

Paris, le 24 avril 2020

OBSERVATIONS DU SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE SUR LA SORTIE DE CONFINEMENT DANS LES TRIBUNAUX POUR ENFANTS

Pour faire suite à notre [note relative à l'organisation judiciaire](#) à compter de la fin du confinement, le Syndicat de la magistrature souhaite approfondir la question des tribunaux pour enfants, appelés à recevoir beaucoup de public en temps normal, dans un contentieux sensible concernant les droits des parents comme des enfants et qui, du fait de procédures particulières, appelle une réponse spécifique.

En outre, l'ordonnance du n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété et, dans une moindre mesure, l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, ont prévu des adaptations temporaires de la procédure qui auront une incidence importante sur la reprise et dont il convient par ailleurs d'évaluer l'opportunité du maintien au-delà de la fin du confinement au regard des atteintes aux droits des parties qu'elles comportent.

En tout état de cause, *a minima* pour ce qui relève de l'assistance éducative, l'activité des tribunaux pour enfants doit selon nous faire partie des priorités de la reprise. Il en est d'ailleurs de même de l'activité des chambres des mineurs en cours d'appel.

I – Préalables communs à l'assistance éducative et à l'activité pénale

Comme nous avons déjà pu le préconiser dans notre note générale du 11 mai, des aménagements des locaux, des mesures de protection sanitaires, apparaissent indispensables à la reprise des juridictions et notamment des tribunaux pour enfants. Une concertation anticipée apparaît également nécessaire. Nous ne développerons ici que les points qui apparaissent spécifiques à l'activité des tribunaux pour enfants et renvoyons à notre note plus générale pour le surplus.

Une concertation préalable à la reprise de l'activité

La concertation devra bien évidemment avoir lieu au sein même du service, chaque cabinet devant pouvoir faire part de ses difficultés propres et de son état des lieux, afin que des secteurs géographiques ne soient pas défavorisés par rapport à d'autres du fait de l'absence de prise en considération des disparités qui ne manqueront pas d'exister à la fois pour des raisons internes au tribunal (par exemple certains juges des enfants ou greffiers n'auront pas pu être présents pendant la totalité du confinement, voire ne pourront être présents à la reprise, ce qui aura nécessairement impacté les

cabinets de manière inégale), et pour des raisons externes (disparités dans la manière de gérer la crise sanitaire par les différents services de protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse).

Par ailleurs, il apparaît indispensable qu'une concertation ait lieu avec les partenaires habituels du tribunal pour enfants pour connaître leurs contraintes et leurs modalités de reprise et échanger avec eux sur les propositions d'adaptation du fonctionnement envisagées par le tribunal pour enfants. En effet, certains aménagements pourront largement dépendre du concours des services éducatifs et du barreau. Cela pourrait permettre également aux juges des enfants de reprendre leur place et de mettre fin à des pratiques de contournement complet des décisions du juge qui ont pu avoir lieu dans certains ressorts, en raison de la crise sanitaire et des décisions prises par les départements ou la protection judiciaire de la jeunesse dans ce contexte. Ces partenaires habituels incluent bien évidemment le barreau des mineurs.

Un aménagement des locaux et des modalités de convocation des audiences nécessaire pour maintenir une protection sanitaire des justiciables comme des personnels

Le tribunal pour enfants fonctionne essentiellement en audiences de cabinet, dans le bureau du juge, que ce soit en assistance éducative ou au pénal. Pour autant, le nombre de personnes habituellement présentes à ces audiences est supérieur à celui de la plupart des autres fonctions de cabinet ce qui pourra poser difficulté. En effet, avec des audiences supposant généralement la présence minimale de quatre personnes, sans compter le juge des enfants, le greffier et les avocats, la possibilité de respecter les gestes barrières et une distance d'un mètre entre chaque personne pourra poser difficulté en fonction de la taille des salles d'attente et des bureaux.

Aussi, il apparaît nécessaire de recenser le nombre de bureaux ou salles suffisamment grands et disponibles, au sein du service ou ailleurs dans le tribunal, pouvant permettre de tenir les audiences, puis de les mettre en regard de l'estimation des besoins de chaque cabinet, en assistance éducative en priorité, mais également au pénal, et d'organiser ainsi un planning permettant de partager ces disponibilités entre les différents cabinets. Cela pourra supposer de modifier les habitudes de convocation pour permettre que chaque cabinet puisse tenir ses audiences, par exemple en alternant les audiences le matin ou l'après-midi selon les cabinets. Une marge devra nécessairement être prévue, la caractéristique des tribunaux pour enfants étant l'existence d'urgences, tant au civil qu'au pénal, qui nécessitent de pouvoir prévoir des audiences supplémentaires non anticipées.

Cette question des salles mises à disposition du tribunal pour enfants, au moins pour l'assistance éducative, doit impérativement être intégrée dans les plans de reprise d'activité des juridictions, en gardant à l'esprit qu'il n'est pas possible de tenir des audiences par le biais de la visioconférence en cette matière, même si l'ordonnance du 25 mars 2020 l'autorise. Il s'agit à la fois d'une impossibilité matérielle (difficulté pour les familles de disposer des outils nécessaires, absence de logiciel sécurisé pour le faire) mais également de fond, l'audience en assistance éducative ayant un rôle essentiel dans le travail éducatif, notamment par le recueil de l'adhésion de la famille, objectif qu'il est extrêmement difficile d'atteindre par écran interposé. La qualité de l'audition d'un mineur par le biais de la visioconférence est également quasi nulle.

Les juges des enfants pourront par ailleurs apprécier, en fonction des dossiers, les personnes devant être présentes à l'audience et la manière d'organiser celle-ci (en plusieurs temps par exemple). A cet égard, c'est bien la décision du juge des enfants, adaptée à chaque dossier, qui doit primer sur des considérations d'organisation des services éducatifs ou d'organisation du tribunal. Il ressort de l'ensemble des remontées de terrain dont nous disposons que la grande majorité des tribunaux pour en-

fants ont pu élaborer par eux-mêmes leur activité en période de PCA, et que cela a bien fonctionné. Il n'y a donc pas de raison de modifier cela en sortie de confinement.

Si cela se révèle opportun, il est possible pour le juge des enfants de dispenser le mineur d'assister à l'audience. Toutefois, en assistance éducative, à rebours de ce qui a été prévu dans l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale, il apparaît indispensable que le recueil de l'avis de l'enfant soit à nouveau intégré - comme l'a d'ailleurs défendu le Défenseur des droits lors de son audition devant la commission des lois du Sénat le 22 avril dernier -, ce qui suppose de maintenir des auditions pour les enfants disposant du discernement suffisant. Dès lors que les audiences reprendront, c'est d'ailleurs une exigence posée par les articles 1182 et 1189 du code de procédure civile et plus généralement par l'article 12 de la convention internationale des droits de l'enfant.

De la même manière, les salles d'attentes, lorsqu'elles existent, sont souvent trop exigües pour permettre la présence simultanée de plusieurs familles et services. En fonction de la configuration des locaux, d'autres espaces d'attente devront être dégagés, avec une signalétique claire pour un maintien des distances. Toutefois, cela ne sera matériellement pas possible partout, ni suffisant au regard du public convoqué, aussi il apparaît nécessaire de convoquer les dossiers de manière séparée et suffisamment espacée, et non simultanée entre plusieurs cabinets, pour éviter au maximum que plusieurs familles ne se croisent en salle d'attente. Les convocations de plusieurs dossiers à un même horaire, fréquentes au pénal, devront ainsi être évitées.

En tout état de cause, la distribution de masques au public (qui ne saurait néanmoins être contraint à en porter), en particulier si l'audience doit se tenir dans une salle de taille réduite, et la mise à disposition de gel hydroalcoolique dans la salle d'attente et les salles d'audience apparaissent nécessaires. Des dispositifs amovibles de vitre en plexiglas à positionner sur le bureau pourront également être prévus, à la demande des collègues, si la configuration des lieux le nécessite. Un nettoyage adapté et régulier devra par ailleurs être organisé, étant précisé qu'il y aura forcément des audiences chaque jour dans les tribunaux pour enfants.

Si les locaux du tribunal n'apparaissent pas suffisants pour tenir l'ensemble des audiences, en fonction des effectifs présents, l'organisation d'audiences foraines pourrait être envisagée si des mairies disposent de salles adaptées, ce qui aurait l'avantage d'éviter des déplacements trop importants des familles. Cette solution ne peut néanmoins qu'être prévue sur la base du volontariat et avec des moyens adaptés (notamment véhicule de fonction), et restera malgré tout probablement difficile à mettre en œuvre. En effet, si nombre de tribunaux pour enfants ne pratiquent plus aujourd'hui d'audiences foraines ce n'est pas parce qu'elles seraient inadaptées mais plutôt parce qu'ils ne disposent pas du temps suffisant pour ajouter le temps de transport au temps d'audience.

La définition d'un temps d'activité réservé aux seules urgences à la sortie du confinement

Un temps est nécessaire pour réaliser un état des lieux, rattraper le retard dans le courrier, la tenue des dossiers, notifier les décisions restées en attente, réaliser la concertation évoquée ci-dessus, refaire l'audiencement, convoquer les dossiers, etc. Il doit notamment être pris en compte le fait que, comme dans d'autres matières, si les magistrats ont souvent pu poursuivre une activité, il n'en est pas de même du greffe qui aura donc besoin d'un temps pour se mettre à jour.

Toutefois, ce temps nécessaire peut être extrêmement variable en fonction des tribunaux pour enfants, voire des cabinets. Il n'apparaît donc pas utile de le figer en cette matière par une directive

nationale. Ce temps devra néanmoins s'apprécier de manière collective au sein du service, là encore pour ne pas défavoriser certains cabinets par rapport à d'autres. En revanche, s'il s'agit d'opérer des arbitrages au sein de la juridiction pour savoir quels services doivent reprendre une activité en priorité sur d'autres, l'assistance éducative doit très clairement faire partie des priorités.

En tout état de cause, pendant cette période, il ne saurait être question de supprimer l'intégralité des audiences, comme cela a pu se faire dans certains tribunaux pour enfants pendant la période de confinement. Dès le 11 mai et la sortie de confinement, il apparaît important, au regard de l'enjeu pour les droits des personnes, que l'ensemble des tribunaux pour enfants tiennent les audiences urgentes tant au civil qu'au pénal. *A minima* les termes de l'ordonnance du 25 mars 2020 en assistance éducative devront être respectées et il apparaît indispensable que les tribunaux pour enfants tiennent donc les audiences post-ordonnance de placement provisoire et les audiences des nouvelles requêtes ou dossiers en cours lorsqu'un placement est envisagé. Cela pourrait faire l'objet en revanche d'une directive nationale.

II– L'assistance éducative

L'ensemble des décisions prises par les juges des enfants ont une incidence extrêmement importante, notamment sur le droit à la vie privée et familiale. Aussi, au niveau global de la juridiction, cette matière apparaît comme devant faire partie des priorités à reprendre au moment du déconfinement.

Mettre fin rapidement aux dispositions dérogatoires de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale

L'ordonnance du 25 mars 2020 adaptant les règles de procédure civile a prévu des aménagements concernant l'assistance éducative pour toute la durée de l'état d'urgence sanitaire, qui est actuellement inconnue mais qui sera probablement prorogée le 23 mai prochain. Nous avons dès le départ contesté certaines de ces mesures qui nous semblaient par trop dérogatoires pour plusieurs raisons :

- non-respect du contradictoire (notamment pour les non-lieu et plus lieu à assistance éducative, les MJIE, les droits de visite et d'hébergement, les premières AEMO) et absence de recueil de l'avis de l'enfant ;
- durée excessive des décisions prises sans audience pour des atteintes aux droits importantes (renouvellement de placement, nouvelles mesures de milieu ouvert, suspension des hébergements).

Pour ces mêmes raisons, le Syndicat de la magistrature estime nécessaire de revoir rapidement ces dispositions dès la sortie du confinement. En effet, si certains aménagements pouvaient s'entendre pendant la durée de celui-ci, il n'apparaît pas possible de les faire durer au-delà et notamment pas jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire.

En outre, sur un plan pratique, si elles continuent d'être appliquées, ces dispositions vont conduire à un surcroît d'activité des tribunaux pour enfants à plusieurs moments :

- 2 mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire, qui à ce jour n'est pas certaine, puisque l'article 13 de l'ordonnance prévoit une prorogation automatique des mesures s'achevant pendant la période dite « juridiquement protégée » jusqu'à un mois après la fin de cette période ;
- 6 mois après la période de confinement, soit en l'état des informations connues, entre le 17 septembre et le 11 novembre 2020, puisque l'ordonnance a permis d'ordonner des MJIE (qui durent 6 mois) et des AEMO pour une durée maximale de 6 mois sans audience ;

- 9 mois après la période de confinement, soit entre le 17 décembre 2020 et le 11 février 2021, puisque l'article 14 de l'ordonnance a permis le renouvellement des placements pour cette durée maximale lorsque l'un des parents était d'accord.

Dès lors, et dans la mesure où l'application de ces dispositions reste à l'appréciation des juges des enfants, il nous apparaît nécessaire que dès la sortie du confinement les audiences puissent reprendre dans tous les dossiers ou presque (en se laissant un temps de réorganisation du service).

Renforcer les effectifs

La reprise des audiences n'est néanmoins pas sans poser de nombreuses difficultés :

- le nombre de magistrats et de fonctionnaires de greffe, déjà insuffisant dans les tribunaux pour enfants d'ordinaire, ne sera pas dès le 11 mai celui qu'il était avant le confinement, en raison des autorisations d'absence qui vont persister pour garde d'enfants ou en raison d'une vulnérabilité de la personne ;
- les services éducatifs et certains parents connaîtront les mêmes difficultés, rendant dès lors complexes les déplacements au tribunal ;
- les locaux disponibles pour les audiences seront restreints pour les raisons développées ci-dessus.

Pour résoudre ces difficultés et pouvoir malgré tout tenir un maximum d'audiences, plusieurs pistes peuvent s'envisager.

Tout d'abord, même si cela sera probablement complexe dans un contexte où tous les services sont en souffrance, il sera utile de pouvoir identifier les renforts (placés, personnels d'autres services) pouvant être apportés au TPE. Cela doit s'inscrire dans une réflexion globale sur la définition des priorités au sein du tribunal, priorités dont doit faire partie l'assistance éducative.

En effet, il convient de garder à l'esprit que les tâches de greffe, hormis celles relevant des permanences, n'ont pas été réalisées. Si certaines tâches ont pu être réalisées par les magistrats pendant le confinement, cela ne sera pas possible sur la durée dans un contexte de reprise des audiences. Il y a lieu enfin de rappeler, s'il en était besoin, que la présence du greffier aux audiences d'assistance éducative reste obligatoire et qu'il n'est pas non plus envisageable de revenir sur ce principe dans les tribunaux qui parviennent à le respecter.

Si aucun renfort en magistrats ou fonctionnaires de greffe ne peut être prévu dans un premier temps, des demandes d'assistants de justice ou de vacataires pourraient être faites pour apporter une aide minima sur toutes les tâches à effectuer en dehors des audiences.

Définition de priorités au sein du service

Des priorités devront évidemment être définies au sein du service pour fixer les audiences apparaissant les plus urgentes en assistance éducative.

Par ailleurs l'activité pénale pourra continuer d'être limitée, pour permettre la réalisation des audiences d'assistance éducative en priorité, ce qui ne signifie pas pour autant que le pénal doit être totalement délaissé. En effet, il existe également des urgences en matière pénale, étant rappelé que le juge des enfants occupe à la fois des fonctions d'instruction, de jugement et d'application des peines.

III- L'activité pénale

L'activité pénale est la seule marge de manœuvre dont les juges des enfants disposent, par rapport au contentieux de l'assistance éducative qui apparaît prioritaire par son objectif de protection mais également par les échéances qu'il implique. De fait, dans des tribunaux pour enfants exsangues même avant la crise sanitaire, le pénal a souvent déjà été sacrifié. La période de confinement où presque aucune audience ne s'est tenue est venue aggraver cette problématique et la période de reprise d'activité progressive risque de poursuivre cette difficulté. Il n'apparaît donc pas envisageable de supprimer totalement l'activité pénale des juges des enfants mais il est nécessaire de trouver en amont les moyens de la ralentir.

Par ailleurs, les tribunaux pour enfants ont en ligne de mire la réforme annoncée de l'ordonnance du 2 février 1945 qui, même si un report du projet de code de justice pénale des mineurs est annoncé pour le mois de mars 2021, suppose de pouvoir apurer les stocks d'ici sa mise en œuvre.

Dans ce contexte, il nous semble que plusieurs orientations doivent être mises en œuvre, certaines relevant de la responsabilité du ministère, et d'autres pouvant s'organiser localement.

Revoir les priorités d'audience

Localement, il sera sans aucun doute nécessaire de poursuivre la limitation des audiences pénales dans un premier temps. Parmi celles pouvant être maintenues, les mises en examen devraient être à notre sens privilégiées pour éviter que des enfants ne se trouvent sans aucune mesure de suivi éducatif. Il ne s'agit néanmoins que d'une orientation générale, des urgences existant bien évidemment dans des dossiers déjà en cours d'instruction, en attente de jugement et en post-sentenciel. Aussi, le travail préalable de concertation avec les juges des enfants pour que chacun fasse part de ses urgences sera également utile au pénal.

Par ailleurs, un état précis des stocks devra être réalisé pour tenter d'optimiser les audiences et au maximum d'éviter les déplacements inutiles des familles, en faisant par exemple venir plusieurs fois un enfant pour plusieurs dossiers différents.

De manière générale, un tri des dossiers urgents ou non, devra être réalisé en concertation avec le parquet avant de reprendre les convocations en jugement. Plusieurs critères peuvent être mobilisés, sans être toujours adaptés selon les dossiers (présence d'une mesure coercitive, ancienneté de l'affaire, situation personnelle du mineur nécessitant une prise de décision rapide, gravité de l'infraction, situation de la victime, etc.)

Engager un mouvement de décroissance pénale

Les mineurs délinquants sont avant tout des enfants en danger. L'activité des TPE montre par ailleurs un taux de poursuite très élevé pour les mineurs, bien plus que pour les majeurs. En outre, en raison des retards pris par des TPE en sous-effectif dans le traitement du pénal, ou des conditions de travail de la protection judiciaire de la jeunesse, la réponse pénale se fait tardive et tend à perdre de son sens. Il apparaît donc urgent que le ministère incite les parquets, par le biais d'une circulaire de politique pénale, à privilégier les mesures de prévention et de protection plutôt que d'ouvrir au pénal, à commencer par se fixer un âge en dessous duquel il n'est pas utile de poursuivre (ex. 13 ans), et même à envisager de revoir l'orientation de certains dossiers dont ils avaient pu saisir les juges des enfants.

Une telle politique ne constituerait pas un renoncement, il s'agit simplement de repenser la politique pénale en matière de délinquance des mineurs, dont la sévérité n'a fait que s'accroître au fil des ans, tant la société semble de moins en moins tolérante aux incivilités de nos enfants et adolescents. D'autres solutions existent, sans pour autant laisser sans réponse des comportements qui sont souvent le symptôme d'un besoin de protection : axer davantage sur la prévention, les mesures de protection de l'enfance, assurer la réparation des victimes par le biais des procédures civiles, etc.

La période de confinement nous a d'ailleurs enseigné que cela était possible, nombre de parquets étant parvenus à réduire considérablement l'activité pénale, chez les mineurs comme les majeurs.

Au niveau local, un travail concerté pourrait s'engager entre les juges des enfants et les parquets des mineurs pour revoir l'orientation des dossiers qui n'ont pas été audiencés et envisager des classements sans suite lorsque cela est possible.

Suspendre le projet de code de justice pénale des mineurs

Le Syndicat de la magistrature a formulé de vives critiques sur l'opportunité de la réforme de l'ordonnance du 2 février 1945, tant dans la manière dont elle a été menée – sans concertation et sans débat – que sur le fond.

Sans revenir sur ces critiques, il est en tout cas certain que le code de justice pénale des mineurs ne permettra pas aux tribunaux pour enfants de résorber les stocks qui se sont créés, puisqu'il ne s'appliquera pas à ces procédures, ni de gagner du temps sur les procédures à venir. En effet, l'imposition fictive de délais (3 mois avant la première audience, 6 à 9 mois entre la première et la deuxième audience) ne viendra pas résoudre la difficulté réelle des tribunaux pour enfants, à savoir qu'ils sont sous dotés en moyens humains, de la même manière que les services de la protection judiciaire de la jeunesse. Aussi, ces délais ne pourront être respectés et rien dans le projet de code ne viendra aider les juges des enfants, sauf à dégrader fortement la qualité de la réponse pénale apportée aux mineurs, qui pour être efficace doit laisser du temps au travail éducatif.

Au contraire, cette réforme générera en elle-même des pertes de temps importantes (appropriation des textes, nouvelle organisation à définir, augmentation du temps d'audience pour les parquetiers, nouvelles trames de décisions à établir, etc.) auxquels les tribunaux pour enfants ne sont absolument pas en mesure de faire face, ni maintenant, ni avant au moins un an.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de suspendre purement et simplement ce projet, pour se centrer sur les priorités réelles de la justice des enfants et se laisser en outre le temps de repenser véritablement l'ordonnance du 2 février 1945, cette fois-ci de manière concertée.

Augmenter à court et moyen terme les effectifs de magistrats et greffiers dans les TPE

La crise sanitaire aura rendu d'autant plus urgente l'augmentation des effectifs que nous réclamons depuis des années, notamment dans les tribunaux pour enfants. Une politique ambitieuse de recrutement et de création de postes permettrait d'ici quelques mois, d'organiser davantage d'audiences pénales pour enfin tenir des délais raisonnables et résorber le stock d'affaires.

Cette politique n'aura néanmoins de sens que si elle s'accompagne d'efforts similaires du côté de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, sans quoi les juges des enfants ne seront encore une fois que les juges de « mesures fictives » comme avaient pu le dénoncer les juges des enfants de Bobigny en 2018.