

Paris, le 26 juin 2021

## **Observations sur le projet de loi relatif à la protection des enfants**

A titre liminaire, il y a lieu de relever une certaine contradiction de la part de ce gouvernement qui prétend faire de la protection des enfants un sujet central et qui dans le même temps ne laisse aucune place aux débats sur les deux textes législatifs d'importance concernant les enfants élaborés au cours de cette mandature. Ainsi, la réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 s'est faite par voie d'ordonnance et par le biais de la procédure accélérée, sans que les professionnels de terrain ne soient entendus en leurs observations, pourtant très largement majoritaires contre ce texte. Cette fois encore, il s'agit d'un texte présenté en urgence et toujours en procédure accélérée – devenue désormais la norme - dont le calendrier d'examen empêche tout travail approfondi, sans que rien ne justifie une telle précipitation, comme a pu le relever le Conseil d'État lui-même dans son avis, si ce n'est des enjeux purement électoraux. En procédant de la sorte, le gouvernement manque chaque fois son objectif d'élaborer une réforme d'ampleur, permettant de résoudre les véritables problématiques rencontrées dans ce domaine. En outre, alors qu'après l'adoption d'un code de justice pénale des mineurs, la création d'un code plus large dédié à la justice des enfants, qui réunirait les dispositions civiles, avait été annoncée, le gouvernement ne profite même pas du présent texte, qui s'y prêtait pourtant particulièrement, pour y procéder.

Par ailleurs, alors que la protection de l'enfance concerne à plus d'un titre le ministère de la justice, celui-ci n'a pas du tout été associé à la rédaction de ce texte dont plusieurs dispositions emportent pourtant des modifications significatives de la procédure pour les juges des enfants, avec un impact sur l'organisation des tribunaux (notamment la collégialité). Aussi, il est anormal que les organisations professionnelles de magistrats n'aient pas été consultées en amont sur ce texte qui n'a par ailleurs jamais été présenté au comité technique des services judiciaires. Cela est d'autant plus problématique que nous n'avons pas davantage été consultés pour l'élaboration de la stratégie nationale 2020-2022 en matière de protection des enfants, si bien que même les constats et objectifs de départ qui forment les soubassements de ce texte, ne reposent pas sur un consensus des professionnels concernés.

L'ensemble de ces éléments nous conduit – tout comme les autres instances consultées à la va-vite avant le dépôt du texte - à devoir présenter des observations dans un délai contraint ne permettant aucune véritable réflexion sur les enjeux réels de la protection de l'enfance, ce qui réduit d'autant la

possibilité de formuler des propositions alternatives à celles du texte présenté, qui déçoit pourtant à plus d'un titre par son manque d'ambition en matière de protection des enfants.

Nous craignons malheureusement que les délais imposés aux parlementaires limitent également d'autant le débat sur ce texte, en dépit d'une relative connaissance préalable des enjeux, par le biais notamment des diverses missions d'informations ayant pu avoir à ce sujet au cours des deux dernières années.

## **Titre I - Améliorer le quotidien des enfants protégés**

Le titre I du projet de loi traduit un objectif ambitieux, qui contraste fortement avec la faiblesse des mesures qui y sont intégrées.

### *1. Les constats : un service de protection de l'enfance insuffisamment protecteur*

Le Syndicat de la magistrature ne peut que partager le constat d'une nécessité d'améliorer de manière notable le quotidien des enfants faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance tant les dysfonctionnements sont lourds et ont fort justement été beaucoup dénoncés et médiatisés ces dernières années.

Ainsi, on observe dans de nombreux départements une réelle défaillance dans la protection censée être apportée aux enfants, à commencer par une insuffisance des moyens en prévention qui conduit à un repérage et une prise en charge tardifs des situations. Quand le besoin de protection est identifié, les délais de prise en charge sont parfois tels que les situations se dégradent notablement dans l'attente, ce qui n'est certainement pas sans lien avec la proportion importante de mesures de placement par rapport aux mesures de milieu ouvert.

Dans d'autres cas, et également pour ne pas aggraver les délais de prise en charge, les départements peuvent rogner sur la qualité avec des taux d'encadrement ou des niveaux de qualification insuffisants tant en milieu ouvert que sur les lieux de placement, ou le recours à des lieux d'hébergements inadaptés et ne relevant pas de la protection de l'enfance (hôtels, centres de vacances utilisés de manière durable), au risque d'une mise en danger des enfants sur les lieux de placement (manque de surveillance des risques de fugues, violences entre enfants, etc.).

Ainsi, les moyens déployés en protection de l'enfance apparaissent soit globalement insuffisants, soit tellement en tension qu'il est difficile de répondre aux besoins des enfants : difficulté à accueillir les fratries au sein d'un même lieu, difficulté à trouver des lieux de placements ne s'éloignant pas trop l'environnement habituel de l'enfant (son entourage familial et amical, son école, ses activités extra-scolaires, etc.), quasi impossibilité à l'inverse d'organiser une réelle rupture pour un mineur qui en aurait besoin, tant chaque département tend à réserver ses places d'hébergements aux enfants de son territoire, tendance à favoriser très vite l'autonomie des adolescents, dans la perspective d'une raréfaction des accueils jeunes majeurs, au risque de créer de réelles inégalités pour les enfants confiés en termes de chances d'accéder à des études supérieures, etc.

Le présent projet de loi vient répondre à une partie de ces difficultés seulement, sans aucun engagement sur les moyens alloués aux quelques mesures prévues, ce qui nous semble largement insuffisant.

## 2. Avis sur les mesures prévues par le projet de loi

- Favoriser l'accueil par un membre de la famille ou un tiers digne de confiance (article 1<sup>er</sup>)

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoit que « *Sauf urgence, le juge ne peut ordonner un placement au titre des 3<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup> qu'après évaluation par le service compétent des conditions d'éducation et de développement physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant dans le cadre d'un accueil par un membre de la famille ou un tiers digne de confiance.* ». Cela revient à instaurer un double obligation : d'une part une obligation d'évaluation de cette possibilité par les services d'évaluation ou les services éducatifs, et sous-entend d'autre part une obligation pour le juge de motiver les raisons pour lesquelles il ne suivrait pas les préconisations du service si un tel accueil est proposé.

Si cette proposition n'appelle pas en soi d'opposition de notre part, l'accueil de l'enfant dans son milieu habituel, s'il y est préservé de tout danger, devant bien évidemment être privilégié (dans l'intérêt de l'enfant, et non pas pour des raisons budgétaires dans un objectif de soulager les départements). Toutefois, il nous semble que cela ne constitue pas réellement une nouveauté par rapport à ce que prévoit déjà le code civil, puisque les solutions d'accueil en cas de décision de placement sont précisément hiérarchisées à l'article 375-3 du code civil qui situe l'accueil chez un membre de la famille ou chez un tiers digne de confiance en 2<sup>e</sup> position, juste après l'accueil chez l'autre parent, et avant l'accueil dans un service de l'Aide sociale à l'enfance ou un service habilité. De même, la grande majorité des départements ont intégré dans leurs grilles d'évaluation des informations préoccupantes, ou dans les rapports préconisant un placement, un item concernant les liens familiaux ou amicaux existants.

Aussi, il nous semble nécessaire de réfléchir davantage aux causes qui conduisent à ce que les accueils chez les membres de la famille ou les tiers dignes de confiance demeurent aujourd'hui résiduels.

Tout d'abord, dans un certain nombre de cas, bien que des membres de la famille ou des tiers se portent volontaires, ce type d'accueil peut s'avérer peu protecteur pour l'enfant, voire pourrait aggraver la situation de danger ou placer l'enfant au centre d'un conflit entre ses parents et le tiers concerné, pouvant être rapidement source de mal-être. Un tel accueil peut par ailleurs conduire à devoir rompre quasi totalement les liens avec les parents (en cas d'éloignement géographique) et n'est donc pas toujours adapté, selon la situation de l'enfant et les perspectives de retour à domicile à plus ou moins court terme.

Par ailleurs, si la recherche de l'entourage pour évaluer s'il peut constituer une ressource ou non pour soutenir les parents ou accueillir les enfants semble aujourd'hui largement actée comme un item incontournable des évaluations, force est de constater que bien souvent les services des CRIP ou bien les services éducatifs de milieu ouvert, ne disposent pas de suffisamment de temps par famille pour pouvoir procéder à une réelle évaluation de ces possibilités. En conséquence, lorsque ce point des évaluations est renseigné, il l'est de manière insuffisante pour permettre à un magistrat d'ordonner un placement. Il est parfois également complexe en cas de distance géographique, de pouvoir ordonner plusieurs mesures d'assistance éducative en milieu ouvert afin d'accompagner tant les tiers dignes de confiance, que les détenteurs de l'autorité parentale et les enfants dans cette évolution de la prise en charge. Aussi, nous ne pouvons que craindre que sans amélioration des moyens humains consacrés à la protection de l'enfance, cette nouvelle disposition législative reste lettre morte.

Plus concrètement, des obstacles récurrents, qui pourraient aisément faire l'objet de réformes mais ne sont pas abordés dans ce projet de loi, viennent freiner la possibilité d'ordonner l'accueil de l'enfant chez un membre de la famille ou un tiers digne de confiance :

- la faiblesse de l'allocation fournie par le département aux tiers dignes de confiance, étant précisé que celle-ci dépend des revenus du tiers. Ainsi, la question financière peut se révéler un frein et est par ailleurs un facteur de conflit important entre les parents et le tiers (si les allocations familiales sont versées au tiers pour compenser, ou s'il est demandé aux parents de contribuer à l'accueil), au risque de mettre à mal l'accueil serein de l'enfant.

- l'absence d'accompagnement du tiers digne de confiance dans le placement, sauf à ordonner une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert en parallèle, ce qui n'apparaît pas le plus adapté (l'AEMO ayant plutôt pour objet de travailler à résorber la situation de danger initial au domicile parental, pas de soutenir le tiers digne de confiance). Une surveillance administrative est pourtant prévue par le code de l'action sociale et des familles et incombe au Département<sup>1</sup>. Cependant, faute de moyens suffisants des services de l'ASE, cette surveillance administrative n'est que rarement mise en place, si ce n'est sous la forme de l'allocation dont on a souligné précédemment l'insuffisance, ou bien de la possibilité pour le juge des enfants de mandater le département pour une rapide évaluation de la situation si une difficulté survient. Comme le Défenseur des droits, le Syndicat de la magistrature est favorable à la mise en œuvre réelle de ce soutien aux tiers dignes de confiance<sup>2</sup>.

- l'impossibilité de prévoir des droits de visite en lieu neutre médiatisés par le service de l'Aide sociale à l'enfance lorsque l'enfant est confié à un membre de la famille ou à un tiers : dès lors que l'enfant ne lui est pas confié, l'Aide sociale à l'enfance considère, dans la plupart des départements, ne pas avoir à assurer le droit de visite des parents. Par ailleurs, même si un service intervient en mesure d'assistance éducative en milieu ouvert, la médiatisation des visites ne fait pas non plus réellement partie de leurs missions (lorsque certains services acceptent de le faire, cela empiète néanmoins nécessairement sur leur temps d'action éducative auprès de la famille). De fait, cet aspect peut rapidement devenir un blocage, l'organisation de droit de visite sous la surveillance du tiers désigné étant de nature à alimenter l'éventuel conflit qui peut exister avec les parents et à fragiliser l'accueil.

- l'impact éventuel du placement chez un tiers digne de confiance sur le statut de l'enfant : il ne faut pas non plus occulter que dans plusieurs départements, la volonté d'élargir les placements chez des tiers dignes de confiance vise davantage les mineurs non accompagnés que des enfants qui bénéficieraient d'un entourage familial mobilisable. En effet, dans les départements où l'ASE se montre particulièrement défaillante au moment de l'accueil de ces mineurs, ceux-ci peuvent être accueillis parfois plusieurs mois par des tiers bénévoles dans l'attente de l'évaluation de l'Aide sociale à l'enfance, si bien que lorsque leur minorité est finalement reconnue, ils peuvent vivre le placement à l'ASE difficilement puisqu'ils ont tissé des liens étroits avec les bénévoles les accueillant. Dans un tel contexte, le placement chez ses bénévoles comme tiers dignes de confiance doit pouvoir s'envisager (ce qui ne dispense pas pour autant de veiller à ce que l'ASE prenne réellement en charge la mise à l'abri de ces mineurs plutôt que de compter sur les associations pour le faire). Pour autant, il convient de ne pas non plus sortir des cadres habituels, et l'opportunité d'un tel placement se doit d'être réellement évaluée, afin de s'assurer que la protection de l'enfant sera bel et bien assurée, et ce d'autant plus que les mineurs non accompagnés sont des publics particulièrement vulnérables, susceptibles d'être exploités. Par ailleurs, il conviendrait également de revoir les dispositions du CESEDA qui facilitent l'obtention d'un titre de séjour à majorité après une certaine durée de placement, ces dispositions ne mentionnant que l'accueil à l'Aide sociale à

---

1 Article L227-2 du Code de l'action sociale et des familles : « Dans le cas où les mineurs ont été confiés à des particuliers ou à des établissements en application des articles 375-3 et 375-5 du code civil, ils sont placés sous la protection conjointe du président du conseil départemental et du juge des enfants. »

2 Voir sur le site du Défenseur des droits, [Fiche réforme n°1, la protection de l'enfance](#), mise à jour en juillet 2020.

l'enfance, sans évoquer l'hypothèse du placement chez un tiers digne de confiance qui n'est pas reconnue de manière équivalente par les préfetures, si bien qu'un tel placement finit par se révéler défavorable pour l'enfant<sup>3</sup>(la question pourrait se poser de la même manière pour le recours au tiers bénévole prévu à l'article L221-2-1 du Code de l'action sociale et des familles, même s'il est plus clair dans cette disposition qu'il s'agit bien d'une forme d'accueil à l'Aide sociale à l'enfance).

Enfin, toujours en lien avec le manque de moyens alloués à l'Aide sociale à l'enfance dans nombre de départements, il est parfois difficile d'organiser un accueil intermédiaire entre l'accueil à temps plein chez un tiers digne de confiance ou un accueil à temps plein dans un service de l'Aide sociale à l'enfance. En effet, dans nombre de cas, si l'accueil à temps plein chez un membre de la famille n'est pas forcément possible, les enfants peuvent avoir besoin de maintenir des liens habituels, notamment à l'occasion des vacances scolaires, ce qui ne se révèle pas toujours possible (difficultés du service de l'ASE à aller évaluer la qualité de l'accueil si les tiers en question ne résident pas dans le département, difficulté du financement des trajets, incapacité du service de l'ASE à assurer les droits de visite des parents et ceux de tiers au surplus s'ils doivent être médiatisés, etc.).

- L'élargissement des délégations d'autorité parentale pouvant être ordonnées par le juge des enfants (article 2)

Le projet de loi prévoit de modifier l'article 375-7 du code civil en permettant au juge de déléguer l'autorité parentale au service gardien non plus pour un seul acte mais pour « plusieurs actes déterminés » et il ajoute aux motifs permettant de prononcer une telle délégation le fait que les parents soient poursuivis ou condamnés pour des crimes ou délits commis sur la personne de l'enfant.

S'agissant de l'élargissement à plusieurs actes, il ne s'agit à notre sens pas d'une modification fondamentale mais plutôt d'acter dans la loi une pratique jurisprudentielle répandue. Dès lors que le sens de l'article 375-7 est de dire que le juge des enfants ne peut pas faire de délégation d'autorité parentale de portée générale (ex : pour tous les actes relatifs à la scolarité) mais uniquement sur des actes précis, rien ne s'oppose à notre sens à ce qu'il puisse le faire pour plusieurs actes déterminés, même si la clarification ne peut pas faire de mal.

Sur ce plan, la problématique reste celle des mineurs non accompagnés, pour lesquels dans de nombreux départements les démarches en vue du placement de l'enfant sous tutelle ne sont pas faites, ou bien dans des délais déraisonnables. Dans l'attente, il est pourtant nécessaire de réaliser un certain nombre d'actes utiles à l'enfant (inscriptions scolaires, bilan de santé, etc.), ce qui peut conduire les juges des enfants à accorder, en dehors des prescriptions légales, des délégations d'autorité parentale à l'ASE de portée assez générale, sans attendre d'être sollicités sur un acte déterminé (ex : déléguer l'autorité parentale pour tous les actes relatifs à la santé du mineur et non pas pour la réalisation de tel vaccin, ou de tel examen non usuel). Or ces délégations larges resteront toujours illégales malgré la nouvelle formulation puisqu'elles ne porteront pas sur des actes déterminés. Pour autant, nous ne sommes pas forcément favorables à une autre formulation que celle proposée dans la mesure où il apparaît important que les délégations d'autorité parentale larges restent de la compétence du juge aux affaires familiales et ce pour ne pas maintenir inutilement un enfant dans un statut qui ne correspond pas à sa situation réelle<sup>4</sup>.

---

3 Cf. article L3113-11 2° bis : la mention « à l'Aide sociale à l'enfance » pourrait ainsi être complétée par « ou à un particulier sous la protection de l'Aide sociale à l'enfance ».

4 Un enfant dont les parents sont totalement absents, voire décédés, n'a nullement vocation à être suivi en assistance éducative mais plutôt à bénéficier d'un autre statut juridique comme celui de pupille. C'est d'ailleurs tout le sens de la loi du 14 novembre 2016 qui a notamment créé une commission d'examen et de suivi des situations des enfants confiés

S'agissant de l'ajout d'un nouveau motif à la délégation de l'autorité parentale, s'il est parfaitement understandable qu'un enfant conçoive difficilement qu'on sollicite toujours le parent qui est soupçonné ou condamné pour avoir commis des actes graves à son encontre, la délégation d'autorité parentale ne nous semble là encore pas le cadre juridique adapté pour répondre à cette problématique. La modification proposée ne nous apparaît donc pas utile.

Tout d'abord, il convient de rappeler que seuls les actes non usuels nécessitent une autorisation des détenteurs de l'autorité parentale ou à défaut une délégation de celle-ci au service gardien. A ce titre, l'exemple donné dans l'étude d'impact ne devrait jamais se présenter, puisque l'autorisation pour un enfant d'aller à l'anniversaire d'un ami relève de l'acte usuel, pouvant parfaitement être autorisé par le service gardien sans solliciter les parents.

Par ailleurs, notamment au stade de l'enquête, il faut rappeler que le parent n'est que soupçonné et qu'il concevra difficilement cette mesure perçue comme un retrait de son autorité parentale. En outre, il ne nous semble pas que ce cas de figure puisse véritablement entraver le bien-être de l'enfant. Soit le parent est réactif et l'autorisation sera rapidement accordée, sans qu'il soit d'ailleurs nécessaire d'aviser l'enfant qu'elle vient de ce parent. Soit il ne l'est pas, et l'on entre alors dans le cas de figure de la délégation d'autorité parentale possible en cas de négligence. Au stade de la condamnation, la même alternative existe, outre qu'il est également possible de solliciter le retrait de l'autorité parentale (a contrario, si ce retrait n'a pas été ordonné par la juridiction, il apparaît pour le moins étonnant de pouvoir contourner ce choix en usant de ces délégations d'autorité parentale ponctuelles accordées par le juge des enfants).

En revanche, sans que cela ne relève du pouvoir législatif, il conviendrait de clarifier la distinction entre actes usuels et non-usuels, nombre d'enfants étant encore trop souvent dans l'attente de la décision du juge pour des cas de figure dans lesquels le juge des enfants finira par rendre un « non-lieu à statuer » car il s'agissait en réalité d'un acte usuel. Cet objectif de clarification et de simplification de la notion d'acte usuel et non usuel faisait d'ailleurs partie de la stratégie nationale de protection de l'enfance 2020-2022 mais ne s'est, à notre connaissance, pas encore concrétisé.

Enfin, les juges aux affaires familiales demeurent encore trop peu saisis par les services de l'Aide sociale à l'enfance en vue d'obtenir des délégations d'autorité parentale totales ou partielles lorsque les parents refusent des actes qui relèvent de l'intérêt de l'enfant de manière injustifiée et systématique, ou lorsqu'ils sont négligents de manière durable. De telles délégations d'autorité parentales larges et durables sont pourtant un cadre beaucoup plus sécurisant pour l'enfant que celles ordonnées par le juge des enfants qui doivent être renouvelées à chaque nouvel acte qui se présente.

- L'encadrement des conditions de prise en charge des enfants en protection de l'enfance (article 3).

Il s'agit de la mesure phare du projet de loi, et effectivement en théorie celle la plus à même d'apporter une véritable évolution dans la prise en charge des enfants confiés. En pratique, le texte manque là encore cruellement d'ambition et pourrait même contribuer à officialiser des pratiques problématiques pour la protection des enfants.

---

afin de remédier au constat selon lequel nombre d'enfants restent suivis durant des années en assistance éducative alors qu'ils pourraient bénéficier d'un statut plus protecteur et adapté à leur situation (par exemple pour pouvoir à terme bénéficier d'une adoption).

La première disposition de l'article 3 est celle qui a le plus été mise en avant, à savoir l'interdiction d'héberger des enfants dans des établissements n'étant pas habilités en protection de l'enfance, et répond à un besoin réel de mettre fin à nombre d'abus. En effet, dans de nombreux départements, des enfants sont accueillis soit à l'hôtel (ce qui concerne principalement les mineurs non accompagnés mais également certains mineurs ayant mis à mal leur lieu de placement) ou encore dans des centres de vacances (où les personnels ne disposent pas de compétences particulières en protection de l'enfance et où les conditions d'hébergement des enfants peuvent se révéler inadaptées pour un accueil durable).

Pour autant, dans la rédaction du texte il ne s'agit en réalité pas d'une interdiction mais plutôt de l'octroi d'une dérogation à un principe qui, s'il n'était pas formellement inscrit dans la loi, existait déjà, à savoir que les enfants confiés en protection de l'enfance sont accueillis dans des structures ou par des personnes habilitées à cet effet.

D'aucuns diront que l'inscription de la dérogation dans la loi permet de l'encadrer, en prévoyant qu'un tel accueil doit être exceptionnel. Toutefois, la formulation est bien trop floue pour permettre un encadrement véritable, le projet de loi ayant même été jusqu'à abandonner la durée limite initialement prévue (2 mois), alors même que cette durée apparaissait déjà excessivement longue, notamment s'agissant de l'hébergement à l'hôtel qui ne répond à aucune norme en termes d'encadrement et de suivi des mineurs accueillis dans ces établissements<sup>5</sup>. Cette disposition donne finalement un blanc-seing aux départements qui n'investissent pas pour pouvoir assurer l'ensemble des placements ordonnés par l'autorité judiciaire ni pour assurer la mise à l'abri des personnes se déclarant mineures non accompagnées. Par cette disposition, une loi qui a pour ambition de renforcer la protection des enfants vient ici autoriser les départements à s'affranchir des règles habituelles en matière de protection de l'enfance, y compris dans des situations qui nécessiteraient justement un accompagnement renforcé (comme c'est le cas des jeunes en rupture avec leur lieu de placement initial, pour lesquels un hébergement à l'hôtel sans aucun cadre peut s'avérer délétère).

Quant à la seconde disposition de l'article, elle tend à renforcer le contrôle des établissements prenant en charge des mineurs ou jeunes majeurs en protection de l'enfance (ce qui inclut les actions au titre de la prévention), en élargissant le régime d'autorisation à tous les établissements et services sociaux ou médico-sociaux (ESSMS) qui mettent en œuvre « *des mesures de prévention au titre de l'article L. 112-3 ou d'aide sociale à l'enfance en application de l'article L. 221-1 et les prestations d'aide sociale à l'enfance mentionnées au chapitre II du titre II du livre II, y compris l'accueil d'urgence des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille* ». Par rapport à l'ancienne rédaction, cela permet d'inclure des établissements qui accueilleraient régulièrement des enfants ou jeunes majeurs dans ce cadre, mais sans que cela ne soit fait de manière habituelle et qui auparavant relevaient du seul régime de déclaration, moins contraignant et par conséquent moins sécurisé pour les enfants. En outre, la disposition inclut de manière plus claire les établissements en charge de l'accueil d'urgence qui jusqu'à présent n'étaient pas spécifiquement mentionnés et donc pas considérés comme des ESSMS au sens de l'article L312-1 du Code de l'action sociale et des familles.

Cette évolution nous apparaît positive, dans le sens où elle clarifie davantage les différents régimes et devrait permettre d'éviter que des établissements accueillant régulièrement des enfants au titre de la protection de l'enfance soient insuffisamment contrôlés.

---

5 Le seul fait d'envisager de prévoir une durée en partie réglementaire, sans le mentionner dans la loi, nous offrirait bien moins de garanties et ouvrirait la porte à un allongement rapide de la durée maximale de tels hébergements, voire à sa suppression.

Pour autant, le gouvernement va moins loin que ce qu'il envisageait initialement (article 13 de l'avant-projet de loi), en ne prévoyant plus de fixer les conditions minimales d'organisation et de fonctionnement des ESSMS prenant en charge les mineurs en protection de l'enfance. Cette disposition initialement prévue, aurait notamment permis de définir à la fois un taux d'encadrement minimal, outre un niveau de qualification des professionnels intervenants, ce qui aurait un intérêt non négligeable au regard du mouvement qui se dessine dans certains départements, à savoir d'attribuer les marchés publics de protection de l'enfance au moins disant, ce qui se traduit en général par l'emploi de professionnels moins qualifiés (ex : des moniteurs éducateurs plutôt que des éducateurs spécialisés), par une diminution du taux d'encadrement des jeunes, ou encore par une augmentation du nombre de mineurs suivis par éducateur en milieu ouvert, ce qui a forcément une incidence sur la fréquence de ce suivi.

En outre, les dispositions actuellement prévues ne permettent pas de solutionner le fait que des mineurs sont actuellement confiés à des hôtels ou à des centres vacances, qui pour le coup ne répondent ni au régime d'autorisation, ni au régime de déclaration, pour n'être pas des structures relevant du Code de l'action sociale et des familles mais du code du commerce ou du tourisme.

Aussi, à notre sens, à défaut d'interdire purement et simplement l'accueil des enfants, hors séjours de vacances, dans des établissements relevant du code du tourisme, il conviendrait *a minima* de fixer des normes d'encadrement particulières lorsque l'enfant n'est pas accueilli dans un ESSMS et de le préciser dans la loi (le seul renvoi au décret ne permettant pas en l'espèce d'avoir l'assurance que la dérogation accordée sera assortie de normes d'accompagnement des enfants particulières). De la même manière, il y a lieu d'encadrer également la possibilité pour les ESSMS autorisés de recourir eux-mêmes à d'autres modalités d'hébergement comme l'hébergement à l'hôtel.

## **Titre II – Mieux protéger les enfants contre les violences**

Le titre II a selon l'exposé des motifs « *pour finalité de mieux protéger les enfants contre les violences. Leur garantir, en toute situation, de se sentir en sécurité, est un devoir fondamental. C'est pourquoi une logique de prévention des violences doit systématiquement se déployer, en particulier dans les établissements de l'ASE* ».

A cet effet, il vise à renforcer les interdictions d'exercer avec certains antécédents judiciaires ainsi que les contrôles réguliers une fois la personne en poste (article 4), à obliger les établissements à formaliser leur politique de prévention et de lutte contre les violences (article 5) ainsi qu'à généraliser le référentiel de la haute autorité de Santé pour harmoniser l'évaluation des situations de danger sur tout le territoire, une formation devant par ailleurs être assurée par un GIP.

### *1. Mieux protéger les enfants accueillis à l'Aide sociale à l'enfance*

- Une insuffisante prise en compte des risques en amont de la mise en œuvre du placement

La finalité de mieux protéger les enfants pris en charge par les départements est un objectif extrêmement important compte tenu des difficultés actuelles qui peuvent exister dans ce domaine (violences durant le placement, séparation des fratries, rupture de continuité de suivi, changements fréquents non adaptés et sans information ni contrôle du juge...) qui ont déjà pu être dénoncés tant par des institutions telles que le défenseur des droits, des inspections générales dans des rapports ou

par les médias. Les difficultés tiennent cependant non pas uniquement au déroulement du placement mais également à tout ce qui peut intervenir auparavant. Il est en effet indéniable qu'un certain nombre de mineurs arrivent trop tard sur leur lieu de placement compte tenu des défaillances en matière de prévention qui aboutissent à ce que la situation ne soit signalée que tardivement au stade où une intervention en administratif n'est plus possible et où l'intervention du juge des enfants s'impose. Par ailleurs, les mineurs peuvent également arriver tardivement sur leur lieu de placement dès lors qu'une fois que l'intervention judiciaire est passée, les décisions prises par des juges des enfants peuvent ne pas être mises en application ou trop tardivement. Ainsi, de nombreux placements ou mesures d'assistance éducative en milieu ouvert peuvent être ordonnées sans pour autant que celles-ci ne soient effectives avant parfois plusieurs mois<sup>6</sup>. Ces difficultés nécessitent de repenser la possibilité pour le juge judiciaire de contraindre les départements à exécuter les décisions de justice, au besoin sous astreinte.

- Un renforcement du contrôle des personnels exerçant en protection de l'enfance

L'article 4 étend l'interdiction visant les personnes qui exploitent ou dirigent des établissements accueillant des mineurs, qui y exercent des fonctions ou qui sont agréées à cet effet, lorsqu'elles présentent des antécédents judiciaires graves, à toutes personnes, quels que soient leurs missions ou leur statut, intervenant dans ces établissements ou services, y compris aux bénévoles. Il précise désormais que cela concerne les fonctions permanentes ou occasionnelles et que cela intervient à quelque titre que ce soit. Il permet le contrôle des antécédents judiciaires de l'ensemble de ces personnes préalablement à leur prise de fonction, mais aussi au cours de leur exercice dans les conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Cet article est important en ce que dans la pratique, les contrôles paraissent très peu effectués notamment pour des activités bénévoles. Il nécessite cependant une importante communication sur ces dispositions, à la fois sur le contenu originel de l'article, notamment le fait qu'il ne s'applique pour les délits qu'à compter de 2 mois d'emprisonnement sans sursis - ce qui n'est pas nécessairement connu de la part des magistrats - mais également à destination des employeurs potentiels de ces personnes. En outre, il est nécessaire qu'un décret soit effectivement rédigé en la matière afin que le contrôle de ces interdictions avant la prise de fonction mais également en cours de fonction puisse être fait. De nombreuses questions persistent cependant : par qui ce contrôle sera-t-il effectué ? Comment l'effectuer dans les délais donnés pour des activités bénévoles donc potentiellement courtes ? Que se passera-t-il en cas de contrôle insatisfaisant ?

- Formaliser une politique de prévention et de lutte contre la maltraitance

L'article 5 prévoit que les établissements et services de l'aide sociale à l'enfance doivent désormais formaliser leur politique de prévention et de lutte contre la maltraitance et l'inscrire dans leur projet d'établissement. Cette mesure a pour but de garantir la qualité de la prise en charge des enfants et de prévenir au maximum les risques de maltraitance, en accompagnant et en soutenant les professionnels dans leurs pratiques quotidiennes. Cette stratégie comportera des recommandations sur l'identification des risques de maltraitance, la prévention et le traitement des situations de maltraitance ainsi que les modalités de contrôle de la qualité de l'accueil, de l'accompagnement par ces établissements et services. L'étude d'impact précise que le protocole de « *maitrise des risques de maltraitance* » au sein des schémas d'organisation sociale et médico-sociale responsabiliseront

---

<sup>6</sup> Un tiers des départements présente des délais d'exécution moyens supérieurs à 4 mois pour les mesures d'AEMO, et 2% des placements sont en attente d'exécution d'après le rapport sur les délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance réalisé par l'IGAS-IGJ en septembre 2019

les autorités compétentes pour autoriser et contrôler ces établissements et services (département et préfet) et que cela permettra de développer une démarche de maîtrise des risques en identifiant les facteurs de risque (adéquation des ressources humaines aux besoins, soutien professionnel et conditions de travail, pratiques managériales) pour définir des actions préventives et de contrôles inopinés des établissements, services et lieux de vie relevant de leur compétence.

Cette disposition qui n'a soulevé aucun avis de la part du Conseil d'Etat semble cependant de pure façade au regard des situations concrètes de maltraitance sur les lieux de placement. Il importe, indépendamment de la question d'inscrire la prévention des maltraitances dans le projet d'établissement de savoir de quelles maltraitances l'on parle. S'agit-il de maltraitances entre enfants placés au même endroit ? De maltraitances par du personnel intervenant sur les lieux de placement ? Par ailleurs, se contenter de l'obligation d'inscrire cette préoccupation dans un projet d'établissement revient à ne pas s'interroger sur ce qui pose problème sur les lieux de placement, à la fois la tension sur le nombre de places qui peut conduire à surcharger les lieux de placement voire à ne pas séparer un auteur et une victime, le nombre d'adultes pour chaque enfant - ce texte se privant de réflexion sur la norme d'encadrement nécessaire - mais également sur la formation des professionnels intervenant, le recours fréquent à des contractuels ne permettant une formation adéquate sur l'enfance et donc sur le public, fragilisé, concerné par ces mesures, et en droit de bénéficier d'une présence bienveillante, contenante et encadrante. De la même manière, cela revient à ne pas se questionner sur ce qui fait que de telles maltraitances ne sont pas dénoncées « culturellement parlant » et sur la crainte de dénoncer des faits qui ne feront pas l'objet d'une enquête ou qui seront classés et se retourneront contre la personne qui les a dénoncés. En définitive, si l'idée d'évoquer la prévention des maltraitances dans les projets d'établissement peut en effet être *a minima* l'occasion d'évoquer ces questions, sans réels moyens pour mettre ensuite en oeuvre les recommandations qui seront faites dans chaque projet, la prévention des violences ne sera nullement effective.

L'étude d'impact relève que le cadre réglementaire comprendra : « *l'identification d'une autorité tierce ou d'une personne-ressource extérieure à la structure et indépendante vers laquelle les enfants et les jeunes pourront se tourner en cas de difficulté* » : Remarque qui peut susciter interrogations sur la place et le rôle de cette personne ressource et ses prérogatives en matière de vérification, investigations et transmissions aux personnes concernées. Il serait ainsi nécessaire que cette personne ressource puisse être dotée de la possibilité d'un droit de visite de l'établissement sans forcément d'information préalable comme le préconise l'UNICEF. En outre, la définition de ce qui est entendu par « *une politique de prévention des risques* » interpelle également, la diminution des risques passant en réalité par une étude complète sur plusieurs années des situations de maltraitance pour comprendre les dysfonctionnements intervenus à différents niveaux ainsi qu'un travail approfondi en matière de formation des professionnels sur ce qui aboutit à de tels comportements et surtout ce qui fait blocage, parfois culturellement, dans le fait de les dénoncer. Enfin, pour que cette personne ressource puisse être identifiée par les mineurs, il est nécessaire qu'une communication sur ce rôle puisse être développée à leur attention.

## *2. Harmoniser sur l'ensemble du territoire l'évaluation des situations de danger*

Dans le but présenté de permettre une harmonisation utile du traitement des situations de danger pour les enfants sur l'ensemble du territoire et pour mieux accompagner les acteurs les prenant en charge, l'article 6 généralise l'emploi du référentiel mis en place par la Haute Autorité de santé afin de faciliter l'action des départements, en leur permettant d'analyser un faisceau d'indices pour savoir s'il faut prononcer une mesure de protection de l'enfance, et de quel type. La formation

des départements et des professionnels à ce nouvel outil sera assurée par le groupement d'intérêt public (GIP) créé à l'article 13.

Le référentiel national d'évaluation des situations de risque pour la protection de l'enfance vise à permettre de combler l'une des défaillances en matière de protection de l'enfance qui est le fait que les pratiques et appréciations peuvent être différentes selon les départements, l'étude d'impact évoquant notamment une prise en compte « très hétérogène » des informations préoccupantes. Si cette intention demeure louable, et avait été préconisée par le Conseil national de la protection de l'enfance, il n'en demeure pas moins qu'elle ne permet pas concrètement de lutter contre les disparités qui existent sur le territoire en matière de faisceau d'indices nécessitant une mesure de protection de l'enfance. Alors pourtant que les statistiques du 119 démontrent une augmentation du nombre d'informations préoccupante qui s'élève à 0,6% entre 2018 et 2019 soit une centaine d'informations préoccupantes supplémentaires transmises aux CRIP et donc que le besoin d'unification se fait de plus en plus présent, un appel sur deux ayant donné lieu en 2019 à une information préoccupante.

Les disparités selon les territoires sont en réalité liées à la fois à l'importance la population enfantine sur le territoire mais également à la part du budget qui est consacré à cette question. L'un des enjeux pourrait en réalité être de contraindre les départements à consacrer une part minimum de leur budget à cette question, en fonction du nombre d'enfants présents sur leur territoire. En outre, mettre en place un référentiel peut également permettre de façon plus large d'éviter les pertes d'informations entre les départements. Il est encore malheureusement trop fréquent que des familles déménagent de département en département afin d'éviter une continuité de suivi et des mesures plus contraignantes s'agissant de leur enfant. L'intérêt d'un tel référentiel national pourrait ainsi être justement d'identifier ses familles et de réussir à les suivre malgré leurs déplacements afin de pouvoir également dans un second temps, les diminuer, ceux-ci étant un gage d'instabilité pour les mineurs en termes de scolarisation, de liens amicaux et familiaux. Enfin, il conviendrait de contraindre de façon plus forte dans le temps les prérogatives des CRIP en fixant dans la loi l'obligation de répondre dans un délai maximum de 3 mois pour l'évaluation de l'information préoccupante dans la mesure où actuellement cela n'est prévu que par décret à l'article L226-3 du CASF et où dans la pratique, selon les départements cette obligation n'est pas respectée, comme a pu le prôner l'UNICEF.

### **Titre III – Améliorer les garanties procédurales en matière d'assistance éducative**

Si la question des moyens humains alloués à la protection de l'enfance et aux tribunaux dans leurs missions d'assistance éducative demeure selon nous un point central pour garantir le respect des droits des mineurs et de leurs parents lors des audiences d'assistance éducative, des améliorations procédurales demeurent également possibles, au-delà de celles que le projet de loi propose.

#### *1. Impact de l'insuffisance des moyens sur l'exercice des droits des enfants et de leurs parents en assistance éducative.*

Avant que d'envisager des améliorations des garanties procédurales existantes, il faut avoir en tête que nombre d'entre elles ne sont aujourd'hui pas, ou partiellement respectées, avec des disparités notables selon les territoires, en raison de l'insuffisance des moyens dont dispose la justice. Il s'agit notamment de :

- la motivation des requêtes saisissant le juge des enfants : le parquet, lorsqu'il saisit le juge des enfants en assistance éducative, doit en théorie motiver sa requête, ce qui est un élément essentiel pour la bonne compréhension des enjeux de la future audience par les familles ou les avocats qui viendront consulter le dossier. En pratique, nombre de parquetiers mineurs ne disposent pas du temps nécessaire pour le faire, ne motivent pas ou se contentent de motivation type ou, dans le meilleure des cas, de la reprise de la synthèse du rapport de la cellule de recueil des informations préoccupantes.

- la présence obligatoire, sous peine de nullité, d'un greffier aux audiences d'assistance éducative : le greffier a pourtant un rôle fondamental pour authentifier ce qui s'est dit à l'audience, seule la note d'audience faisant foi. Cela sera notamment important si une infraction pénale est révélée à l'audience d'assistance éducative et qu'il est nécessaire d'en tenir le procureur de la République informé. Il permet également la présence d'un tiers neutre à l'audience, susceptible d'agir en cas d'incident (appel à la sécurité du tribunal ou les pompiers par exemple). Pourtant, dans de très nombreux tribunaux pour enfants, faute de greffiers ou fonctionnaires de greffe en nombre suffisant (il en faudrait au moins 2 par cabinet de juge des enfants), les juges des enfants tiennent seuls leurs audiences d'assistance éducative, ce qui est totalement illégal.

- la tenue d'une audience à chaque décision : le juge des enfants doit tenir une audience non seulement lorsqu'il ordonne ou renouvelle une mesure, mais également lorsqu'il la modifie ou lorsqu'il est amené à statuer sur une délégation ponctuelle de l'autorité parentale. Pourtant, la charge des cabinets de juge des enfants est telle qu'il est parfois difficile de tenir les audiences prévues aux échéances des mesures, si bien que certaines décisions sont aujourd'hui prises presque systématiquement sans audience, comme les suspensions temporaires de droits de visite et d'hébergement. Dans les cas les plus graves, notamment lorsque les cabinets d'assistance éducative dépassent une charge de 500 familles suivies, ou lorsqu'un poste est vacant dans la juridiction, il arrive que certaines audiences ne soient pas tenues (renouvellement des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert, décision d'ordonner une mesure judiciaire d'investigation éducative, placement des mineurs non accompagnés qui ne sont pas contestés par le département, main-levée des mesures, etc.) alors même que le temps de l'audience est le seul moment où celui-ci peut véritablement opérer un contrôle qui ne soit pas uniquement fondé sur l'appréciation des services éducatifs dans des rapports écrits.

- le droit de l'enfant à être entendu : le code de procédure civile ne consacre que le droit de l'enfant doté de discernement à être entendu par le juge des enfants, toute la question étant celle de savoir à partir de quel âge l'enfant peut-être considéré comme doté de discernement. En pratique, l'audition d'enfants, même jeunes, présente un réel apport dans la compréhension de la dynamique familiale et de la situation de danger. Pourtant, les juges des enfants disposent trop souvent d'un temps insuffisant pour les audiences en raison du nombre de dossiers qu'ils ont à traiter, ce qui les conduit soit à fixer arbitrairement un âge en deçà duquel ils ne convoquent pas les enfants, soit à ne pas les entendre séparément de leurs parents, ou encore à limiter fortement ce temps d'audition, au risque de ne pas parvenir à mettre l'enfant suffisamment à l'aise pour qu'il s'exprime.

Aussi, si cela ne relève pas d'un projet de loi en tant que tel, si ce n'est le projet de loi de finances, il nous semble avant toute chose primordial de renforcer les effectifs des tribunaux pour enfants.

## *2. Avis sur les modifications procédurales envisagées par le projet de loi*

Le présent projet de loi prévoit seulement deux évolutions de la procédure d'assistance éducative.

- Renforcement de l'information au juge des enfants en cas de modification du lieu de placement de l'enfant (article 8 du projet de loi)

L'article L223-3 du Code de l'action sociale et des familles prévoit actuellement en son deuxième alinéa que :

*« Lorsque le service départemental de l'aide sociale à l'enfance auquel est confié un enfant en application de l'article 375-3 du code civil envisage de modifier le lieu de placement de cet enfant, il en informe le juge compétent au moins un mois avant la mise en œuvre de sa décision. Cette disposition ne s'applique ni en cas d'urgence ni, pour l'enfant de deux ans révolus confié à une même personne ou à un même établissement pendant moins de deux années, en cas de modification prévue dans le projet pour l'enfant. »*

L'article 8 du projet de loi prévoit de mettre fin à ces exceptions à l'information du juge.

Comme le relève à juste titre l'étude d'impact, ces exceptions à l'information du juge des enfants n'apparaissent nullement justifiées. Aussi, l'évolution du texte dans le sens d'une information systématique du juge des enfants, y compris lorsque l'enfant a moins de deux ans et que cette évolution était envisagée dans le projet pour l'enfant, en prévoyant simplement un délai quelque peu différé en cas d'urgence, nous apparaît bienvenue.

Cependant, une telle modification demeure insuffisante pour deux raisons. Tout d'abord, il convient de relever que malgré l'obligation actuellement prévue, les services de l'Aide sociale à l'enfance s'en affranchissent très régulièrement, plaçant le magistrat devant le fait accompli parfois plusieurs mois après le changement de lieu de placement. Dès lors, même si l'évolution du texte aura au moins le mérite d'éviter les nombreux cas où le service se réfugiait derrière la notion d'urgence – prise bien souvent dans un sens étonnamment large – le risque est grand que cette obligation légale demeure mal appliquée, pour diverses raisons tenant notamment au fait que nombre de départements sont tellement en tension sur le nombre de places en famille d'accueil ou en établissement qu'il est difficile d'anticiper véritablement un changement de lieu d'accueil, ou en tout cas de prévoir quel sera le nouveau lieu d'accueil.

Par ailleurs, l'information au juge des enfants n'est pas en elle-même de nature à améliorer la protection des enfants en danger si le magistrat n'a pas la possibilité d'intervenir ou *a minima* d'émettre un avis sur le choix du lieu de placement. Il nous semblerait donc utile que l'article L223-3 du CASF soit modifié plutôt dans le sens d'un recueil de l'avis préalable du juge des enfants un mois au moins avant le changement de lieu d'accueil (avec par exemple un délai de 15 jours au-delà duquel le service peut considérer que l'avis du magistrat est positif en l'absence de réponse), en ne réservant la simple information qu'aux cas d'urgence (par exemple, faits pénaux subis par l'enfant justifiant un changement de lieu d'accueil sans attendre l'avis du juge). Cela aurait le mérite de rappeler que le choix du lieu d'accueil doit s'opérer en fonction des besoins individualisés de chaque enfant (localisation de ses attaches familiales et sociales, principe de non-séparation des fratries, âge, etc.) et doit donc être réfléchi avec les acteurs de la protection de cet enfant, plutôt que de s'envisager uniquement sous le prisme de la « première place disponible ».

- Instauration d'une possibilité de recours à la collégialité en assistance éducative (article 7 du projet de loi)

En principe, et même si le recours au jugement à juge unique tend de plus en plus à se développer pour des raisons purement gestionnaires, la collégialité est de mise en matière civile. Les audiences

d'assistance éducative du juge des enfants constituent à cet égard une exception qui apparaît d'autant plus étonnante que le juge des enfants prend des décisions susceptibles d'avoir un impact considérable sur la vie des familles concernées. A ce titre, le Syndicat de la magistrature s'est toujours prononcé en faveur de l'instauration d'une possibilité de collégialité en assistance éducative.

Si cette collégialité n'apparaît pas toujours nécessaire, voire même inadaptée dans certains cas, le propre de l'assistance éducative étant de pouvoir tisser un lien de confiance avec la famille, ce qui n'est véritablement possible que par la continuité de l'intervention d'un même juge des enfants, il nous semble en effet important de pouvoir l'instaurer dans les dossiers présentant une « particulière complexité », pour reprendre les termes du projet de loi.

Pour autant, il nous semble que l'article 7 du projet de loi présente plusieurs écueils et est source d'interrogations.

En premier lieu, avant même de parler de collégialité, il apparaît que le rôle du ministère public est actuellement totalement dévalorisé en matière d'assistance éducative, ce qui renforce l'isolement du juge des enfants dans la prise de décisions. En effet, faute de magistrats du parquet en nombre suffisant, dans de très nombreux tribunaux, le parquet n'émet pas de réquisitions sur les mesures devant être prises en assistance éducative, alors qu'il s'agit pourtant d'une prescription légale (cf article 1187 du code de procédure civile, dernier alinéa). De même, rares sont les parquets où il est pris connaissance des décisions des juges des enfants en assistance éducative en vue d'un éventuel appel du ministère public. Plus rares encore sont les juridictions où les magistrats du parquet se rendent aux audiences d'assistance éducative. Le Syndicat de la magistrature est donc favorable à un renfort des effectifs des parquets des mineurs pour permettre l'exercice de ces dispositions légales.

En deuxième lieu, la notion de « particulière complexité » présente l'avantage d'offrir une certaine souplesse mais demeure finalement relativement floue. L'intérêt de conserver une notion aussi large est néanmoins de pouvoir inclure tout type de situation dès lors qu'il est difficile de déterminer a priori quelles situations seraient les plus complexes (ainsi, un placement n'est pas toujours plus complexe qu'une décision instaurant une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert, ou encore qu'une décision portant sur le droit de visite et d'hébergement). L'inconvénient est qu'en l'état de la rédaction du texte, seul le juge des enfants apprécie cette particulière complexité ce qui, en présence d'une notion aussi large, pourrait alimenter un sentiment d'arbitraire de la part des parties.

En troisième lieu, il est d'ailleurs étonnant que seul le juge des enfants puisse décider du renvoi en formation collégiale d'une affaire, alors même qu'il en va différemment dans les autres matières. Ainsi, l'article L212-2 du code de l'organisation judiciaire précise que lorsqu'une affaire, compte tenu de l'objet du litige ou de la nature des questions à juger, est portée devant le tribunal judiciaire statuant à juge unique, le renvoi à la formation collégiale peut être décidé, d'office ou à la demande de l'une des parties. L'article L213-4 du même code prévoit même que devant le juge aux affaires familiales, ce renvoi est de droit à la demande des parties pour le divorce et la séparation de corps.

Aussi, pour conserver une relative souplesse, tout en se prémunissant contre tout risque d'appréciation arbitraire qui viendrait annuler l'effet positif de cette nouvelle disposition, nous préconisons d'élargir la possibilité d'ordonner ce renvoi en formation collégiale en prévoyant qu'il soit de droit à la demande des parties.

Enfin, le texte est totalement muet sur les modalités de cette collégialité, qui suscite pourtant de nombreux questionnements.

Tout d'abord, quelle serait la composition de cette formation collégiale ? L'importance de la spécialisation des acteurs en cette matière, pour s'assurer d'une bonne connaissance des besoins de l'enfant à tous les stades de son développement, supposerait que cette collégialité soit uniquement composée de juges des enfants<sup>7</sup>. Toutefois, cela s'avèrerait matériellement impossible, ne serait-ce que parce que 24 tribunaux pour enfants ne comportent qu'un seul juge des enfants. Pour cette même raison, outre que cela aurait introduit en matière civile un dispositif qui n'existe actuellement qu'en matière pénale, le projet de loi a écarté, à juste titre nous semble-t-il, l'idée initialement émise lors des assises de la protection de l'enfance le 3 juillet 2019, d'une co-saisine de plusieurs juges des enfants sur un même dossier.

Le texte, sans être très clair à ce sujet, semble à l'inverse prévoir une absence totale de condition de spécialisation des assesseurs dans une telle hypothèse.

Nous formulons pour notre part, en accord avec les préconisations qui ont également pu être formulées par l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, la proposition qu'au moins un des assesseurs de cette composition collégiale, puisse être pris parmi la liste des assesseurs des tribunaux pour enfants, dont les missions seraient élargies à cet effet. Cette solution présente à notre sens plusieurs avantages :

- elle garantit une meilleure spécialisation des acteurs de cette collégialité,
- elle permet aux assesseurs d'aborder la situation des mineurs tant dans leur volet civil que pénal, de la même manière que pour le juge des enfants,
- elle est plus réaliste sur le plan des ressources humaines, l'étude d'impact étant à cet égard particulièrement indigente puisqu'aucun chiffrage des besoins en ETP de magistrats pour la mise en œuvre d'une telle réforme n'a été opéré alors qu'il s'agit de mobiliser 2 magistrats supplémentaires à une fréquence qui pourrait se révéler relativement importante.

Si cette proposition ne devait pas être retenue, il nous apparaît conforme à l'intérêt des enfants de prévoir que les assesseurs de cette formation collégiale sont pris prioritairement parmi les juges des enfants, et à défaut parmi les juges en charge du contentieux des affaires familiales ou des tutelles des mineurs ou enfin, en cas d'impossibilité, parmi les autres juges de la juridiction.

Par ailleurs, il conviendra de préciser davantage, éventuellement en partie réglementaire, les modalités d'application de cette collégialité. En effet, le texte tel que proposé semble méconnaître le fait qu'un dossier d'assistance éducative demeure vivant parfois plusieurs années, et que la collégialité n'est pas pour autant nécessaire à chaque décision ni à tous les stades de la procédure. Il conviendra donc de clarifier cet aspect. A notre sens, la question doit pouvoir se reposer à chaque nouvelle audience.

### *3. Autres propositions*

D'autres propositions auraient pu s'envisager pour renforcer les garanties procédurales en matière d'assistance éducative, qui auraient certainement un impact plus important encore.

- Consacrer une assistance de l'enfant par un avocat

---

<sup>7</sup> Il y a lieu de relever à cet égard que le fait que le Conseil constitutionnel n'ait eu à se prononcer que sur la matière pénale, puisqu'uniquement saisi à ce sujet, notamment dans sa décision DC 29 août 2002, n°2002-462 (consid. 26) ne signifie pas pour autant, contrairement à ce qu'affirme l'étude d'impact, que la spécialisation ne s'impose pas à la compétence civile du juge des enfants et par conséquent pas à l'assistance éducative.

Ainsi, il nous semble indispensable de renforcer l'accès de l'enfant à un avocat pour défendre ses intérêts propres en matière civile. Trop souvent, les enfants suivis en assistance éducative ne sont en effet pas assistés d'un avocat, faute d'avoir connaissance de ce droit en amont de l'audience. L'article 1182 du code de procédure civile prévoit que la convocation mentionne ce droit, mais l'enfant n'est pas directement destinataire de cette convocation qui parvient à ses parents ou au service gardien. De même, le fait que l'article 1186 prévoit que le juge des enfants lui rappelle ce droit lors de la première audition ne suffit pas à résoudre la difficulté car la demande d'un avocat par l'enfant le jour de l'audience conduirait à devoir renvoyer celle-ci, ce qui est difficile pour l'enfant d'une part, et peu compatible avec la charge des cabinets de juges des enfants d'autre part.

Pourtant, l'assistance de l'enfant par un avocat présente de nombreux intérêts :

- elle permet à l'enfant de se préparer à l'audience d'assistance éducative, l'avocat lui expliquant les enjeux et le déroulement de celle-ci en amont et recueillant son avis dans un cadre confidentiel ;
- elle donne une place propre à la parole de l'enfant lors de l'audience, ce qui apparaît particulièrement utile lorsque les deux parents ou le service gardien sont chacun assistés de leur propre avocat ;
- elle permet à l'enfant de bénéficier d'un tiers pour exprimer ce qu'il n'ose pas toujours dire de lui-même (par peur de décevoir ses parents ou ses éducateurs par exemple) ;
- elle permet d'éviter au juge ou à l'éducateur d'avoir à se faire le porte parole de l'intérêt de l'enfant lors de l'audience, ce qui n'est pas toujours évident sans risque de s'avancer trop sur la décision envisagée,
- elle offre à l'enfant le bénéfice d'un intervenant qui aura peu de probabilités de changer, à la différence du juge des enfants ou des éducateurs, et permet une continuité en cas de procédures pénales (soit si l'enfant est mis en cause, soit s'il est victime) voire civiles (s'il existe un contentieux devant le juge aux affaires familiales).

Dès lors, il nous semble important de prévoir, à la manière de ce qui est prévu en matière pénale, la désignation d'office d'un avocat pour l'enfant en assistance éducative, *a minima* lorsque l'enfant est doté de discernement et *a minima* pour la première audience d'assistance éducative. Le Syndicat de la magistrature est donc en ce sens plutôt favorable au 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi « Protéger les enfants » déposée notamment par la députée Perrine Goulet. Toutefois, il nous semble que la rédaction pourrait en être améliorée à plusieurs titres :

- la modification actuellement prévue par la proposition de loi de l'article supprime *de facto* l'information faite à l'enfant de son droit à être entendu, ce qui est problématique, et ne prévoit pas non plus qu'il soit informé qu'il sera obligatoirement assisté d'un avocat (ce qui suppose une modification de l'article 1182 du code de procédure civile pour ce qui concerne l'assistance éducative).
- cette proposition ne résout pas non plus la question des enfants non discernants, pour lesquels il serait utile de prévoir la désignation d'un administrateur *ad hoc*, distinct du service de l'Aide sociale à l'enfance lorsque l'enfant est placé.

- Consacrer un droit de l'enfant à être entendu seul

Par ailleurs, si la plupart des juges des enfants entendent les enfants séparément de leurs parents et des services éducatifs, ce qui facilite en général leur expression à l'audience, cela n'est pas toujours systématiquement fait, pour des raisons tenant au respect du contradictoire mais surtout au manque de temps dont disposent les magistrats pour procéder à ces auditions. Souvent, lorsqu'il s'agit d'une fratrie, les enfants sont entendus tous ensemble, ce qui parfois empêche également d'exprimer certaines choses au magistrat. Pourtant, c'est bien souvent lors de ces moments seul avec le

magistrat que l'enfant pourra s'exprimer sur des faits graves qu'il aurait pu subir dans sa famille ou sur son lieu de placement. Ce temps est donc particulièrement important pour la prévention des violences et des agressions de nature sexuelle. Aussi, nous proposons d'introduire un droit de l'enfant à être entendu seul ou en présence de son avocat.

- Faciliter la consultation du dossier d'assistance éducative par les parties

Enfin, une autre difficulté dans l'exercice des droits tant des enfants que de leurs parents est la consultation du dossier. En effet, l'article 1187 du code de procédure civile prévoit un droit de consultation du dossier par les parties, au greffe de la juridiction. Or bien souvent, ce droit est entravé par les indisponibilités du greffe, souvent surchargé, ainsi que, pour les mêmes raisons, une limitation dans le temps de cette consultation, ce que le texte ne prévoit pas. En outre, *stricto sensu*, cette consultation n'est prévue qu'en vue d'une audition ou d'une audience. Il est donc nécessaire de prévoir qu'elle puisse se faire à tout moment de la procédure d'une part, et à plusieurs reprises si le temps de consultation accordé apparaît insuffisant. Pour ce faire, des renforts des effectifs de greffe apparaissent absolument nécessaires, étant précisé que ce type de consultation ne peut se faire en laissant la personne seule, pour éviter toute subtilisation de pièces du dossier. Il est également nécessaire d'améliorer les conditions matérielles de cette consultation (pièce dédiée, éventuellement un ordinateur à disposition si le dossier a pu être numérisé, etc.).

#### **Titre IV – Améliorer l'exercice du métier d'assistant familial**

76 000 mineurs et jeunes majeurs sont accueillis chez des assistants familiaux au 31 décembre 2017. Les assistants familiaux ont un statut à cheval entre le code du travail et le statut général de la fonction publique. Les variations de rémunérations entre départements et entre les employeurs sont importantes et les règles relatives à l'exécution du travail dépendent parfois du droit privé, parfois du droit public. Ces variabilités couplées avec des conditions de travail difficiles aboutissent à ce que le nombre d'agrément soit en diminution (3% en 5 ans) et que le corps des assistants familiaux subisse un vieillissement important inquiétant pour l'avenir de cette profession alors que le placement en famille d'accueil est considéré comme une orientation très intéressante notamment pour les jeunes enfants et pour les fratries.

Le titre IV du projet de loi vise à améliorer les conditions de travail de l'accueillant familial en prévoyant une rémunération minimale et la possibilité de continuer à travailler au-delà de 67 ans afin de garantir une stabilité pour le mineur. Il a également pour objectif de créer une base nationale d'agrément afin d'éviter que des accueillants familiaux puissent être réemployés dans d'autres départements alors qu'ils se seraient vu retirer leur agrément dans le département d'origine.

##### *1. Extension de l'agrément au-delà de 67 ans*

L'article 11 permet à l'assistant familial employé par une personne morale de droit public de poursuivre son activité au-delà de 67 ans afin d'accompagner l'enfant qu'il accueille jusqu'à sa majorité, dans la limite de trois ans et sous certaines conditions. Une telle poursuite d'activité est aujourd'hui possible lorsque l'assistant familial est employé par une association, mais non lorsqu'il est employé directement par le conseil départemental. Cela est également possible lorsque l'assistant familial demande à être désigné en tant que tiers bénévole pour accueillir durablement l'enfant sur un autre fondement que l'assistante éducative mais il s'agit dans ce cas d'un accueil qui n'est que bénévole.

Cette disposition a du sens et est bénéfique pour les mineurs qui sont parfois victimes de perte de continuité dans leur prise en charge pour des questions administratives. Elle évite également d'avoir à faire consentir les parents, présents mais en incapacité d'accueillir l'enfant (par exemple des parents souffrant d'un handicap très lourd) à un glissement vers un autre statut (adoption) ne correspondant pas véritablement ni à leur souhait, ni à celui de l'enfant. Un texte visionnaire en la matière aurait cependant eu pour objectif de réfléchir aux causes de rupture et de mettre en place un certain nombre de choses pour réussir à diminuer ces hypothèses de discontinuité des suivis éducatifs de façon plus générale qu'il s'agisse des changements de lieux de placements intempestifs, des séparations de fratrie qui sont encore d'actualité, des changements de juge des enfants...

## *2. Une revalorisation de la rémunération des assistants familiaux et des garanties qui leurs sont offertes*

L'article 9 vise à permettre de garantir aux assistants familiaux une rémunération mensuelle au moins égale, au prorata de la durée de prise en charge, au salaire minimum de croissance, dès le premier enfant accueilli. Par ailleurs, il garantit aux assistants familiaux des revenus équivalents à au moins 80 % de la rémunération totale prévue au contrat, lorsque leur employeur leur confie moins d'enfants que stipulé par le contrat - cette garantie s'appréciant contrat par contrat. Il prévoit de plus que la rémunération de l'assistant familial est maintenue en cas de suspension d'agrément pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre mois, qui représente la durée maximale de la suspension. Il ouvre également à l'employeur la possibilité de limiter les possibilités de cumul d'employeurs pour l'assistant familial, afin d'encourager son intégration au sein d'une équipe éducative identifiée.

Le Conseil d'Etat dans son avis a pu estimer qu'il était nécessaire de préciser que cela concernait tant les assistants familiaux employés par des personnes morales de droit privé que ceux employés par des personnes morales de droit public. En outre, il ajoute que cela doit aussi concerner les accueils intermittents, ce qui a été inclus dans le texte.

Cette volonté d'uniformisation de la rémunération des assistants familiaux et de continuité de la rémunération de ceux-ci, en ce que le premier niveau de rémunération est revalorisé garantissant un salaire minimum dès le premier enfant accueilli et des revenus à 80% de la rémunération en cas d'enfants moins nombreux que prévu ainsi qu'un maintien durant les 4 mois de suspension hors indemnité d'entretien et de fournitures - est intéressante. Elle se prive cependant d'une réflexion importante sur la question du statut de ces assistants familiaux, qui est la revendication majeure de ces 40 000 professionnels. En effet, pour pouvoir intervenir sur la formation avant la prise de fonction, pendant la fonction, sur les difficultés, l'accompagnement nécessaire et au final sur le contenu réel de prise en charge des mineurs suivis, il importe qu'un réel statut puisse leur être conféré, ce qui n'est nullement le cas dans ce texte, qui se prive d'ambition en la matière. D'autres questions sont à soulever pour rendre à nouveau ce métier attractif et éviter le vieillissement de cette population : ne pas agréer trop rapidement pour trop d'enfants par simple manque de place ailleurs, ne pas surcharger les assistants familiaux qui sont réputés travailler très bien avec tous les enfants difficiles à gérer, organiser des relais le week-end, etc. Certains dispositifs sont à ce titre intéressants, notamment le fait de mettre en place des associations qui regroupent différents assistants familiaux avec une équipe éducative capable d'intervenir en soutien en cas de difficultés, ce qui est beaucoup plus rassurant pour les assistants familiaux.

Enfin, il nous semble qu'au-delà des assistants familiaux, un travail général sur les conditions de travail des salariés de la protection de l'enfance doit s'envisager, certaines conventions collectives étant beaucoup moins avantageuses pour les travailleurs sociaux, par exemple en termes horaires, au risque d'épuisement des personnels et de discontinuité de l'intervention auprès des enfants.

### *3. Assurer une cohérence entre départements sur les octrois et retraits d'agrément pour éviter toute mise en danger des enfants*

L'article 10 précise qu'en cas de retrait d'un agrément, il ne peut en être délivré un nouveau qu'à partir d'un certain délai qui sera défini par décret, afin d'éviter d'agréer un assistant familial dans un département alors que son agrément aurait été retiré dans un autre. De plus, pour améliorer la visibilité nationale et la gestion de ces agréments, une base nationale des agréments pour l'exercice de la profession d'assistants familiaux est créée et gérée par le groupement d'intérêt public prévu à l'article 13.

Si le Conseil d'Etat n'a émis aucune observations sur ce point, il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de questions demeurent sur cette partie du texte : qui aura accès à cette base de données ? Combien de temps seront conservées ces données ? Quels seront les liens entre cette base de données et les services d'enquête ou les juridictions ? Quelle sera la durée limite fixée ? L'avis de la CNIL a-t-il été sollicité sur la création de cette nouvelle base de données ?

Cette disposition résout certes la question des assistants familiaux tentés en cas de retrait d'agrément de travailler à nouveau mais qui semble assez anecdotique. Pourtant, en amont de ces difficultés se pose surtout la question plus massive des liens entre faits dénoncés et l'arrêt de la prise en charge par un assistant familial. En effet, les difficultés résident principalement dans le fait que les faits potentiels subis chez un assistant familial remontent difficilement au juge des enfants qui a ordonné le placement (si l'on se trouve dans le cadre judiciaire) ou au parquet. Le juge des enfants doit ensuite être en capacité d'entendre seul le mineur pour faire potentiellement une dénonciation des faits dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale, c'est à dire une transmission d'un écrit au parquet pour qu'une enquête soit ouverte. S'ouvre ensuite un délai extrêmement long d'enquête sur lequel celui-ci n'a aucune prise. Ces problèmes de délais d'enquête de faits sexuels ou de violences subis par des mineurs dans le cadre de placements mettent à mal toute la cohérence du système et ne seront aucunement résolus par cette base nationale. En réalité, tout comme la question des violences sexuelles subies par les mineurs semble être devenue une priorité, celle des maltraitances subies sur les lieux de placement devrait bénéficier d'un tel traitement. Cela nécessite d'être en capacité d'entendre réellement les enfants et notamment de créer un réel droit à être entendu pour celui-ci, donc d'être assisté par un avocat ou par un administrateur ad hoc selon son discernement ou non. Cela nécessite ensuite de doter les commissariats et gendarmerie de renforcements d'effectifs en la matière, alors que les délais de prise en charge quand le mineur n'est plus confronté à l'auteur - ce qui est le cas, le mineur subissant lui, le changement de lieu de placement - sont actuellement extrêmement longs. La longueur augmentant le risque d'échec de l'enquête en raison de la disparition des preuves ou de perte de souvenirs de la part des témoins.

## **Titre V – Mieux piloter la politique de prévention et de protection de l'enfance**

Ce titre du projet de loi vient répondre à un constat assez largement partagé et documenté<sup>8</sup> relatif à un certain brouillage des compétences des diverses instances intervenant actuellement dans le pilotage de la protection des enfants, avec pour conséquences une insuffisance de ce pilotage au niveau national, conduisant de fait à des disparités importantes selon les départements. Cela a notamment été pointé par le Comité international des droits de l'Enfant dans sa recommandation à la France de 2016 qui mettait en évidence de grandes disparités dans l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant sur l'ensemble du territoire, outre des outils d'analyse et d'évaluation de la situation insuffisants<sup>9</sup>. Cette recommandation a également été reprise par le Défenseur des droits dans son avis 19-08 du 9 mai 2019.

### *1. Priorités pluri-annuelles d'actions en matière de protection maternelle et infantile*

Le rapport d'information parlementaire « Pour sauver la PMI, agissons maintenant ! » a mis en évidence un état extrêmement critique de la protection maternelle et infantile dans certains départements (baisse du budget depuis plusieurs années alors que les missions et les publics fragiles tendraient plutôt à augmenter, nombreux postes vacants, vieillissement des médecins de PMI qui devrait aggraver cette difficulté, etc.). Il en résulte une incapacité de la PMI à répondre entièrement à ses missions, et un recentrage sur les évaluations qui lui sont demandées par l'Aide sociale à l'enfance et la gestion des modes de garde d'enfants, et de fait, une diminution du temps pouvant être consacré véritablement aux missions de préventions qui tendent de facto à cibler uniquement les publics vulnérables. Ainsi, il a pu être constaté que les consultations d'enfants en PMI ont très fortement diminué et se concentrent désormais sur les enfants de 0 à 2 ans (alors que la PMI est compétente jusqu'à 6 ans), que les visites à domicile par des infirmières ou les sages femmes de PMI également très fortement baissées ou encore que le bilan de santé en maternelle plafonne à un taux de couverture de 70 %, avec des disparités allant de 10 à 98 % selon les départements.

Evidemment, la situation est très disparate selon les départements (avec un budget consacré à la PMI/ enfant s'étirant de 1 euro à 300 euros selon les cas) mais le rapport estimait que la PMI risquait de disparaître d'ici une décennie dans la majorité des départements sans inversion rapide de la tendance.

Parmi les préconisations faites par le rapport parlementaire, l'une d'entre elles consistait à fixer des objectifs de résultat et non plus de moyens à la PMI<sup>10</sup>, pour parvenir à terme à une meilleure couverture des besoins sur l'ensemble du territoire. C'est cette préconisation qui est ici reprise à l'article 12 du projet de loi qui prévoit d'une part la fixation de priorités pluri-annuelles en matière de promotion et de protection de la santé maternelle et infantile dans le cadre d'une stratégie nationale et d'autre part de remplacer les « normes » minimales par « des objectifs nationaux de santé publique visant à garantir un niveau minimal de réponse à ces besoins ». En effet, actuellement des normes minimales sont prévues en partie réglementaire du code de la santé

---

<sup>8</sup> Cf. rapport cour des comptes sur la gouvernance de la protection de l'enfance du 22 avril 2020

<sup>9</sup> Le comité notait notamment avec préoccupation que la France ne dispose pas « de données fiables et ventilées sur de nombreux aspects visés par la Convention et que les statistiques publiques restent fragmentaires et insuffisantes. ». Il recommandait « à l'État partie de veiller à ce que le mécanisme de coordination soit doté d'un mandat clair et de pouvoirs et de ressources suffisants pour coordonner toutes les activités liées à la mise en œuvre de la Convention au niveau intersectoriel et aux niveaux national, régional et local, y compris dans les départements et territoires d'outre-mer » ainsi que « de nouveau à l'État partie d'améliorer son système de collecte de données pour tous les domaines visés par la Convention (voir CRC/C/FRA/ CO/4 et Corr.1, par. 21). Il lui recommande en outre de veiller à ce que les données recueillies par les différentes autorités administratives soient utilisées pour la formulation, le suivi et l'évaluation des politiques, des programmes et des projets qui visent à assurer l'application effective de la Convention et l'exercice de leurs droits par les enfants. »

<sup>10</sup> Actuellement, l'article 2112-2 fixe la liste des missions, définies par activités, de la PMI, sans pour autant fixer d'objectif chiffré.

publique<sup>11</sup> mais correspondent davantage à des obligations de moyens que de résultat (ex : organiser x demi-journées de consultations par semaine pour 100000 habitants et non voir x % des enfants de 0-6 ans du département en consultation par an).

Sur le principe, le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé à une telle évolution si elle permet d'assurer une meilleure évaluation des besoins de la population et une meilleure couverture de ceux-ci. Toutefois, il n'est pas certain qu'un tel changement, presque purement sémantique, soit suffisant, tout dépendant de l'ambition des objectifs qui seront fixés nationalement et des moyens qui seront alloués pour y parvenir. De la même manière que les normes minimales actuelles pouvaient ne pas toujours être atteintes, ou que certains départements pouvaient s'en contenter, sans jamais chercher à les dépasser, quels que soient les besoins, il ne faudrait pas que le manque d'ambition des objectifs fixés ou leur trop fort resserrage, conduisent les départements à se focaliser sur ces objectifs et à abandonner toutes autres actions de prévention qui seraient alors perçues comme facultatives. Une solution pourrait être de coupler les deux types de normes minimales de manière à ce que les services de PMI aient à la fois des objectifs de résultat à atteindre, mais également des moyens minimaux à y consacrer, pour éviter également d'atteindre l'objectif chiffré de résultat en dégradant en réalité la qualité de la prestation rendue (par exemple, il serait impensable fixer un objectif chiffré de population devant avoir bénéficié d'une consultation de la PMI en maternelle tout en faisant disparaître les normes minimales fixées à l'article R2112-9 sur les qualifications requises pour les médecins de PMI,).

Par ailleurs, un autre point qui nous apparaît peut-être encore plus central dans les préconisations du rapport parlementaire est la question des modalités de financement de la PMI. En effet, le fait que la PMI exerce des missions relevant à la fois de services décentralisés mais aussi de services de l'État, conduit à une dilution de ses financements qui ne sont finalement plus réellement à hauteur de ses besoins. La préconisation du rapport d'une distinction plus précise des missions devant être financées tantôt par le département, tantôt par l'assurance maladie, tantôt par l'État, nous semble une piste intéressante. Il aurait été utile de bénéficier d'un retour sur l'expérimentation de la contractualisation en la matière lancée en 2020 dans 30 départements et de fixer un cadre national, le principe de la contractualisation pouvant encore maintenir des disparités entre départements.

S'agissant des deux autres modifications incluses dans l'article 12 sur le champs des missions de la PMI, nous y sommes favorables, la nouvelle rédaction permettant d'inclure un public et un champ d'intervention plus large, et moins généré<sup>12</sup>.

## *2. Création d'un GIP regroupant les multiples instances existantes*

La gouvernance des missions de protection de l'enfance est un sujet récurrent qui a conduit à de multiples réformes au cours des dernières années – la dernière en date étant la création du CNPE – sans amélioration notable toutefois. Le rapport de la cour des comptes sur la gouvernance de la protection de l'enfance du 22 avril 2020, et le rapport du groupe de travail sur le pilotage de la politique publique de la protection de l'enfance dans le cadre de la concertation nationale menée en 2019 pointent tous deux un émiettement des acteurs, avec des missions qui parfois se recoupent tant en n'ayant pas exactement le même champs de compétence (la direction générale de la cohésion sociale, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, le groupement d'intérêt public enfance en danger et le conseil national de la protection de l'enfance) , sans parvenir finalement à obtenir des résultats, ne serait-ce qu'en termes de remontées statistiques permettant d'évaluer cette politique publique. Le rapport de l'IGAS de juin 2019 sur « Etat des lieux et perspectives

---

11 Articles R2112-1 et suivants du Code de la santé publique.

12 A ce titre, le remplacement de « jeunes mères de famille » par « jeunes parents » est particulièrement bienvenu.

d'évolution du groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (GIPED) pointe également de lourdes difficultés tant dans le fonctionnement du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED) que de l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

En ce sens, l'idée d'essayer de regrouper quelque peu ces instances pour coordonner davantage leurs actions et les faire gagner en carté et en efficacité est louable. Pour autant, il est difficile à ce stade et avant d'observer la déclinaison réglementaire et pratique qui en sera faite, d'apprécier la plus-value du regroupement proposé sous une même entité. Ainsi, le rapport de l'IGAS de 2019 a pu pointer le fait que le regroupement du SNATED et de l'ONPE sous le GIPED n'a pas nécessairement permis d'articuler mieux les missions entre ces deux instances, il ne faudrait donc pas que le GIP ne soit qu'une juxtaposition d'entités sans qu'il n'y ait plus d'articulation ni entre elles, ni avec les missions de la DPJJ et de la DGCS, étant précisé que chaque réorganisation prend beaucoup d'énergie aux acteurs et vient donc obérer, pendant une certaine durée, la capacité des acteurs à répondre à leurs missions.

En tout état de cause, l'important est l'objectif recherché par ce regroupement. L'idée centrale est celle de parvenir à un pilotage qui permette de véritablement faire évoluer les difficultés que rencontre actuellement la protection de l'enfance. En ce sens, parmi les missions qu'il est envisagé de confier au GIP, un manque important est celui de l'élaboration de normes qualitatives dans l'exécution des décisions de justice, tant sur le plan des délais de prise en charge des mesures de milieu ouvert comme des mesures de placement, que sur le plan du contenu de ces mesures. Cela pourrait à notre sens être intégré à la mission 5 du GIP.

A l'instar du Conseil d'État, nous préconisons également qu'un délai butoir soit fixé pour la mise en œuvre de ce GIP, faute de quoi aucune évolution rapide n'aura lieu.

Enfin, dans la réévaluation des missions de chacun, il nous semble que dans la perspective d'améliorer le pilotage nationale et l'harmonisation de la qualité des prises en charge sur l'ensemble des territoires, la possibilité de confier de nouveau des mesures d'assistance éducative à la protection judiciaire de la jeunesse devrait être reconsidérée. Cela permettrait notamment d'assurer une continuité de l'intervention lorsqu'une mesure judiciaire d'investigation éducative a été confiée à la PJJ et se poursuit par une mesure d'action éducative en milieu ouvert.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse pourrait par ailleurs être positionnée dans un rôle de contrôle annuel de l'action des départements en matière de protection de l'enfance.

## **Titre VII – Mieux protéger les mineurs non accompagnés**

Sur ce titre, nous renvoyons à nos observations devant la mission inter-inspections relative à la prise en charge des mineurs non accompagnés pour de plus amples détails<sup>13</sup>.

L'article 14 vise à ajouter deux critères à la clé de répartition : des critères socio-économiques et le nombre de bénéficiaires de contrats jeunes majeurs chez les MNA. L'article 15 de son côté vise à obliger au recours au fichier AEM.

### *1. Evolution de la clé de répartition*

---

<sup>13</sup> <https://www.syndicat-magistrature.fr/component/edocman/observations-mission-inter-inspections-prise-en-charge-des-mna/download.html?Itemid=>

Actuellement, les personnes se présentant comme mineures non accompagnées font l'objet en application des articles L.223-5 et L.221-2-2 du code de l'action sociale et des familles d'une mise à l'abri et d'une évaluation de leur minorité et leur isolement par le conseil départemental. Lorsqu'une personne est évaluée mineure et isolée, le président du conseil départemental saisit l'autorité judiciaire en vue du prononcé d'une mesure de protection de l'enfance sur le fondement de l'article 375 du code civil. La personne reconnue MNA peut alors être confiée par le juge des enfants à un autre conseil départemental que celui dans lequel il s'était présenté et avait fait l'objet de l'évaluation, avec l'idée que les mineurs non accompagnés se concentrent à leur arrivée sur un petit nombre de département et qu'il convient donc de répartir davantage la charge entre eux. L'objectif de répartition équilibrée est déterminé sur la base d'une clé dont les modalités de calcul sont définies par l'article R.221-13 du code de l'action sociale et des familles et l'arrêté du 28 juin 2016 complété par un décret du 19 décembre 2019, en fonction actuellement de deux critères fixés par l'article L 221-2-2 du CASF, le critère démographique et le nombre de mineurs non accompagnés pris en charge.

L'adjonction d'un critère socio-économique et d'un critère permettant de prendre en compte l'effort de certains départements pour garantir une continuité de prise en charge à ces enfants au-delà de la majorité est intéressant (et même salubre s'agissant de ce deuxième critère qui pourrait avoir des effets incitatifs bénéfiques pour les enfants) et devrait permettre de rendre la clé de répartition plus juste. Cependant, le sentiment d'injustice n'étant à notre sens pas le véritable motif de refus de prise en charge par certains départements, cela nous semble insuffisant à combler les lacunes de ceux qui n'exécutent pas les décisions de justice, ce qui impose de se pencher sur la création d'une voie procédurale qui permettrait de contraindre sous astreinte les départements à exécuter les mesures. Il est en effet malheureusement régulier que des dossiers d'assistance éducative ayant fait l'objet d'une décision au fond, c'est à dire considérant que la minorité et le danger sont établis, soient remises en cause et que des mineurs fassent à nouveau l'objet d'investigation, une fois orientés par le juge des enfants dans un autre département, les départements étant parfois réfractaires à respecter des placements ordonnés par des juges d'autres départements, l'orientation ayant été prise par décision de la cellule nationale.

## *2. Obligation du recours au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM) et recentrage de l'ensemble des investigations relatives à la minorité durant la phase d'évaluation par le département*

L'article 15 vise à rendre obligatoire au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM).

Actuellement, le décret du 30 janvier 2019, a autorisé la création du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM) et les dispositions de l'article L 611-6-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) aboutissent à ce que les mineurs non accompagnés soient inclus dans ce fichier en ce sens que leurs données biographiques et biométriques y sont intégrées. Les données sont ensuite transmises au service en charge de la protection de l'enfance pour concourir à l'identification de la personne se disant mineure non accompagnée. Une fois l'évaluation réalisée, le résultat est transmis au préfet et saisi dans AEM. Le président du conseil départemental décide actuellement conformément aux dispositions de l'article R 221-11 du CASF s'il souhaite solliciter ou non le concours du préfet dans l'évaluation de la minorité et de l'isolement de la personne qui se dit mineur non accompagné. Des évaluations peuvent donc être faites sans avoir recours à l'appui du préfet et au traitement AEM. Certains départements tels que Paris ou l'île de France se sont ainsi opposés par principe à ce fichier alors qu'ils font partie de ceux qui procèdent le plus à des évaluations, cela représente environ 15 départements en tout.

Désormais, lors de l'évaluation d'une personne se prétendant mineure non accompagnée et dont la minorité n'est pas manifeste, le préfet sera saisi par le président du conseil départemental pour le recueil par des agents de l'État spécialement habilités de toute information utile à son identification et au renseignement du traitement AEM. Par la suite, la transmission par le département au représentant de l'État, chaque mois, des décisions prises à la suite de l'évaluation par ses services de la situation de l'ensemble des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de sa famille sera obligatoire. Il conditionne enfin le versement de la contribution forfaitaire de l'État attribuée aux départements pour l'évaluation des personnes se prétendant mineurs non accompagnés au respect par le département de ces deux obligations.

Cet article, pourtant contenu, dans un projet de loi de protection de l'enfance et dans une partie sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs non accompagnés, entérine la main-mise des préfets sur la situation des MNA au prétexte de vouloir lutter contre le nomadisme entre départements et à dissuader le détournement du dispositif de protection de l'enfance par de faux mineurs. Il consacre également la perte de pouvoirs de l'autorité judiciaire en la matière, celle-ci étant complètement mise de côté avec tout ce que cela engendre de perte de droit à un recours effectif, à être entendu et à être défendu.

Ostensiblement contraire à l'intérêt de l'enfant, il met complètement de côté l'intervention judiciaire et crée un jeu de contrainte pour les départements, alors tenus de collaborer au risque sinon de se voir privés de la contribution forfaitaire de l'Etat. Nous avons, au côté de nombreuses associations, critiqué dès l'origine la mise en oeuvre du fichier AEM dont les fondements sont initialement contestables. En effet, l'utilisation de ce fichier part du postulat que les informations dont la préfecture disposait précédemment sont les informations fiables, alors même que nombre de mineurs peuvent mentir, pour diverses raisons, sur leur âge véritable à l'entrée sur le territoire européen puis sur le territoire français. Ainsi, il arrive régulièrement que des mineurs se fassent passer pour majeurs, notamment en Espagne, de sorte que la consultation du fichier VISABIO pourrait à tort conduire à conclure que la personne se présentant à l'Aide sociale à l'enfance est majeure. Le fait que l'étude d'impact indique que *« le simple constat que l'intéressé est connu du traitement AEM ne dispense pas le département d'examiner sa demande et ne lui permet pas de prendre une décision de refus de prise en charge pour ce seul motif »* conformément à la décision du Conseil d'Etat du 12 octobre 2020 ne nous apparaît nullement une garantie dès lors que, pour autant *« il contribue néanmoins au faisceau d'indices sur lequel se fonde le président du conseil départemental pour évaluer la minorité du demandeur »*.

Cet article soulève de nombreuses interrogations et oppositions de notre part. Interrogations tout d'abord, car il est difficile de comprendre quelles sont les décisions qui doivent être transmises tous les mois. S'agit-il des décisions d'évaluation ou des décisions judiciaires ? Interrogations ensuite s'agissant notamment de la « minorité manifeste ». L'étude d'impact indique ainsi que la minorité est manifeste *« quand elle ne fait aucun doute du fait de l'âge du mineur qui se présente »*, l'exemple des moins de 10% des mineurs placés ayant moins de 14 ans étant fourni. Lorsque l'on sait à quel point l'apparence physique - pourtant très peu révélatrice de l'âge d'un mineur ayant eu un parcours de vie difficile et traumatisant - devient un critère central des évaluations, cette formulation risque de renforcer la tendance.

Opposition ensuite de principe dès lors que nous réfutons le fait que le préfet prenne une telle place en matière de protection de l'enfance et supplante des intervenants, formés et rompus à la question de l'intérêt de l'enfant et non pas uniquement à celle de la sécurité et du maintien de l'ordre. L'étude d'impact considère que cette disposition permettra de « *prévenir la saturation des structures de l'aide sociale à l'enfance* », comme si le nombre de « faux mineurs » présents sur des lieux de placement était exponentiel, sans la moindre démonstration d'un tel constat, qui sous-tend une remise en cause de décisions prises par les juges des enfants. A notre sens, la saturation des établissements ne pourra pas se régler par une diminution du nombre de mineurs confiés - au risque de ne pas protéger de « vrais mineurs » - mais plutôt de la nécessité de revoir sur le budget des départements la part réservée à la situation des mineurs non accompagnés, qui sont sur le territoire français et en danger de sorte qu'ils nécessitent autant de protection que les autres mineurs, sans distinction.

L'obligation de recourir au fichier AEM va par ailleurs dissuader les mineurs de demander une protection, renforcer leur isolement et leur errance, faciliter par la suite leur expulsion avant l'exercice des voies de recours et multiplier au final les risques d'erreur en matière d'évaluation comme a pu le relever l'UNICEF.

De la même manière, le fait de recentrer toutes les investigations à réaliser sous l'autorité du Département, en donnant à nouveau une place centrale aux examens osseux qui ne présentent aucune fiabilité, ne nous apparaît pas conforme à l'intérêt de ces enfants, surtout sans fixer parallèlement davantage de contraintes en termes de délai de mise à l'abri et de conditions de celle-ci, ou encore de conditions de réalisation de l'évaluation.

### *3. Propositions de nature à véritablement renforcer la protection des mineurs non accompagnés*

Le Syndicat de la magistrature reste convaincu que seul un retour au droit commun de la protection de l'enfance impliquant l'abrogation du dispositif dérogatoire de la loi du 14 mars 2016 est soutenable pour prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant. Ce retour au droit commun devrait s'accompagner d'un financement conséquent de l'Etat, pour abonder les budgets gérés par les départements et du développement d'outils opérationnels de soutien aux professionnels en charge des mineurs étrangers isolés. Ils pourraient prendre la forme d'équipes formées au sein des départements, et notamment au sein des cellules de recueil des informations préoccupantes, pour accompagner au mieux les personnels dans la compréhension et la prise en compte des besoins des enfants étrangers isolés. La solution la plus conforme aux textes et au droit commun nous paraît être que la cellule de recueil des informations préoccupantes soit en charge de l'avis final sur l'évaluation de la minorité et du danger pour les mineurs non accompagnés comme pour les autres enfants. L'État pourrait également soutenir les départements dans leurs recherches de locaux adaptés à l'hébergement des mineurs lorsque les dispositifs d'accueils de droit commun sont saturés, voire même réquisitionner certains locaux, tout en conservant la compétence de la prise en charge par les départements.

A l'inverse, le Syndicat de la magistrature demeure opposé à l'idée d'une reprise en charge autre que financière de la phase de mise à l'abri, et encore plus de la phase d'accueil, par l'État. Si celle-ci peut il est vrai apparaître comme une solution tentante au regard des lourdes défaillances des départements dans ce domaine, il apparaît néanmoins que cela achèverait de consacrer un traitement des mineurs non accompagnés en dehors du droit commun et discriminatoire, en ce qu'elle retarderait d'autant leur prise en charge effective en protection de l'enfance. En outre, une telle prise

en charge supposerait le regroupement des mineurs non accompagnés dans des centres dédiés, nécessairement peu nombreux sur le territoire, ce qui n'apparaît pas conforme à l'intérêt de ces mineurs qui se verraient ainsi éloignés des attaches qu'ils auraient pu constituer préalablement, outre que cela obérerait leurs possibilités de trouver leur place dans la société française.

Enfin, l'expérience des CAOMI mis en place dans le cadre du démantèlement de la jungle de Calais nous a montré les écueils importants que pourraient recouvrir une telle solution tant sur la qualité de la prise en charge offerte que sur la manière dont celle-ci est reçue par les mineurs concernés, l'expérience des CAOMI s'étant notamment soldée par un très grand nombre de fugues empêchant de fait la protection de ces enfants.

A tout le moins, si cette phase d'évaluation systématique est maintenue, elle devrait pouvoir être placée sous le contrôle des magistrats du siège et du parquet afin que le jeune concerné puisse bénéficier de tous les droits et de la protection afférents à une procédure judiciaire. La procédure suivante peut être proposée : le parquet saisi par le conseil départemental ou le jeune saisirait le juge aux affaires familiales statuant en matière de tutelles mineurs – dans le cadre d'un circuit court - en cas de situation de minorité incontestable, au vu de l'application de l'article 47 du code civil.

Dans l'attente de la décision de tutelle et les autres cas, le parquet prononcerait une ordonnance de placement provisoire, saisirait le juge des enfants et lancerait une mesure d'investigation éducative, confiée à un service éducatif – protection judiciaire de la jeunesse, secteur associatif habilité ou département – en vue de faire un bilan de la situation du jeune, de ses besoins en termes de prise en charge et de recherche d'éléments d'état civil aux fins de clarification du statut du jeune et ainsi de formuler des propositions (renouvellement du placement, mesure de tutelle, délégation d'autorité parentale, désignation d'un tiers digne de confiance, mesure d'assistance éducative en milieu ouvert, protection jeune majeur...).

Le rapport serait adressé au juge des enfants chargé de la situation afin d'éclairer la décision de ce dernier, qui aura reçu le jeune en audience accompagné d'un tiers de son choix et de son référent de l'Aide sociale à l'enfance. La phase d'évaluation - recentrée sur la recherche d'éléments d'état civil auprès des autorités locales, consulaires ou encore auprès des familles des jeunes – se déroulerait ainsi sous le contrôle de l'institution judiciaire, garant de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Il est en tout cas indispensable au vu de l'ensemble de ces éléments de remettre l'institution judiciaire à la place qui lui revient dans la protection de ces jeunes. En cas de maintien du régime actuel, il est indispensable de prévoir l'assistance obligatoire d'un administrateur *ad hoc* dès la présentation du jeune afin de l'aider à faire valoir ses droits.