire inexistant, pour les jeunes.

Rien n'était prévu pour compenser le vide laissé par l'absence de travail scolaire pendant les congés d'été. Au surplus, aucun enseignant, à la date de la visite (27-30 août 2013), n'était affecté par l'inspection académique, à quelques jours de la rentrée, dans cette institution recevant des enfants soumis à l'obligation scolaire.

Ces manquements, par leur importance, et alors même qu'une nouvelle direction, en place quelques jours avant la visite, avait clairement perçu ces graves lacunes, constituent une atteinte grave aux droits des enfants à leur éducation telle qu'elle est définie par les textes susmentionnés.

9. Ces constats conduisent le Contrôleur général des lieux de privation de liberté à recommander instamment :

- le déplacement définitif du centre éducatif fermé d'Hendaye vers un autre lieu compatible avec la sécurité et la santé des enfants accueillis ;
- une analyse complète, plurifactorielle et écrite préalable au choix des sites où doivent être ouverts des centres éducatifs fermés ;
- une nouvelle fois (cf. Recommandations du 1^{er} décembre 2010 du contrôle général relatives à quatre centres éducatifs fermés, *Journal officiel* du 8 décembre 2010), l'attention portée à la formation des éducateurs, initiale ou continue ;
- l'obligation pour tous les centres éducatifs fermés, y compris à Pionsat, de définir un projet éducatif identifiable, connu de tous, contrôlable et contrôlé par les services territoriaux compétents et actualisable ;
- la nécessité pour les autorités compétentes de nommer des enseignants dans des délais compatibles avec les besoins des enfants et d'assurer une permanence éducative durant les congés d'été.

J.-M. DELARUE

*
* *

RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Paris, le 8 novembre 2013.

Monsieur le Contrôleur général,

Par courrier du 21 octobre 2013, vous avez attiré mon attention sur la situation de deux CEF localisés à Hendaye (64) et Pionsat (63), suite aux visites que vous avez effectuées dans ces établissements respectivement du 23 au 26 septembre 2013 et du 27 au 30 août 2013. Vous avez en effet relevé dans ces établissements l'existence de violations graves des droits des mineurs placés en leur sein et souhaitez obtenir mes observations sur les différents points soulevés et les recommandations qui en découlent.

1. En premier lieu, vous avez fait deux constats dans le CEF Txingudi, situé à Hendaye (64), de nature à mettre en cause la sécurité et la santé des enfants.

Le premier de ces constats concerne l'implantation et les accès au centre.

La direction de la PJJ a engagé avec l'association gestionnaire de ce CEF un programme important de travaux qui doit débiter en décembre et qui répond à la majorité des points que vous avez relevés comme problématiques. Ces travaux sécuriseront en effet deux des trois voies d'accès que vous mentionnez, par la construction d'un très haut grillage rendant impossible tout accès à la rivière Bidassoa ainsi qu'aux voies ferrées de fret qui passent sur un talus surplombant l'arrière de la propriété.

Je vous rejoins bien évidemment dans cette politique de prévention, sachant qu'aucun incident ou accident de mineur ou de professionnel lié à cet environnement n'est intervenu durant les dix années écoulées de fonctionnement de ce centre.

Le second constat concerne la présence dans les congélateurs de viande dont la date de péremption de consommation était dépassée.

Une telle circonstance constitue sans conteste une situation gravement anormale. A la demande de la direction de la PJJ, la direction locale a saisi immédiatement la préfecture afin que les services vétérinaires exercent un contrôle des cuisines du CEF et établissent les recommandations nécessaires en matière de sécurité alimentaire.

Par ailleurs, je vous informe de la décision de l'association gestionnaire, antérieure à votre visite, d'arrêter la fabrication de repas à l'intérieur de l'établissement, de sorte que le stockage d'aliments est amené à disparaître. Cette nouvelle modalité a été mise en place depuis le 9 septembre 2013, les repas sont donc, depuis cette date, réalisés par la cuisine centrale de l'association. Ils sont acheminés tous les jours en caissons isothermiques et stockés dans un réfrigérateur puis réchauffés sur place. Chaque vendredi, les repas du week-end sont fournis. Il a été constaté par la direction territoriale, qui s'est rendue sur site le 25 octobre 2013, que chaque barquette était précisément étiquetée.

2. Les constats que vous avez effectués sur le CEF l'Arverne, situé à Pionsat (63), concernent les insuffisances au suivi éducatif et pédagogique des enfants accueillis dans le centre.

Les difficultés de fonctionnement, notamment celles relevées par les contrôleurs, sont connues de la direction de la PJJ.

Depuis l'ouverture, les directions locales de la PJJ ont préconisé plusieurs évolutions concernant l'association gestionnaire et le CEF, notamment dans le cadre de l'audit conduit par la direction interrégionale en juin 2012. Elles se mettent en place au fur et à mesure en tenant compte des délais des procédures à respecter.

Le changement de direction, que les contrôleurs ont pu constater, a eu lieu récemment (le 19 août 2013) et il en est attendu des évolutions significatives quant au fonctionnement de ce CEF.

En effet, avant ce changement, l'année 2013 a été marquée par une grande instabilité de l'encadrement. Des activités ont néanmoins été mises en place cet été et un emploi du temps hebdomadaire est désormais en vigueur depuis la rentrée. Des partenariats sont mis en place concernant les ateliers socio-éducatifs. Il en est de même s'agissant des stages professionnels accessibles aux mineurs en troisième phase de placement. Une éducatrice scolaire est également recrutée et vient appuyer un enseignant mis à disposition depuis le 3 octobre dernier.

Concernant le projet d'établissement, un premier travail a été mené sur l'année 2012, en lien avec la direction locale de la PJJ, axé principalement sur la gestion des agressions, de la violence et des fugues des mineurs suite au constat partagé en comité de pilotage de la multiplication de ce type d'incidents. La nouvelle directrice a engagé un travail de réactualisation avec les professionnels, en s'appuyant sur les orientations qui lui ont été données par l'association et la direction territoriale de la PJJ concernant l'organisation du fonctionnement interne et le référencement des pratiques, mais aussi sur les savoir-faire existants. Cette démarche doit aboutir à la fin du premier trimestre 2014. La procédure de validation par la direction de la PJJ sera lancée à compter de cette échéance, les vérifications porteront sur le respect aussi bien des modalités de forme (démarche participative et continue au regard de l'évaluation interne notamment) que du contenu pédagogique et éducatif de la prise en charge des mineurs.

Enfin, vous attirez une nouvelle fois mon attention sur la formation des éducateurs. En effet, les professionnels qui s'engagent dans cette mission n'ont pas toujours suivi une formation initiale dans le champ social, ce qui est le cas pour ce CEF géré par le secteur associatif. Cependant, une vigilance particulière est apportée par l'association employeur en lien avec les directions locales de la PJJ sur la formation continue. Ainsi, dans le cadre des plans de formation 2013-2014, deux professionnels se sont engagés dans une démarche de VAE pour une qualification d'éducateur spécialisé, un autre envisage une telle démarche pour une qualification de moniteur-éducateur et les quatre personnels assurant les fonctions de veille de nuit bénéficient de la formation de surveillant de nuit. De plus, des formations, hors plan, ont été organisées à destination de tous les professionnels sur les thématiques de gestion de la violence et de la participation des usagers à la prise en charge. Enfin, un accompagnement d'équipe de type « analyse des pratiques » a été validé et se mettra en place en 2014 tandis que sera étudié, dans le cadre du budget prévisionnel 2014, un projet de formation sur les écrits professionnels.

Pour vérifier que les évolutions nécessaires ont bien eu lieu, j'ai l'intention de diligenter un contrôle du fonctionnement de ce CEF en 2014.

Telles sont les observations que je souhaitais porter à votre connaissance dans le cadre de cette procédure d'urgence.

Plus largement, je souhaite vous indiquer que des enseignements ont été tirés du rapport IGAS/IGSJ/IPJJ sur l'évaluation des centres éducatifs fermés dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants. Ainsi, la gouvernance des CEF va être renforcée à tous les échelons territoriaux. Dans ce cadre, le cahier des charges va

être revu concernant notamment la gestion des incidents. Une procédure d'évaluation concernant l'efficacité du dispositif va être mise en œuvre. Il va être également procédé à un renforcement de personnels en santé mentale sur l'ensemble des CEF gérés directement par la PJJ. Je souhaite également conduire une croissance maîtrisée du dispositif, respectant également en cela les préconisations du rapport et les expressions de besoins formulées par la protection judiciaire de la jeunesse.

Je vous prie de croire, Monsieur le Contrôleur général, à l'assurance de ma considération distinguée.

CHRISTIANE TAUBIRA