

---

# REFORME DE LA JUSTICE PENALE DES MINEURS

Quel bilan dans le SAH ?

Octobre 2022



---

# INTRODUCTION

La CNAPE a toujours été favorable à une réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Illisible et parfois obsolète dans son contenu, ce cadre normatif ne permettait plus d'apporter des réponses pénales efficaces aux enfants et aux jeunes en conflit avec la loi. L'entrée en vigueur du code de justice pénale des mineurs (CJPM) a permis, outre la modernisation et l'accélération de la procédure, des avancées majeures telle que la présomption de non-discernement pour les individus âgés de moins de 13 ans.

Au terme d'une année complète de mise en œuvre, les pouvoirs publics dressent un bilan plutôt positif de la réforme. Le ministère de la Justice met régulièrement en exergue le raccourcissement des délais de jugement, la meilleure prise en compte de la victime et l'innovation que constitue la mesure éducative judiciaire unique et modulable. D'autres acteurs œuvrant dans le champ pénal, à l'instar des associations adhérentes à la CNAPE, rendent pourtant des conclusions plus nuancées.

À l'origine, l'entrée en vigueur du CJPM n'était pas censée impacter les dispositifs de placement qui accueillent et prennent en charge les jeunes confiés à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). En ce sens, le secteur associatif habilité (SAH), qui gère la plupart des centres éducatifs fermés (CEF) et renforcés (CER), ne devait pas connaître *a priori* de bouleversements importants dans ses missions au quotidien.

Pourtant, force est de constater aujourd'hui que la réforme entraîne des conséquences notables dans le champ de l'hébergement : discordance de la nouvelle temporalité du procès pénal avec celle du travail éducatif, multiplication des audiences, confusion dans les règles applicables etc. Les répercussions sur les taux d'activité de certaines structures interrogent également.

La présente note expose un bilan de l'application du CJPM à la lumière des constats dressés par le SAH. La CNAPE y formule, avec l'appui de sa commission nationale « Réponses pénales et prévention de la délinquance », quelques recommandations pour poursuivre la mise en œuvre de cette réforme par les professionnels de terrain dans les meilleures conditions.

Cette note a également servi d'appui à l'audition de la CNAPE par la mission d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui rendra un rapport sur l'application du CJPM début 2023.

---

# I/ Les temporalités discordantes du procès pénal et du travail éducatif

## 1/ Les causes de la discordance

Le CJPM a posé comme règle de principe la césure du procès pénal, impliquant désormais pour chaque affaire deux audiences distinctes séparées par une phase de mise à l'épreuve éducative<sup>1</sup> :

- une première audience durant laquelle la juridiction statue sur la culpabilité du mineur et, le cas échéant, sur les réparations accordées à la victime ;
- une seconde audience durant laquelle la juridiction statue sur la sanction.

Sauf exception, l'audience de culpabilité doit obligatoirement avoir lieu dans un délai de 10 jours à 3 mois après l'acte de poursuite. Ce dernier se formalise soit par une convocation aux fins de jugement, soit par un défèrement en fonction du choix du procureur de la République.

Dans le cas du défèrement uniquement<sup>2</sup>, c'est-à-dire lorsque le procureur ordonne la présentation du mineur devant lui<sup>3</sup> (souvent à l'issue ou d'une garde à vue), le juge des enfants peut prononcer sur saisine du parquet des mesures éducatives judiciaires provisoires ou des mesures de sûreté en attente du jugement sur la culpabilité. **Parmi les possibilités, figurent le placement en CER dans le cadre du module de placement de la mesure éducative judiciaire provisoire ou en CEF en application d'un contrôle judiciaire.**

Ces décisions entraînent mécaniquement des placements d'une durée aléatoire pouvant aller de quelques jours à 3 mois conformément aux délais requis par les textes. À l'issue de l'audience de culpabilité, le placement du jeune peut être interrompu pour diverses raisons : absence de discernement, relaxe, etc.

Il est en revanche susceptible de se poursuivre si le juge prononce l'ouverture de la phase de mise à l'épreuve éducative qui s'étale sur une durée de 6 à 9 mois. En effet, les mesures provisoires prises en amont de l'audience de culpabilité sont en général prolongées.

---

<sup>1</sup> CJPM, article L. 521-1. À titre dérogatoire, il peut être prévu une audience unique.

<sup>2</sup> À noter que, d'après l'Observatoire de la justice pénale des mineurs, les défètements ont tendance à se multiplier dans les juridictions de taille importante.

<sup>3</sup> Pour plus d'informations sur la procédure de défèrement, [cliquez ici](#).

## 2/ Les incidences sur l'accompagnement éducatif en CEF/CER

En raison de son impact sur la durée des placements provisoires, la nouvelle temporalité du procès pénal se heurte à celle du travail éducatif. Ce dernier s'inscrit par essence dans un temps plus long, de 4 à 6 mois en moyenne, durant lequel un projet individualisé est mis en place pour le jeune et sa famille. Depuis près de 20 ans, les CEF et les CER ont façonné leur action éducative en répondant à une logique, une structuration par étapes et un cadre contraint bien défini :

- l'accompagnement au sein d'un CEF repose en général sur une phase d'accueil et d'observation, une phase de prise en charge plus intensive et une phase de préparation de la sortie ;
- les CER fonctionnent, quant-à-eux, par sessions d'une durée définie. Les mineurs accueillis sont en rupture avec leur milieu d'origine, intègrent un groupe fixe et suivent un programme intensif préétabli.

C'est pourquoi les professionnels sont aujourd'hui confrontés, à la suite de la réforme, à des difficultés dans l'exercice de leurs missions. La prise en charge d'un jeune sur quelques jours ou semaines s'apparente davantage à de l'accueil d'urgence et ne permet pas la conduite d'un projet global qui fait sens, pour les encadrants comme pour le jeune. Par ailleurs, l'absence de visibilité sur la date et l'issue de l'audience de culpabilité insécurise et complexifie considérablement le travail quotidien des équipes. L'absence de projection sur la poursuite du placement peut mettre les éducateurs dans une « posture d'attente » peu propice à une démarche éducative.

Enfin, les jeunes eux-mêmes sont au fait des enjeux de la nouvelle procédure pénale et de l'audience de culpabilité. Ils ne se saisissent pas, par conséquent, de l'opportunité de leur placement ni des règles qu'il impose. La perspective d'un départ proche rend le dialogue difficile et peut par ailleurs peser sur l'ambiance du groupe. Les gestionnaires de CEF sont contraints de déconstruire et de repenser leur intervention éducative, tout en tâchant de préserver la qualité et les spécificités de leur accompagnement qui permet à des jeunes en grande difficulté de se reconstruire, de sortir du processus de délinquance et de s'insérer durablement. Une réflexion sur l'actualisation du cadre de référence des CEF<sup>4</sup> doit également s'engager pour prendre en compte toutes ces évolutions.

Concernant les CER, ces questions se posent avec moins d'acuité au regard de leur organisation par cycle. Les magistrats tiennent globalement compte de la temporalité des sessions dans les décisions de placement. Il convient néanmoins de rester vigilant sur le maintien de ce fonctionnement qui fonde l'identité du dispositif, notamment au regard du développement progressif des CER en file active<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Le cahier des charges des CEF adopté le 31 mars 2015, ainsi que sa circulaire d'application du 10 mars 2016, ne concerne que le secteur public. Officiellement, le cadre de référence est le cahier des charges élaboré en 2002 lors de l'expérimentation, et auquel la CNAPE a par ailleurs contribué.

<sup>5</sup> Les CER qui fonctionnent en file active et accueillent des jeunes tout au long de l'année constituent une minorité à l'heure actuelle.

---

## II/ Les répercussions sur l'organisation et le fonctionnement des structures du SAH

### 1/ Une charge de travail accrue pour les professionnels

Bien qu'ayant permis le raccourcissement des délais de jugement, les nouvelles modalités procédurales du CJPM ont significativement augmenté la charge de travail des professionnels de terrain. Deux facteurs se combinent (notamment pour les gestionnaires de CEF) : une démultiplication des audiences liées à la césure du procès d'une part, et une rotation plus importante des jeunes du fait de placements plus courts, d'autre part.

Par conséquent, les équipes sont davantage mobilisées par la préparation des audiences avec le jeune, les déplacements au tribunal parfois sur les sites éloignés et à des horaires tardives, les formalités administratives, etc. L'absorption de cette surcharge se fait nécessairement au détriment du temps éducatif, comme le souligne par ailleurs le bilan dressé par les *Actualités Sociales Hebdomadaires* selon lequel « le temps passé au tribunal réduit ainsi la place du travail éducatif nécessaire à la régularité des entretiens, au suivi des démarches administratives, d'insertion, de santé... »<sup>6</sup>.

Dans un contexte où les tensions sur les ressources humaines sont une préoccupation majeure pour l'ensemble du secteur social, un soutien doit impérativement être apporté pour soulager les professionnels et leur permettre de recentrer davantage sur leur cœur de métier. Il s'agit d'allouer des moyens financiers pour recruter par exemple un ETP supplémentaire dédié à la gestion des audiences et des diverses missions qui en découle.

Une mauvaise circulation des informations est enfin relatée dans certains territoires. Les structures du SAH sont parfois prévenues tardivement des dates de tenue d'audience (jusqu'à la veille pour le lendemain), générant une désorganisation des services et une mobilisation de dernière minute des professionnels. Cette situation, qui pourrait être imputée au nécessaire temps d'adaptation aux nouvelles règles en vigueur, ne doit pas se normaliser.

---

<sup>6</sup> <https://www.ash.tm.fr/hebdo/3276/levenement/un-an-apres-une-reforme-a-la-peine-706819.php>

## 2/ Les confusions persistantes sur les règles applicables

La simplification du cadre normatif applicable à la justice pénale a été affichée comme l'un des principaux objectifs de la réforme. Pourtant, malgré les efforts consentis en matière de clarté et d'intelligibilité, des confusions sur les règles applicables sont régulièrement constatées sur le terrain.

À titre d'exemple, les supports juridiques transmis aux établissements et services du SAH présentent parfois des irrégularités : placement en CEF dans le cadre du module de placement de la mesure éducative judiciaire<sup>7</sup>, absence de renvoi d'une nouvelle ordonnance de placement après l'audience de culpabilité, difficulté d'obtention des mainlevées de placement, etc.

Par conséquent, les renvois de document et les allers-retours entre les tribunaux, le milieu ouvert et les structures du SAH se multiplient, générant une perte de temps pour tous les acteurs. Les équipes sont mobilisées sur des formalités administratives chronophages, liées à des difficultés d'appropriation des nombreuses subtilités procédurales découlant du CJPM.

## 3/ Une interrogation sur les taux d'activité des structures

Malgré une volonté politique de développer davantage la justice de proximité et les mesures alternatives aux poursuites, les services de réparation et/ou médiation pénale connaissent une baisse d'activité constante et préoccupante au fil des dernières années. Si la gravité de la situation est variable selon les territoires, le nombre de mesures fluctue globalement à la baisse. Concernant la médiation plus spécifiquement, certains services habilités témoignent d'une activité nulle.

Le lien de corrélation entre ce phénomène et le CJPM n'est pas clairement établi. Pour autant, il convient de s'interroger sur les répercussions de la réforme et ce à plusieurs égards : quel est l'impact de la systématisation de la présence des avocats entraînant une augmentation des recours pour vice de procédure ? Qu'en est-il de la réticence des magistrats à prononcer un module de réparation dans le cadre de la mesure éducative judiciaire, du fait de l'inscription de cette mesure au casier judiciaire ?

---

<sup>7</sup> Conformément à l'article L. 113-7 du CJPM, le placement en CEF n'est possible « qu'en application d'un contrôle judiciaire, d'un sursis probatoire, d'un placement à l'extérieur ou à la suite d'une libération conditionnelle ».

# RECOMMANDATIONS

**(1) Engager, en concertation avec la DPJJ, une réflexion sur l'adaptation de l'intervention éducative face aux conséquences de la nouvelle temporalité du procès pénal. Les évolutions normatives issues du CJPM doivent notamment être prises en considération dans le cadre de référence des CEF.**

**(2) Éviter dans la mesure du possible les placements d'une durée ne permettant aucune action éducative cohérente.**

**(3) Préserver le principe et la temporalité des sessions dans les CER, modalité d'accompagnement qui fonde l'identité propre de ces dispositifs atypiques.**

**(4) Doter les associations de moyens supplémentaires, en finançant par exemple un ETP, pour absorber la charge de travail liée à la démultiplication des audiences et des formalités administratives.**

**(5) Assurer une meilleure fluidité des informations entre tous les acteurs de la chaîne pénale (magistrats, services de milieu ouvert, établissements et services), notamment en ce qui concerne le calendrier des audiences.**

**(6) Analyser les impacts du CJPM sur le taux d'activité des services de réparation et/ou médiation pénale et des dispositifs de placement CEF/CER.**



---

# CONCLUSION

Il est sans doute trop tôt pour dresser un réel bilan de la réforme de la justice pénale des mineurs. Entrées en vigueur depuis un an, les dispositions du CJPM soulèvent encore de nombreux questionnements et appellent à une adaptation des pratiques pour l'ensemble des acteurs concernés.

Dans ce contexte, la CNAPE plaide pour un meilleur soutien du SAH. Lourdemment impacté par les évolutions normatives, notamment celle relative à la césure procès pénal, les établissements et services éprouvent des difficultés pour maintenir le sens de leur intervention éducative et absorber la nouvelle charge de travail découlant de la réforme. Des moyens supplémentaires doivent être accordés aux associations afin qu'elles puissent poursuivre sereinement leurs missions.

Plus globalement, l'ambition de mieux accompagner et insérer les mineurs délinquants ne pourra se réaliser sans une politique ambitieuse en matière éducative et une réelle prise en considération des besoins exprimés par le SAH. La CNAPE regrette à ce titre que les états généraux du placement judiciaire (EGPJ), qui certes contribueront à plus grande lisibilité et flexibilité de l'offre de placement, aient finalement un impact si limité pour le SAH qui pourtant met en œuvre une large part des mesures.

De nombreuses attentes restent aujourd'hui en suspens pour les associations, notamment pour pallier les difficultés de recrutement, de stabilisation et de formation continue des équipes. Les efforts consentis en matière de revalorisations et reconnaissance des métiers dans le champ pénal doivent bénéficier à tous.

Une justice pénale des mineurs, capable d'offrir aux jeunes des ressources pour se reconstruire et des perspectives d'avenir, implique une continuité du parcours, une offre diversifiée des modalités d'accueil et une complémentarité entre le secteur associatif habilité et le secteur public à tous les échelons.

Créée en **1948**, la CNAPE est une fédération nationale dans le domaine de la protection de l'enfant, qui regroupe  
**152 associations,**  
**13 fédérations et mouvements,**  
des personnes qualifiées et une association nationale d'usagers.  
Ce sont près de **8 000 bénévoles** et  
**28 000 professionnels** qui accueillent chaque année  
plus de **250 000 enfants**, adolescents  
et adultes en difficulté.

L'action de la CNAPE s'inscrit dans le respect de la Convention internationale des droits de l'enfant et dans le cadre des politiques publiques relatives à l'enfance et à la jeunesse.

Les champs d'intervention de la CNAPE concernent la prévention, la protection de l'enfance, la justice pénale des mineurs, l'enfance et la jeunesse en situation de handicap et de vulnérabilité, la jeunesse confrontée à des difficultés d'insertion. Ils portent également sur l'environnement des enfants et des jeunes qui peut influencer sur leur développement et leur bien-être, comme par exemple, l'accompagnement des familles.

Sé référant à l'expérience et au savoir-faire de ses membres, la CNAPE est leur porte-parole et les représente auprès des pouvoirs publics. Force de propositions, elle s'engage activement dans le débat public.

La CNAPE est reconnue d'utilité publique par décret du 17 septembre 1982.



118 rue du Château des Rentiers, 75013 Paris  
Tél. 01 45 83 50 60 - E-mail : [contact@cnape.fr](mailto:contact@cnape.fr)  
[www.cnape.fr](http://www.cnape.fr)