

## Congrès AFSP 2009

### Section thématique 29 « Pour une analyse des politiques éducatives »

Session n°1

Girault Eloïse (UMR Triangle, ENS-LSH, IEP Lyon)

[E.girault@univ-lyon2.fr](mailto:E.girault@univ-lyon2.fr)

#### **L'éducation des mineurs délinquants au prisme de la science politique. Les enjeux d'une sectorisation**

La justice française des mineurs –appelée aussi protection judiciaire de la jeunesse- est aujourd'hui « une justice sous tension »<sup>1</sup> qui fait face à d'importants bouleversements sociaux et institutionnels. Depuis 2002, elle a été profondément réformée<sup>2</sup>. Le droit pénal des mineurs a été largement modifié, tout comme les conditions d'incarcération des mineurs. Parallèlement, la protection de l'enfance a été réorganisée<sup>3</sup>. Plus généralement, on peut parler, avec Francis Bailleau, d'une « réorientation du référentiel de l'action publique en matière de protection de la jeunesse » :

« Tant les modes d'organisation que les finalités d'intervention de l'ensemble des institutions sanitaires, sociales et judiciaires qui participent à la régulation de la jeunesse connaissent des réorientations importantes »<sup>4</sup>.

#### **Le pénal, objet négligé par les politistes**

Le « pénal » étant « un véritable enjeu de lutte politique, au même titre que l'école ou l'économie »<sup>5</sup>, il apparaît a priori légitime qu'un politiste s'attèle à l'analyse des nouvelles politiques de lutte contre la délinquance des mineurs. Mais, pour légitime qu'elle soit, la tâche n'est pas aisée, notamment en raison de la relative « ignorance de la question de la justice par la sociologie politique »<sup>6</sup>. Malgré quelques incursions récentes dans ce domaine<sup>7</sup>, les politiques pénales -entendues comme les « décisions et actions concrètes qui dynamisent la réponse au phénomène criminel » \_ restent un objet faiblement investi par les politistes<sup>8</sup>. Pour Jacques Chevallier, si ce sujet n'a pas été jusqu'alors abordé de front par les politistes,

---

<sup>1</sup> BASTARD Benoît et MOUHANNA Christian, « *Le juge des enfants n'est pas un juge mineur* ». *Etude sociologique d'un groupe professionnel sous tension* », Rapport pour la mission de recherche Droit et justice, 2008.

<sup>2</sup> La justice française des mineurs n'est pas la seule à avoir connue d'importantes réformes. En effet, c'est le cas de la plupart des justices juvéniles en Europe. Quelques grandes tendances se dégagent à l'échelle européenne : une responsabilisation tant des mineurs que des parents, une prise en charge renforcée et parfois plus répressive des mineurs délinquants ou déviants qui se voient parallèlement reconnaître de nouveaux droits, l'avènement d'une justice réparatrice ou restauratrice, alternative à la voie pénale, accordant une place plus importante aux victimes et à la communauté. Sur ce point : DELANNOY Laetitia, « Les perspectives de la justice juvénile en Europe. Entre diversité et convergence », *Informations sociales*, 2007, n°140, p. 38-48.

<sup>3</sup> Cf. la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

<sup>4</sup> BAILLEAU Francis, *Argumentaire pour l'Association internationale de recherche en criminologie juvénile (A.I.R.C.J.)*, mars 2006, p. 1.

<sup>5</sup> ENGUÉLÉGUÉLÉ Stéphane, « La « thématique pénitentiaire » et le traitement de l'enjeu « pénal » », CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, P.U.F., 1996, p. 91.

<sup>6</sup> COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, P.U.F., 2000, p. 24.

<sup>7</sup> On peut citer ici les travaux de Stéphane ENGUÉLÉGUÉLÉ. Dans son ouvrage *Les politiques pénales (1958-1995)*, il s'intéresse aux grilles applicables à l'analyse des politiques pénales.

<sup>8</sup> ENGUÉLÉGUÉLÉ Stéphane, *Les politiques pénales (1958-1995)*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 22.

c'est parce qu'il présente de « redoutables difficultés » : « technicité du problème », « profusion de textes, des plus généraux aux plus particuliers, se succédant selon des temporalités différentes » et « opacité de processus qui se déroulent pour une large part dans des cénacles fermés d'experts »<sup>9</sup>. Stéphane Enguéléguélé, pour sa part, explique cet état de fait par les enjeux disciplinaires et symboliques qui s'attachent à l'objet pénal.

« Vouloir faire de la "répression" l'objet de "politiques", risque de choquer l'éthos libéral des sociétés pluralistes et démocratiques, tant on a peine à considérer que le droit pénal, pilier de l'ordre social et politique, puisse donner lieu à des stratégies politiques [...]. Ceci explique peut-être la position encore très périphérique de cet objet dans le « champ » de la science politique qu'on a souvent perçue comme « science du pouvoir », science au service ou à la disposition du politique dont elle peut chercher à rationaliser l'exercice et constituer un moyen de légitimation. Redoutant d'être considéré comme un « ingénieur » au service des autorités politiques dans la construction de la stratégie pénale, le politiste abandonne ce terrain sensible au « pénaliste » »<sup>10</sup>.

### **La protection judiciaire de la jeunesse : un système complexe**

Sur le plan spécifique de la justice des mineurs, plusieurs communications et articles esquissent une « sociologie politique de la protection judiciaire de la jeunesse »<sup>11</sup>. Si ces apports méritent d'être approfondis et consolidés, il faut, pour cela, vaincre les obstacles attachés à l'étude de cet objet. Ils résident notamment dans la technicité juridique et institutionnelle de la protection judiciaire de la jeunesse : il s'agit, en effet, d'un champ particulièrement complexe à appréhender. Rappelons ici que la justice des mineurs concerne les mineurs ou jeunes majeurs (c'est-à-dire les jeunes ayant entre 18 et 21 ans) soumis à une décision de justice :

- Soit au titre du pénal pour les mineurs ayant commis des infractions (Ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante) ;
- Soit au titre du civil pour les mineurs « en danger » (Ordonnance du 23 décembre 1958 relative à l'enfance en danger)<sup>12</sup> ;
- Soit au titre de la protection des jeunes majeurs (Décret du 18 février 1975 « fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur de jeunes majeurs »).

La justice des mineurs est exercée, pour sa plus grande part, par des magistrats spécialisés : juges des enfants, substituts ou juges d'instruction chargés des affaires de mineurs, magistrats de la chambre spéciale des mineurs ou de la chambre de l'instruction à la cour d'appel. La Direction de la protection judiciaire (D.P.J.J.), administration du Ministère de la Justice, est chargée de la détermination des politiques et de l'organisation des moyens qui permettent l'exécution de décisions de justice concernant les mineurs délinquants, les mineurs en danger et les jeunes majeurs. Les décisions des magistrats sont exécutées par des fonctionnaires de la D.P.J.J. ou par des associations habilitées par le Ministère de la justice pour recevoir des jeunes en danger et/ou délinquant.

La protection judiciaire de la jeunesse recouvre trois grandes fonctions : les fonctions d'investigation et de suivi en milieu ouvert, la fonction d'hébergement et la fonction d'insertion. La fonction d'investigation consiste à assister l'autorité judiciaire dans la préparation de ses décisions par le recueil rapide de renseignements socio-éducatifs, des enquêtes sociales, des investigations et orientations éducatives. Pour leur part, les mesures de milieu ouvert concernent des jeunes qui restent dans leur environnement habituel<sup>13</sup>. La fonction d'hébergement, quant à elle, résulte d'une décision de placement du mineur hors de

<sup>9</sup> CHEVALLIER Jacques, « Avant-propos », in ENGUÉLÉGUÉLÉ Stéphane, *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 7.

<sup>10</sup> ENGUÉLÉGUÉLÉ Stéphane, *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 11.

<sup>11</sup> COMMAILLE Jacques, « Esquisse d'une sociologie politique de la Protection judiciaire de la jeunesse », *Communication lors du séminaire sur « L'évolution des frontières entre action judiciaire et action sociale »*, Toulouse, 30 mars 1994.

<sup>12</sup> La justice intervient alors lorsque « la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger » ou lorsque les « conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ».

<sup>13</sup> Les mesures de milieu ouvert couvrent l'action éducative en milieu ouvert (AEMO), la liberté surveillée, préjudicielle ou non, le contrôle judiciaire, la réparation, les travaux d'intérêt général, le sursis avec mise à l'épreuve.

son milieu d'origine, qui correspond soit à une sanction (mesure pénale), soit à la prise en considération des risques encourus par le jeune au sein de sa famille (mesure civile). L'hébergement est soit collectif, soit individualisé (logements personnels, places en foyers de jeunes travailleurs, familles d'accueil). Jusqu'en 1996, l'hébergement collectif était principalement réalisé dans les Foyers d'action éducative (F.A.E.). En 1996, de nouvelles structures sont cependant créées : il s'agit des « Unités à encadrement éducatif renforcé » (U.E.E.R.), rebaptisées en 1998 « Centres éducatifs renforcés (C.E.R) ». Ce sont de petites unités d'hébergement recevant des mineurs délinquants en grande difficulté « qui, momentanément, ne relèvent pas d'une prise en charge collective traditionnelle mais qui ont besoin pour un temps limité (3 à 6 mois) d'être éloignés de leur milieu naturel ». En 2002 sont créés de nouveaux établissements éducatifs : ce sont les Centres éducatifs fermés (C.E.F), chargés de recevoir des jeunes qui font l'objet d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve.

La protection judiciaire de la jeunesse comporte donc deux branches : le « civil » et le « pénal ». Elle repose sur un segment administratif (la direction de la protection judiciaire de la jeunesse), sur l'action de plusieurs groupes professionnels (magistrats, travailleurs sociaux, psychologues) ainsi que sur un droit spécialisé qui a une finalité essentiellement protectrice. Afin que le tableau soit complet, ajoutons qu'à côté de la protection judiciaire de la jeunesse, il existe une protection administrative de la jeunesse. Cette dernière « concerne les enfants qui ne sont pas considérés comme en danger mais dont les difficultés familiales paraissent suffisamment lourdes pour justifier une intervention, avec l'accord des familles, sans avoir recours à la justice »<sup>14</sup>. Depuis 1983, la protection administrative est à la charge des départements. Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance assument cette compétence<sup>15</sup>.

### **La spécialisation de la justice des mineurs : un processus fragile et réversible**

A la différence des autres mesures de protection judiciaire de la jeunesse, l'hébergement des mineurs de justice constitue un enjeu dans le champ politique, c'est-à-dire une question « autour duquel se greffe un débat, une controverse [et] qui est l'objet de valorisations controversées »<sup>16</sup>. En ce sens, il nous semblait particulièrement intéressant de comprendre comment les politiques d'hébergement des mineurs de justice se fabriquent. Pour ce faire, nous avons choisi de nous intéresser, dans notre travail doctoral, à trois décisions spécifiques : la création des unités à encadrement éducatif renforcé (1996), la transformation de ces dites unités en centres éducatifs renforcés (1999) et le lancement du programme centres éducatifs fermés (2002). Il s'agit là d'une « série décisionnelle », d'une « grappe de décisions » étroitement liées en elles, « ayant le même objet, le même terrain d'application » et se « conditionnant réciproquement »<sup>17</sup>. Comment poser notre regard pour produire une réflexion qui soit spécifique à la science politique et ne parodie pas les sciences éducatives ou la criminologie? C'est la notion de secteur d'action publique qui nous a semblé heuristique pour penser et analyser cet objet. Rappelons que la « notion de secteur d'action publique ou de secteur de l'Etat a été, et est toujours centrale dans l'analyse des politiques publiques »<sup>18</sup>. Le secteur peut être défini dans « une acception large » comme « un espace ou [...] une question sur lesquels existent des formes d'interventions publiques, que ce secteur soit ou non fortement institutionnalisé (par exemple, sous la forme d'un ministère), et qui correspond à un ensemble d'acteurs en interaction »<sup>19</sup>. Dans une acception restreinte, il s'agit d'une « structuration verticale de rôles professionnels qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d'élaboration de normes et

<sup>14</sup> FREUND Véronique, *Le métier d'éducateur de la P.J.J.*, Paris, La Découverte, 2004, p. 15.

<sup>15</sup> Article L221-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

<sup>16</sup> MÉNY Yves, THOENIG Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, P.U.F., 1989, p. 169.

<sup>17</sup> CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, P.U.F., 1994, p. 494.

<sup>18</sup> BARAIZE François, « La notion de secteur est-elle encore centrale ? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur », *Pôle Sud*, 1999, vol. 4, n° 1, p. 107.

<sup>19</sup> MUSSELIN Christine, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet », *R.F.S.P.*, 2005, 55(1), p. 52.

de valeurs spécifiques, de fixation de ses frontières »<sup>20</sup>. Pour Pierre Muller, « l'existence d'un secteur renvoie à trois dimensions constitutives »<sup>21</sup> :

- « Un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques. [...] La dimension des intérêts (des conflits et du pouvoir) est donc centrale pour comprendre les logiques d'action à l'œuvre au sein d'un secteur et donc dans la politique considérée. »<sup>22</sup>
- « La dimension institutionnelle exprime la division du travail administratif telle qu'elle est traduite dans un ensemble d'organisations, de ministères, d'agences, etc., qui vont donner de la « consistance » aux relations entre les acteurs du secteur tout en figeant relativement les configurations du pouvoir. On pourra alors facilement identifier des phénomènes de *path dependance* liés à la mise en place de routines administratives, corporatives et organisationnelles qui rendront difficile la remise en cause des rapports de force entre les acteurs du secteur. »<sup>23</sup>
- « Enfin, la dimension cognitive exprime la vision du problème et des solutions telle qu'elle a été élaborée par les acteurs dominant le secteur et telle s'est imposée sans forme de diagnostic, d'algorithmes mais aussi de valeurs et de normes qui vont donner du sens à l'action publique dans un domaine. On retrouve ici la notion de référentiel, de paradigme ou de cadre cognitif ou normatif. »<sup>24</sup>

On peut considérer que la justice des mineurs constitue un *secteur de la justice*. C'est, en effet, un système résolument dérogatoire au système pénal commun, reposant sur un droit spécialisé appliqué par des magistrats eux-mêmes spécialisés et sur un segment administratif spécifique (la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse). Ce secteur n'est pas parfaitement homogène. Il est composé de groupes professionnels différents (magistrats, travailleurs sociaux, psychologues), souvent en concurrence<sup>25</sup>. Chaque groupe professionnel est traversé lui-même par des tensions internes<sup>26</sup>. Pour autant, on peut montrer que les différents acteurs sont unis par une série de diagnostics, d'algorithmes mais aussi de valeurs et de normes qui vont donner du sens à leur action quotidienne. Par ailleurs, ils partagent un intérêt : le maintien de la spécialisation et de l'autonomie de la justice des mineurs. En ce sens, ils *font secteur*.

Notons que le secteur de la justice des mineurs, comme les autres secteurs en charge de l'enfance en difficulté, est une construction historique. Il a fallu de longues années, de nombreux textes de loi ou projets avortés pour que s'impose l'idée d'une justice spécialisée et autonome prenant en charge les mineurs. Il y a donc eu invention d'un secteur d'action publique, à travers un processus complexe qui ne s'est pas déployé de manière linéaire, mais est passé par des moments de tensions et de déséquilibre<sup>27</sup>. Cette justice reste l'objet de conflits politiques et institutionnels. Ainsi Jacques Commaille estime que « les principes fondateurs » de la justice des mineurs » -entendus ici comme « un ensemble de croyances, de principes et de normes constituant le noyau dur d'une politique de la justice »- « sont moins un acquis qu'un enjeu permanent »<sup>28</sup>. Cela se traduirait, chez les acteurs de la protection judiciaire de la jeunesse, par un « souci obsessionnel de rappeler en permanence ce qui est en permanence menacé : la primauté de

<sup>20</sup> MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 19.

<sup>21</sup> MULLER Pierre, « Secteur », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (coord.), *Dictionnaire des politiques publiques* Paris, P.F.N.S.P., 2004, p. 409.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid., p. 409-410.

<sup>24</sup> Ibid., p. 410.

<sup>25</sup> Sur la dimension concurrentielle des rapports entre éducateurs et magistrats, voir : FREUND Véronique, *Le métier d'éducateur de la P.J.J.*, op. cit., pp. 49-56.

<sup>26</sup> Sur les tensions qui traversent la composante éducative du secteur de la P.J.J., voir : GIRAULT Eloïse, « Secteur public, secteur privé de la protection judiciaire de la jeunesse en France : nouvelles frontières », *Communication lors du 16<sup>ème</sup> Colloque international de la Revue « Politiques et management public »*, Florence, 16 mars 2007.

<sup>27</sup> CHAUVIÈRE Michel, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, Paris, Editions Ouvrières, 1980, 283 p.

<sup>28</sup> COMMAILLE Jacques, « Les principes fondateurs de la justice des mineurs. Mythes et enjeux autour de leur construction et de leur mise en œuvre », in Ministère de la justice, *Actes du colloque célébrant le cinquantième anniversaire de l'ordonnance du 2 février 1945*, 1995, p. 147.

l'éducatif sur le répressif, de la spécialisation de la justice concernée, du développement d'un droit spécifique de la défense, etc. »<sup>29</sup>.

« Il faut dire que le secteur professionnel auquel j'ai appartenu est vraiment méfiant parce qu'à toutes les décennies – voire, plus souvent, à chaque alternance politique- le problème resurgit : quel est le traitement qu'on va mettre en place pour éradiquer, entre guillemets, la délinquance et les comportements déviants ? »<sup>30</sup>

### **Des frontières sectorielles poreuses, complexes et évolutives**

Le secteur de la P.J.J. est en interaction constante avec trois autres secteurs prenant en charge des mineurs en difficulté.

- le « secteur sanitaire » (pédopsychiatrie) ;
- le « secteur de l'aide sociale à l'enfance » (protection administrative de la jeunesse) ;
- le « secteur médico-éducatif ».

Ces quatre secteurs se sont progressivement mis en place après la seconde guerre mondiale. A priori, ils s'adressent à des populations, sinon différentes, du moins ayant des difficultés spécifiques. On considère d'ailleurs communément que les orientations vers telle ou telle prise en charge se font sur la base de difficultés objectives des individus : les caractéristiques des difficultés qu'ils rencontrent expliqueraient le choix de tel ou tel mode d'intervention. Mais les travaux de recherche et d'expertise montrent une réalité qui est toute autre. Depuis de nombreuses années, rapports officiels et rapports de recherche « n'ont en fait cessé de décrire l'enchevêtrement des missions et des populations depuis la mise en place de dispositifs dont l'ambition originelle était le partage et la spécialisation en vertu des spécificités des jeunes et de leurs problèmes »<sup>31</sup>. Les frontières entre ces différents secteurs sont donc poreuses, complexes et évolutives.

A notre sens, comprendre les mutations qui affectent aujourd'hui le secteur de la protection judiciaire de la jeunesse nécessite un double effort analytique. Il convient tout d'abord de replacer ces transformations au sein du processus d'invention de la protection judiciaire de la jeunesse. En effet, comme le montre Robert Castel, le présent n'est pas seulement le contemporain, il est la conjonction d'effets d'héritage et d'effets d'innovation<sup>32</sup>. En ce sens, il faut « lire l'actualité comme le point d'aboutissement d'une dynamique plongeant ses racines dans le passé »<sup>33</sup>. Les nouvelles politiques publiques de protection judiciaire de la jeunesse doivent donc être comprises comme « un changement de régime qui articule de l'ancien et du nouveau »<sup>34</sup>. Par ailleurs, il apparaît nécessaire de ne pas considérer les institutions judiciaires et éducatives en charge des « mineurs de justice » comme des isolats qui seraient protégés de toute influence extérieure. Si elles poursuivent une logique qui leur est propre, elles subissent néanmoins l'influence des « puissantes institutions dont elles sont issues, en charge de l'exercice des fonctions régaliennes »<sup>35</sup> (justice, appareil pénitentiaire). De la même façon, il faut souligner que la protection judiciaire de la jeunesse entretient un lien consubstantiel avec l'Etat social<sup>36</sup>. Pour Francis Bailleau, il existe d'ailleurs un lien entre l'effritement actuel de l'Etat social et les réorientations de la justice des mineurs.

« Ce qui est en jeu dans la réforme proposée de la Justice des mineurs, c'est bien [la] notion de solidarité de la société envers les membres les plus fragiles qui la composent. Cette interrogation sur la solidarité qui, aujourd'hui, traverse la

---

<sup>29</sup> Ibid., p. 148.

<sup>30</sup> Entretien avec un directeur départemental honoraire de la Protection judiciaire de la jeunesse (mai 2007).

<sup>31</sup> SICOT François, *Déviances juvéniles. Appréhender leur construction et les évolutions de leurs régulations*, Thèse pour l'habilitation à diriger les recherches, 2008, p. 6.

<sup>32</sup> Nous nous appuyons ici sur les travaux de Robert Castel. Ce dernier s'efforce de construire une « histoire du présent ». Voir sur ce point : CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995.

<sup>33</sup> CASTEL Robert, *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, mars 2009, pp. 62-63.

<sup>34</sup> Ibid., p. 63.

<sup>35</sup> COMMAILLE Jacques, « Nouvelles politiques publiques de régulation de la jeunesse... », op. cit.

<sup>36</sup> CASTEL Robert, *La montée des incertitudes...*, op. cit., p. 228.

justice des mineurs existe également à un niveau plus général, celui de l'ensemble des politiques publiques sociales. [...] Elle participe à ces mutations plus ou moins maîtrisées qui marquent la fin d'une « certaine » société salariale »<sup>37</sup>.

## **Des maisons de correction aux foyers d'action éducative : les métamorphoses de l'hébergement**

La notion de secteur permet d'éclairer d'un regard nouveau les débats contemporains relatifs au placement des mineurs de justice. En se retournant vers l'histoire de la prise en charge des mineurs, on s'aperçoit que l'hébergement « est à la fois le berceau de la protection judiciaire de la jeunesse, la matrice de son identité et son point névralgique »<sup>38</sup>. Rappelons que, dès le début du XIX<sup>ème</sup> siècle, des établissements spécifiques pour mineurs sont créés. Les années 1820 et 1830 sont marquées par la création de quartiers pour les mineurs dans les prisons et par la diffusion de théories préconisant l'éloignement des enfants des villes ainsi que leur soumission à un régime d'éducation stricte. Les lois des 5 et 12 août 1850 sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus consacrent trois types d'établissements :

- les établissements pénitentiaires ;
- les colonies pénitentiaires ;
- les colonies correctionnelles.

En 1927, les colonies correctionnelles et pénitentiaires sont rebaptisées « maisons d'éducation surveillée ». Elles sont gérées par une sous-direction du Ministère de la justice (la sous-direction de l'Education surveillée). Ces structures reposent sur des pratiques coercitives ; elles sont progressivement fermées, à la suite d'importantes campagnes de presse. Il faudra, cependant, de longues années avant que ce passé pénitentiaire s'efface tout à fait :

« Dans l'après-guerre, de nombreux personnels nouvellement intégrés au cadre éducatif continuent [...] à perpétuer de longues traditions pénitentiaires. Les institutions ne changent pas, ce sont les mêmes lieux, le même environnement, les mêmes bâtiments »<sup>39</sup>.

L'après-guerre est un moment clé dans la naissance de ce secteur d'action publique. L'Education surveillée devient une direction autonome au sein du Ministère de la justice. Par ailleurs, avec l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, le droit de l'enfance délinquante s'autonomise du droit pénal de l'adulte<sup>40</sup>. Cinq dispositions essentielles, d'ailleurs étroitement imbriquées, marquent cette rupture :

- une authentique juridiction spécialisée est instituée ;
- la mesure éducative devient la règle ;
- la mesure éducative se différencie réellement en une large gamme de possibilités ;
- le choix entre ces diverses possibilités s'effectue en fonction d'un critère objectif : la personnalité de l'enfant dont l'étude est confiée à des spécialistes compétents ;
- lorsque la voie éducative est choisie, le jugement ne clôt pas l'intervention judiciaire : la mesure peut être à tout instant révisée.

L'ordonnance du 2 février 1945 consacre donc la primauté de l'éducatif sur le répressif. De plus, elle suppose une spécialisation des personnels prenant en charge des mineurs délinquants. Progressivement se construit une technicité éducative qui propose « d'autres moyens de comprendre et d'autres outils que ceux de la contention, de la correction et du dressage »<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> BAILLEAU Francis, « Une autre lecture de la justice pénale des mineurs », in BEC Colette, PROCACCI Giovanna (et alii), *De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Paris, Ed. Syllepse, 2003, p. 228.

<sup>38</sup> FREUND Véronique, *Le métier d'éducateur de la P.J.J.*, op. cit., p. 62.

<sup>39</sup> BOURQUIN Jacques, « Deux contributions à la connaissance des origines de l'éducation surveillée », *Cahiers du centre de recherche interdisciplinaire de Vaucresson*, octobre 1986, n° 2, p. 57.

<sup>40</sup> L'ordonnance du 23 décembre 1958 constituera l'étape suivante dans la construction du modèle français de protection de l'enfance. L'ordonnance fonde en un texte unique l'ensemble des mesures concernant les mineurs en état de danger et prévoit que la compétence du juge des enfants, jusque-là cantonnée aux seuls mineurs délinquants, est désormais étendue à l'enfance en danger.

<sup>41</sup> AICHORN August, *Jeunes en souffrance. Psychanalyse et éducation spécialisée*, Paris, Editions du champ social, 2000, p. 136.

Parallèlement, alors que s'affirme un secteur de la protection judiciaire de la jeunesse, le placement des mineurs délinquants connaît de grandes transformations. Dans les années 50 et 60, l'Education surveillée dispose de grosses structures d'internat, alliant hébergement et formation professionnelle. Ces centres assument une « fonction de lieu à l'écart, avec des règles et des valeurs propres, avec [un] statut de microcosme social »<sup>42</sup>. Dans les années 70, ces internats sont fermés et remplacés par de petits foyers, insérés dans le tissu urbain : les foyers d'action éducative. Les F.A.E. reposent sur une nouvelle doctrine éducative de l'hébergement, qui s'ordonne autour de quatre paradigmes identifiables<sup>43</sup>.

1. L'accompagnement individuel du mineur doit prendre le pas sur la surveillance du groupe.
2. La vie du mineur doit être la plus semblable possible à celle qui était la sienne avant le placement. Les liens avec la famille mais aussi avec l'environnement social habituel du mineur doivent être maintenus dans la mesure du possible.
3. Les foyers d'action éducative doivent reposer sur une volonté d'ouverture sur l'environnement, contrairement aux internats où toutes les activités se déroulaient à l'intérieur des murs.
4. Mineurs délinquants et mineurs en danger peuvent être réunis.

Notons que la révolution de l'hébergement qui s'opère dans les années 70 symbolise aux yeux des acteurs professionnels une forme de triomphe tranquille de l'éducatif sur les traditions pénitentiaires. On peut, en effet, saisir, au sein du secteur, un « récit » présentant les années 70 comme « un âge d'or ». Ce discours institue tout d'abord une origine au secteur : c'est la mythique ordonnance du 2 février 1945 qualifiée de fondatrice. La période de l'après-guerre est présentée comme « un temps persistant, stable, ordonné »<sup>44</sup> auquel on peut opposer un « présent » qui apparaît au contraire « désordonné », « incohérent », « bouleversant »<sup>45</sup>. La réalité est évidemment bien plus complexe<sup>46</sup>, mais ce récit conditionne la réception des politiques publiques d'hébergement par le secteur d'action publique.

### **L'hébergement, point névralgique du secteur**

Matrice de l'identité du secteur, l'activité d'hébergement est aussi, comme le souligne Véronique Freund, le point névralgique du secteur. Elle engage tout à la fois la professionnalité et la légitimité de la protection judiciaire de la jeunesse. D'une part, c'est au sein de ces structures que l'on retrouve les mineurs les plus fragilisés ou les plus fortement engagés dans une carrière délinquante. D'autre part, il existe à l'égard des structures d'hébergement une attente d'ordre public :

« L'existence de ces structures est une source de légitimité pour le secteur : pour l'opinion publique, la prise en charge de jeunes délinquants est souvent synonyme d'une mise à l'écart, entre quatre murs, et elle supporterait mal que cette possibilité n'existe pas »<sup>47</sup>.

Le degré de liberté accordée aux jeunes placés dans des structures d'hébergement constitue d'ailleurs un enjeu politique récurrent. Les questions à cet égard sont nombreuses. Quelles mesures de sécurité passive doit-on adopter ? Lesquelles peuvent, au contraire, être jugées dégradantes pour les mineurs ? Comment les fugues doivent-elles être sanctionnées ? Doit-on autoriser la fouille des mineurs et de leurs chambres ? Doit-on adjoindre aux personnels de la P.J.J. des agents de l'administration pénitentiaire ? Quelles règles doivent être adoptées en matière de sorties ? La liberté de correspondance doit-elle être totale ? Doit-on remplacer les F.A.E. par des centres fermés afin de répondre à des impératifs d'ordre public ?

---

<sup>42</sup> PALACIO Manuel, *La justice des enfants perdus*, op. cit., p. 118.

<sup>43</sup> Ibid., p. 119-121.

<sup>44</sup> ZONABEND Françoise, *La mémoire longue*, Paris, Jean Michel Place, 1999, p. 216.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> CHAUVIÈRE Michel, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, Paris, Editions Ouvrières, 1980

<sup>47</sup> FREUND Véronique, *Le métier d'éducateur de la P.J.J.*, op. cit., p. 62.

## Genèse des Unités à encadrement éducatif renforcé (1996) et refus des centres fermés

Témoigne de ces tensions la polémique particulièrement vive qui a opposé en 1996 le ministère de la justice au ministère de l'intérieur. S'alarmant d'une « progression quantitative et qualitative de la délinquance des mineurs », la Place Beauvau propose alors l'institution d'une procédure de comparution immédiate pour les mineurs délinquants ainsi que la création de « centres contrôlés » fondés sur la notion d'éloignement<sup>48</sup>. A la différence des foyers traditionnels, ces centres reposeraient sur une contention physique des mineurs, notamment par le biais de mesures de sécurité passive. Ces propositions suscitent alors la colère de la Chancellerie qui estime notamment que la comparution immédiate est contraire à "l'esprit" de l'ordonnance du 2 février 1945<sup>49</sup>. En outre, le Ministre de la justice se déclare opposé aux centres contrôlés, à qui il reproche de confondre « la fonction contenante », inhérente à toute tâche éducative, et la « contention », qui représente une atteinte aux libertés individuelles et ne peut s'exercer que dans un cadre juridique précis. Quelques années auparavant, la Chancellerie s'était déjà déclarée opposée à des structures qui se caractériseraient par le « recours à des moyens de contrainte physique » ainsi que l'accueil dans le même lieu des mineurs les plus difficiles « sans que soit forcément distingué s'il s'agit d'une intervention au pénal ou d'une intervention d'assistance éducative »<sup>50</sup>. Afin de contrer la proposition du Ministère de l'Intérieur, le Garde des Sceaux propose la création de structures éducatives d'un type nouveau, réservées aux mineurs les plus difficiles.

La polémique est finalement arbitrée par le Premier ministre. Ce dernier tranche en faveur de la Chancellerie et décide la création d'Unités à encadrement éducatif renforcé (U.E.E.R.). Le dispositif a pour vocation d'accueillir les jeunes « les plus ancrés dans la délinquance ou en voie de marginalisation [...] qui ne [relèveraient] pas d'une prise en charge collective traditionnelle mais [auraient] ont besoin d'une rupture avec leur milieu naturel pour un temps limité »<sup>51</sup>. Ces structures sont donc supposées pallier les carences de la protection judiciaire de la jeunesse. Pour des raisons complexes mêlant des dimensions cognitives, stratégiques et organisationnelles, le nouveau dispositif est très mal reçu par le secteur et peine à être mis en oeuvre. Par la suite, il se banalisera.

### La genèse des centres éducatifs fermés (2002) : le retour du refoulé

Neutralisé en 1996, le « fantôme des centres fermés »<sup>52</sup> refait surface avec force en 2002 durant la campagne présidentielle. Alors que la thématique de l'insécurité est omniprésente, l'hébergement est à nouveau l'objet de vives polémiques. Les "grands" candidats s'engagent alors à créer des « centres fermés » pour pallier les insuffisances des dispositifs existants. Si la fonction attribuée à ces structures diffère selon les candidats, tous s'accordent sur la nécessité d'assurer la coercition physique des mineurs.

« Le centre éducatif fermé repose sur l'idée que la fermeture de l'établissement va permettre non seulement que le jeune délinquant ne s'échappe ni ne récidive (la garantie de l'incarcération), mais qu'il n'échappe pas non plus aux règles que vont lui inculquer les adultes de l'institution (le bénéfice de l'éducation) »<sup>53</sup>.

Réélu à la présidence de la République (mai 2002), Jacques Chirac va s'efforcer de concrétiser cette proposition. Le Ministère de la justice se penche alors sur la faisabilité du projet et met un jour une contrainte majeure, déjà évoquée en 1996. Il est relevé que l'« enfermement de toute personne, qu'elle soit

<sup>48</sup> « M. Debré dénonce « l'impunité » dont bénéficient les jeunes délinquants », *Le Monde*, 8 juin 1995.

<sup>49</sup> « M. Toubon s'oppose à M. Debré sur la justice des mineurs », *Le Monde*, 9 juin 1995.

<sup>50</sup> Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse, *Argumentaire sur les centres fermés*, 1991.

<sup>51</sup> Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, *Note du Directeur de la P.J.J. relative à la « Localisation des unités à encadrement éducatif renforcé »*, 30 janvier 1996, p. 1.

<sup>52</sup> Nous empruntons cette métaphore à Jacques Bourquin, historien de la protection judiciaire de la jeunesse. Voir BOURQUIN Jacques, « Le fantôme des maisons de redressement », *Le Monde diplomatique*, juin 2002.

<sup>53</sup> PALACIO Manuel, *La justice des enfants perdus...*, op. cit., p. 186.

majeure ou mineure, répond à des règles juridiques strictes [...] qui ont pour objet de protéger la liberté individuelle de chacun et de réduire le risque d'arbitraire ». Ces règles « définissent les procédures, et en particulier pour les mineurs, déterminent des durées qui doivent être appropriées à leur âge. En France, ces règles sont celles qui permettent et encadrent la détention provisoire des mineurs, avec des délais maximum fixés par la loi, ou qui autorisent la condamnation à des peines de prison »<sup>54</sup>. Le code de procédure pénale précise à cet égard que « *les mesures de contrainte dont [une] personne peut faire l'objet sont prises sur décision et sous le contrôle effectif de l'autorité judiciaire. Elles doivent être strictement limitées aux nécessités de la procédure, proportionnées à la gravité de l'infraction reprochée et ne pas porter atteinte à la dignité de la personne.* » En ce sens, il n'est pas possible d'enfermer un mineur dans un établissement, si cet enfermement n'obéit pas à un « contrôle effectif de l'autorité judiciaire » et à des « règles juridiques strictes ».

Un compromis est alors trouvé. Des centres éducatifs fermés sont effectivement créés mais seuls peuvent y être placés des mineurs soumis à un contrôle judiciaire ou un sursis avec mise à l'épreuve. Les jeunes y sont « l'objet des mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité ». Cependant, les « dispositifs actifs et matériels de contrôle et de sécurité passive ne doivent pas aller au-delà du seuil à partir duquel un établissement qui contient devient un établissement qui enferme »<sup>55</sup>. La pose de barreaux aux fenêtres ou de fils barbelés est en particulier jugée inenvisageable<sup>56</sup>. En cas de non-respect du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve – et notamment en cas de fugue –, le juge des enfants peut décider l'incarcération du mineur. Cela fait dire au Conseil constitutionnel qu'un C.E.F. « *est fermé non pas matériellement, mais juridiquement, en ce sens qu'une fugue peut conduire le mineur rebelle à l'incarcération (par révocation du contrôle judiciaire et du sursis avec mise à l'épreuve)* »<sup>57</sup>. Ces structures sont spécifiques dans le champ de l'intervention éducative : « par rapport aux autres établissements, elles ont la particularité de n'accueillir que des mineurs délinquants et de le faire dans un cadre juridique qui permet de sanctionner par la prison un mineur qui ne respecte pas les obligations posées par le juge, à commencer par le respect des règles de fonctionnement de l'établissement lui-même »<sup>58</sup>. Cet « OVNI éducatif », créé de toutes pièces par le système politico-administratif, a été très mal reçu par le secteur d'action publique. Il est vrai que, sur divers points, il entre directement en contradiction avec le modèle d'hébergement promu par les foyers d'action éducative<sup>59</sup>.

Notons que, parallèlement à la genèse des centres éducatifs fermés, le Parlement a voté la construction de prisons réservées aux mineurs. Jusqu'alors, ces derniers étaient détenus dans des « quartiers » qui leur étaient réservés au sein des maisons d'arrêt. Ces établissements pénitentiaires spécialisés pour les mineurs (E.P.M.) reposent sur la collaboration de l'administration pénitentiaire et de l'administration de la P.J.J. : l'économie des relations entre les deux secteurs s'en trouve profondément modifiée.

La production des politiques publiques se heurte ici à une série d'obstacles. Aux règles juridiques et institutionnelles auxquelles les acteurs politiques sont bien évidemment soumis s'ajoutent des contraintes d'une toute autre nature. Parce que l'hébergement des mineurs délinquants est une question politisée, « les intérêts de la répartition, de la conservation ou du transfert du pouvoir s'avèrent déterminants pour y répondre »<sup>60</sup>. Le pouvoir politique doit, enfin, composer avec les valeurs, représentations et images propres au secteur ainsi qu'avec les résistances qu'il peut déployer. En ce sens, la genèse de nouveaux

---

<sup>54</sup> PERDRIOLLE Sylvie, « Centres fermés pour mineurs délinquants. Les ambiguïtés d'un projet », *Etudes*, n° 3995, novembre 2003, p. 465-466.

<sup>55</sup> « Une première évaluation des C.E.F. pointe les défaillances des structures », *Flash des Actualités sociales hebdomadaires*, septembre 2003.

<sup>56</sup> Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, « *Enfermement et contention* ». *Note de travail*, mars 2003, p. 1.

<sup>57</sup> Conseil constitutionnel, « Décision n° 2002-461 du 29 août 2002 ».

<sup>58</sup> PALACIO Manuel, *La justice des enfants perdus...*, op. cit., pp. 187-188.

<sup>59</sup> GIRAULT Eloïse, « Secteur public, secteur privé de la protection judiciaire de la jeunesse en France... », op. cit.

<sup>60</sup> WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1963, p. 125.

dispositifs d'hébergement, loin de s'apparenter à l'« expression d'une volonté politique pure »<sup>61</sup>, est la résultante de contraintes additionnées.

---

<sup>61</sup> COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice...*, op. cit., p. 23.

## ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

- BAILLEAU Francis, *Argumentaire pour l'Association internationale de recherche en criminologie juvénile (A.I.R.C.J.)*, mars 2006.
- BARAIZE François, « La notion de secteur est-elle encore centrale ? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur », *Pôle Sud*, 1999, vol. 4, n° 1.
- BASTARD Benoît, MOUHANNA Christian, « « *Le juge des enfants n'est pas un juge mineur* ». *Etude sociologique d'un groupe professionnel sous tension* », Rapport pour la mission de recherche Droit et justice, mai 2008.
- BEC Colette, PROCACCI Giovanna (et alii), *De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Paris, Ed. Syllepse, 2003, 267 p.
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (coord.), *Dictionnaire des politiques publiques* Paris, P.F.N.S.P., 2004.
- CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995.
- Id., *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, mars 2009.
- CHARVET Dominique, « Les enjeux de la politique de recherche dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse », *Communication lors du séminaire sur « L'évolution des frontières entre action judiciaire et action sociale »*, Toulouse, 30 mars 1994.
- COMMAILLE Jacques, « Les principes fondateurs de la justice des mineurs. Mythes et enjeux autour de leur construction et de leur mise en œuvre », in Ministère de la justice, *Actes du colloque célébrant le cinquantième anniversaire de l'ordonnance du 2 février 1945*, 1995, p. 146-151.
- COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, P.U.F., 2000.
- COMMAILLE Jacques, « Nouvelles politiques publiques de régulation de la jeunesse. Nouveau régime de connaissance », *Sociétés et jeunesses en difficulté*, printemps 2006, 1, <http://sejed.revues.org/document84.html>.
- DELANNOY Laetitia, « Les perspectives de la justice juvénile en Europe. Entre diversité et convergence », *Informations sociales*, 2007, n° 140, p. 38-48.
- Stéphane Enguéléguélé, *Les politiques pénales (1958-1995)*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Freund Véronique, *Le métier d'éducateur de la P.J.J.*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- GIRAULT Eloïse, « Secteur public, secteur privé de la protection judiciaire de la jeunesse en France : nouvelles frontières », *Communication lors du 16<sup>ème</sup> Colloque international de la Revue « Politiques et management public »*, Florence, 16 mars 2007.
- MÉNY Yves, THOENIG Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, P.U.F., 1989
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., 2000.
- PALACIO Manuel, *La justice des enfants perdus. Intervenir auprès des mineurs*, Paris, La découverte, 2006.
- PERDRIOLLE Sylvie, « Centres fermés pour mineurs délinquants. Les ambiguïtés d'un projet », *Etudes*, n° 3995, novembre 2003, p. 463-473.
- ZONABEND Françoise, *La mémoire longue*, Paris, Jean Michel Place, 1999.