

Tel 01 48 05 47 88

Mail : contact@syndicat-magistrature.org

Site : www.syndicat-magistrature.fr

Twitter : @SMagistrature

Paris, le 22 mai 2023

Contribution du Syndicat de la magistrature à la mission d'information du Sénat relative à l'application des lois réformant la protection de l'enfance

Le Syndicat de la magistrature a été entendu le mardi 9 mai 2023 par la mission d'information du Sénat relative à l'application des lois réformant la protection de l'enfance dont M. Bernard Bonne est le rapporteur. Les questions qui lui étaient soumises sont les suivantes :

1. Quel bilan général dressez-vous des trois dernières lois ayant réformé la protection de l'enfance (lois des 5 mars 2007, 14 mars 2016 et 7 février 2022) ? De quels écueils principaux la mise en œuvre des lois souffre-t-elle ? question n°1
2. Quelles innovations légales vous paraissent-elles avoir été le moins suivies d'effets ? question n°2
3. La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 a-t-elle rempli ses objectifs ? Les ambitions du législateur s'en trouvent-elles confortées ? question n°3

L'entrée dans le dispositif de la protection de l'enfance

4. L'objectif de la loi de 2007 de rendre l'intervention de l'autorité judiciaire subsidiaire aux mesures administratives des départements ne semble pas avoir été atteint. Quelles sont selon vous les raisons du maintien à un niveau élevé de la proportion de mesures judiciaires de placement à l'ASE ? Cette intervention fréquente du juge des enfants pour l'entrée et le maintien en protection de l'enfance soulève-t-elle des difficultés selon vous ? question n°4
5. Les CRIP et les parquets jouent-ils correctement leur rôle de centralisation, de transmission et de « filtres » des situations préoccupantes en amont des juges des enfants ? question n°5
6. Quelles difficultés relevez-vous dans l'exécution des décisions judiciaires ? Ces difficultés sont-elles différentes selon qu'il s'agisse d'une mesure judiciaire d'investigation éducative (MIJE), d'une mesure d'action éducative en milieu ouvert (AEMO), d'un placement ?
7. Dans quelle mesure les décisions des juges des enfants ou des parquets sont-elles dictées par les moyens à disposition des services départementaux ? questions n°6 et 7
8. De quels moyens l'autorité judiciaire dispose-t-elle – ou devrait-elle disposer – pour contraindre les conseils départementaux à appliquer ses décisions ? question n°8

9. Quel regard portez-vous sur la mise en œuvre des dispositions de la loi de 2022 concernant les modalités d'organisation des audiences et auditions devant le juge des enfants ? question n°9

- L'obligation d'entretien individuel avec l'enfant capable de discernement est-elle uniformément respectée ?
- En l'absence de décret, un renvoi à la formation collégiale du tribunal judiciaire a-t-il déjà été prononcé à votre connaissance ?
- Les juges font-ils un usage régulier des dispositions permettant de demander la désignation pour l'enfant d'un avocat ou d'un administrateur *ad hoc* ? Les barreaux se sont-ils organisés afin de pourvoir aux demandes de désignation ?

10. L'accueil chez un tiers digne de confiance ou un membre de la famille est-il assez développé ? Dans quelle mesure l'ambition du législateur en 2022 (article 1^{er} de la loi) se traduit-elle concrètement ? question n°10

La prévention des situations de danger et l'accueil des enfants

11. Quelle appréciation formulez-vous quant à la mise en œuvre des dispositions de la loi de 2022 visant à mieux contrôler les antécédents judiciaires des professionnels en contact avec les mineurs ?

12. Quel effet juridique l'article 23 de la loi, définissant la maltraitance, a-t-il produit ? question n°12

13. La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance qui affichait l'objectif de créer 600 places pour les fratries de 2019 à 2022 a-t-elle tenu ses promesses ? La création de ces places est-elle suffisante pour éviter la séparation des fratries, lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige ? questions n°13

14. Par quelles autres mesures le maintien des liens d'attachement au sein des fratries (article 12 de la loi du 14 mars 2016) peut-il être assuré par les services de l'ASE ? question n°14

15. À moins d'un an de l'entrée en vigueur de l'interdiction de l'hébergement hôtelier des enfants protégés (article 7 de la loi du 7 février 2022), l'application de cette prohibition par tous les départements vous semble-t-elle réaliste ?

16. Sous conditions précisées par décret, une dérogation à cette interdiction est prévue à titre exceptionnel et pour un accueil d'une durée limitée à deux mois. Quel pourrait être le niveau minimal d'encadrement et de suivi des mineurs hébergés dans ce cadre ? questions n°15 et 16

17. Avez-vous constaté une évolution quant à l'information du juge des décisions de l'ASE de modifier le lieu de placement de l'enfant (article 27 de la loi de 2022) ? question n°17

La coordination et la prévention au sein du parcours des enfants et la sortie du dispositif de l'ASE

18. Les rapports concernant la situation de l'enfant sont-ils effectivement remis aux juges des enfants et respectent-ils le contenu prévu par la loi (article 28 de la loi de 2016) ? Constituent-ils une voie privilégiée de recueil d'informations pour le juge des enfants ?

19. Quel regard portez-vous sur le déploiement du projet pour l'enfant ? Des progrès sont-ils perceptibles ces dernières années ? questions n° 18 et 19
20. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2022 et des dispositions prévoyant un accompagnement par l'ASE du majeur de moins de 21 ans en difficulté financière et sociale, constatez-vous une meilleure prise en charge des jeunes, anciens mineurs protégés ? Le droit au retour à l'ASE est-il effectivement assuré dans tous les départements ?

Pilotage local et national de la protection de l'enfance

21. Selon vous, les transmissions d'informations entre conseils départementaux sur la situation des enfants ayant changé de département, prévues par la loi du 14 février 2016, sont-elles satisfaisantes ?
22. Quel regard portez-vous sur le lancement de l'expérimentation du comité départemental de la protection de l'enfance ? Les juges sont-ils bien intégrés aux échanges d'informations dans les départements et à la politique locale de protection de l'enfance ? question n°22
23. Quel regard portez-vous sur la constitution et le lancement des travaux du nouveau GIP « France enfance protégée », à la suite de la loi du 7 février 2022 ?
24. Souhaitez-vous porter des éléments complémentaires à l'attention du rapporteur ?

A partir du questionnaire transmis par la mission d'information de la commission des affaires sociales du Sénat, le Syndicat de la magistrature¹ souhaite développer ses observations en les regroupant autour des deux problématiques majeures qui sont, au demeurant, étroitement liées : la gouvernance et les moyens dédiés à la politique publique de protection de l'enfance, d'une part, la situation de la justice des mineurs, d'autre part.

1. La protection de l'enfance : une politique publique en mal de gouvernance et de moyens

L'État français souligne régulièrement les moyens budgétaires considérables investis ces dernières années dans la protection de l'enfance² ainsi que les réformes menées visant à

1 Le Syndicat de la magistrature est une organisation syndicale de magistrats qui a pour objet de :
- veiller à ce que l'autorité judiciaire puisse exercer sa mission en toute indépendance ;
- étudier et promouvoir toutes les réformes nécessaires concernant l'organisation et le fonctionnement de la justice, ainsi que le recrutement, la formation et la carrière des magistrats ;
- défendre les intérêts professionnels des membres du corps judiciaire ;
- informer ses membres sur les plans professionnels et syndicaux ;
- veiller à la défense de la liberté et des principes démocratiques ;

Très engagé dans le champs de la justice des mineurs, le Syndicat de la magistrature participe à de nombreuses actions en lien avec des organisations professionnelles et des associations actives sur ce sujet (justice civile et pénale) et s'appuie sur de nombreux magistrats du parquet et du siège exerçant dans les juridictions pour mineurs pour connaître les pratiques professionnelles en la matière. Son expertise est reconnue tant par les praticiens du droit des mineurs que par les institutions qui le sollicitent régulièrement.

2 Cf. chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2021 – ONPE : en 2021, les dépenses brutes des départements pour l'ASE s'élèvent à 9,15 milliards d'euros, en augmentation de 29 % sur la période 2011-2021. https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/fs_chiffres_cles_pe_2021.pdf

améliorer la place de l'enfant dans les procédures le concernant, ou encore la qualité de sa prise en charge lorsqu'il est confié à un tiers ou à un service pour sa protection.

Si certaines avancées permises par les lois de 2007 et 2016 sont indéniables, force est de constater que la protection de l'enfance connaît une crise profonde et durable, depuis plusieurs années, en raison à la fois d'un défaut de gouvernance – notamment source de profondes inégalités territoriales, ainsi que d'un défaut criant de moyens aboutissant à une politique globale de prise en charge des enfants erratique et morcelée. Des décisions judiciaires en assistance éducative restent inappliquées ou retardées par manque de moyens humains et d'accueil ; des enfants sont laissés à domicile dans un contexte de danger avéré ou bien placés à l'hôtel faute de place en institution ; ou bien encore confiés à des structures inadaptées à leurs besoins ou éloignées de leurs attaches sociales et familiales, par défaut de diversité des hébergements ou de place.

Selon le recensement réalisé par l'Observatoire national de la protection de l'enfance, le nombre de mineurs faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance (PE) augmente chaque année depuis 2009, passant de 271 500 mineurs bénéficiant d'au moins une prestation ou mesure dans un cadre administratif ou judiciaire au 31 décembre 2009 (soit près de 19 pour 1 000 mineurs) à 312 700 au 31 décembre 2019 (soit un taux de 21,7 pour 1 000 mineurs)³. Dans ce contexte, l'engagement insuffisant des départements et de l'État en faveur de cette politique publique aboutit à une dégradation de la situation des enfants relevant de la protection de l'enfance, c'est-à-dire considérés comme étant en danger au sein de leurs familles.

A cet égard, il est important de s'arrêter sur une erreur d'analyse qui perdure depuis la réforme de la protection de l'enfance de 2007⁴ et que le comité Sauvé commet de nouveau : le législateur avait alors imaginé que l'inscription de la subsidiarité de l'intervention judiciaire dans le code de l'action sociale et des familles suffirait à ce que les mesures de protection de l'enfance deviennent principalement administratives.

question n°5

La centralisation des signalements par les CRIP s'est progressivement généralisée et peu nombreux sont les départements qui ne sont pas encore dotés de CRIP (mais il en existe, par exemple l'Ille et Villaine qui revendique le choix d'une évaluation décentralisée en 20 unités sociales de secteur).

Dans les départements dotés d'une CRIP, le traitement des informations préoccupantes est bien centralisé, mais les évaluations peuvent être, dans certains départements, confiées à des services divers, les signalements in fine transmis à l'autorité judiciaire étant de contenu et de qualité variables.

Quant au filtre du parquet, il reste parfois insuffisant, les magistrats du parquet manquant de moyens pour suivre correctement les signalements et avoir un rôle dynamique en la matière, et pouvant préférer, face à une situation dégradée, saisir le juge des enfants plutôt que de renvoyer le signalement à la CRIP pour un complément d'évaluation, qui retarderait la prise en charge éducative de la famille.

question n°4

Ainsi, 15 ans plus tard, **les mesures de protection de l'enfance restent majoritairement judiciaires** : 80 % des mesures de placements sont décidées par un juge (75 % de l'ensemble des mesures). En 2014, une étude du ministère de la justice révélait que le placement d'un enfant fait

3 ODPE – la population des enfants suivis en protection de l'enfance au 31/12/2019 : les disparités départementales. https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/note_disparites_2019_fev22.pdf

4 Loi n°2007-293 réformant la protection de l'enfance

partie des décisions pour lesquelles les citoyens estiment que le recours au juge s'impose⁵. Sont-ils nombreux, ces parents prêts à reconnaître qu'ils mettent leur enfant en danger et accepter de le confier à un tiers sur proposition de l'administration ? Assurément non. La marge de déjudiciarisation en la matière est donc minime et l'inscription dans le code civil du principe de subsidiarité, proposition du comité Sauvé, n'y changera rien : de par leur nature, **les décisions de protection des mineurs demeureront majoritairement judiciaires** et il faut cesser de confondre subsidiaire et minoritaire.

En revanche, il est nécessaire **d'améliorer la sortie des mesures de protection ordonnées judiciairement** car des marges de progression existent, bien davantage qu'à l'entrée du dispositif. A cet égard, il est incompréhensible que de nombreux départements continuent à « saucissonner » les habilitations délivrées aux services éducatifs, certains étant spécialisés dans les mesures administratives (AED) quand d'autres ne font que des mesures judiciaires (AEMO, AEMO renforcées). Lorsqu'une famille a été suivie pendant 2 ou 3 ans par un service éducatif dans lequel elle a désormais confiance, et serait prête à signer un contrat d'aide éducative avec le conseil départemental – donc sortir du judiciaire, elle refuse généralement dès lors que ce contrat s'accompagne d'un changement de service éducatif. Les départements qui se sont engagés vers la double habilitation des services éducatifs (AED-AEMO) font des bilans positifs d'une sortie facilitée des mesures judiciaires.

La dégradation de la situation en PE peut être objectivée par différentes données, étant constaté que les observatoires départementaux de protection de l'enfance qui ont la charge de publier des données d'activité en la matière ne sont pas tous performants.

Les données issues des juridictions pour mineurs montrent que de très nombreuses mesures de protection de l'enfance prononcées par les juges des enfants ne sont pas exécutées ou alors si tardivement qu'elles en deviennent inutiles. Dans un grand nombre de départements, plusieurs dizaines, voire centaines d'enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) pour les protéger d'une situation familiale qui les met en danger quotidiennement, continuent de vivre en famille dans l'attente que ces décisions soient exécutées. Dans le département du Nord, situation paroxystique en la matière, près de 1 000 mineurs sont dans cette situation (placements non exécutés ou mal exécutés), mais on la retrouve dans de nombreux endroits du territoire : Nord, Bouches-du-Rhône, Pyrénées orientales, Loire-Atlantique, Seine-Saint-Denis, Maine-et-Loire, Somme, Bas-Rhin, etc.. D'autres enfants, ainsi que leurs parents, attendent de nombreux mois, parfois plus d'un an avant de voir pour la première fois l'éducateur chargé d'une mesure éducative s'exerçant à domicile⁶.

Le 15 novembre 2022, la Défenseure des droits, alertée par les juges des enfants, s'est saisie d'office de la situation de l'ASE du Nord et de la Somme⁷: *« manque de places en foyer et d'assistants familiaux, placements non exécutés, mesures d'assistance éducative en milieu ouvert prises en charge dans des délais pouvant excéder 6 mois, et ruptures dans les parcours des enfants... telles sont les situations extrêmement préoccupantes qui questionnent le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant »* a-t-elle souligné dans le communiqué de presse annonçant cette saisine d'office. La Défenseure des droits, s'est alarmée une nouvelle fois de *« l'état dramatique de la protection de l'enfance aujourd'hui, qui n'est, dans de nombreux territoires, plus dûment assurée »*.

5 https://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_infostat125_20140122.pdf (moins de 15% des sondés pensent qu'on peut recourir à une solution négociée pour un placement d'enfant contre 41 % pour la mise sous tutelle d'un proche ou 70 % pour un conflit entre un salarié et son employeur)

6 Cf. résultat du sondage SM sur les délais des mesures de MO : 39 % des JE sondés sont dans des ressorts dans lesquels le délai d'attente est supérieur à 8 mois

7 <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communique-de-presse/2022/11/situation-alarmante-de-la-protection-de-lenfance-dans-le-nord-et-la>

Dans une note⁸ du 14 avril 2023 à l'attention des membres du comité des droits de l'enfant des Nations Unies qui vient de procéder à l'examen périodique de la France, la DDD a de nouveau indiqué que ces alertes, ainsi que plusieurs saisines de la part de syndicats de travailleurs sociaux concernent désormais plus de 10 départements et s'inscrivent dans un contexte de détérioration généralisée de la situation depuis plusieurs années, dépassant les situations individuelles dont elle est saisie (par les parents, les enfants eux-mêmes, des avocats, des travailleurs sociaux ou des associations).

Cette situation est l'aboutissement d'un désengagement de la politique publique de protection de l'enfance de la part de certains départements. Ainsi, pour reprendre cet exemple assez éloquent, le département du Nord a supprimé 700 places d'hébergement pour les mineurs de la protection de l'enfance entre 2015 et 2019, alors que les besoins de ce département – le plus peuplé de France – ont augmenté puisque les mesures de placement ordonnées par les juges des enfants ont augmenté de 10 % entre 2019 et 2021.

L'insuffisance des moyens déployés en protection de l'enfance détériore la qualité des réponses apportées 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 de 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.

Confrontés à un manque de places pour les enfants qui leur sont confiés, les professionnels des départements concernés par cette situation décrivent une maltraitance institutionnelle : enfants confiés à des lieux d'accueil différents en quelques semaines, bébés passant des journées entières en attente d'un lieu d'accueil dans les bras des éducateurs⁹, bébés restant à l'hôpital plusieurs semaines et présentant un syndrome d'hospitalisme¹⁰ faute de place à la pouponnière.

questions n°6 et 7

Les difficultés ne sont pas les mêmes selon les départements : dans certains territoires, ce sont les services d'investigation qui sont totalement saturés – signe que le financement par l'État n'est parfois pas à la hauteur des besoins – quand dans d'autres, ce sont les lieux d'accueil ou encore les mesures de milieu ouverts qui sont insuffisants. Dans tous les cas, les juges des enfants (JE) sont contraints de s'autocensurer de manière délétère dans les mesures qu'ils ordonnent en adaptant « la demande à l'offre ».

question n°10

L'article 1^{er} de la loi de 2022 ambitionnant de **développer davantage l'accueil chez un tiers digne de confiance (TDC) ou un membre de la famille** n'a pas infléchi des pratiques qui demeurent très orientées vers le placement institutionnel. L'évolution recherchée par le législateur est une évolution qui sera nécessairement au long cours, certains JE notant toutefois que les résistances culturelles envers les placements familiaux qui existent dans certains services éducatifs tendent à diminuer depuis quelques années. Le meilleur facteur d'amélioration des pratiques est la formation spécifique des travailleurs sociaux à l'accompagnement des TDC afin, d'une part, que de telles propositions soient préparées en amont, d'autre part, que cet accompagnement leur permette un accueil durable. Le Syndicat de la magistrature tient surtout à rappeler que ce sont les besoins fondamentaux de l'enfant qui doivent guider le choix du type d'accueil, et non la disponibilité de tel ou tel membre de la famille, même si dans un certain

8 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCRC%2FIFN%2FFRA%2F52607&Lang=en

9 <https://france3-regions.francetvinfo.fr/hauts-de-france/nord-0/nord-des-professionnels-de-la-protection-de-l-enfance-denoncent-dans-une-tribune-une-situation-catastrophique-2636776.html>

10 <https://www.mediacites.fr/enquete/nantes/2021/06/10/loire-atlantique-a-lhopital-des-bebes-places-deperissent-faute-de-moyens-pour-la-protection-de-lenfance/>

nombre de situations l'accueil familial sera la meilleure solution pour l'enfant, notamment dans un contexte où la qualité de l'accueil institutionnel ne cesse de se dégrader.

Le placement des enfants reste essentiellement un **placement institutionnel**, à l'ASE, et cette mesure est de plus en plus difficile à prononcer dans des conditions satisfaisantes. Des doubles mesures illégales (AEMO-placement ASE) s'imposent pour éviter les ruptures de suivi dans un sens comme dans l'autre (maintien du placement ASE avec hébergement plus ou moins permanent jusqu'à l'instauration effective de l'AEMO pour prévenir l'échec d'un retour en famille ; à l'inverse, poursuite de l'AEMO jusqu'à l'effectivité du placement, ce qui peut durer de longs mois qui ruinent la confiance de la famille et des enfants dans les institutions). Des placements institutionnels se prolongent pour les mêmes motifs dans l'attente de l'instauration effective d'un placement à domicile (services particulièrement saturés), avec les mêmes effets.

questions n°15 et 16

Les placements hôteliers d'adolescents (hors MNA) malgré leur interdiction (article 7 de la loi du 7 février 2022) existent à titre résiduel, dans l'attente d'admission dans des établissements spécifiques (ITEP, lieu de vie, séjour de rupture) ou après des fins brutales de prise en charge qui ne pouvaient être anticipées. Il conviendrait d'encadrer davantage cette dérogation en imposant une présence éducative permanente (c'est ce qui se pratique à Paris par exemple : accompagnement éducatif exercé par des intérimaires H24).

A l'inverse, l'interdiction de l'hébergement hôtelier des enfants protégés MNA n'est respectée qu'à titre exceptionnel. Malgré les efforts déployés par quelques départements pour offrir une prise en charge adaptée¹¹, dans la majorité des départements français, la prise en charge n'est aujourd'hui pas satisfaisante et se résume à une mise à l'abri hôtelière (il est fait état d'hébergement de mineurs dans des hôtels vétustes, sales, éloignés des centres urbains) avec distribution de tickets repas, sans accompagnement éducatif, et dans des conditions ne garantissant pas la sécurité des mineurs. Certains juges des enfants ont ainsi reçu les doléances d'enfants qu'ils avaient confiés à leur département d'exercice et qui revenaient les voir pour dénoncer leurs conditions d'accueil.

On constate dans certains territoires, des tensions avec les médecins hospitaliers face à l'augmentation des hospitalisations d'adolescents (notamment pour des conduites ou idées suicidaires) qui se prolongent souvent sans motif médical le temps de trouver un lieu de placement. Ce phénomène tend à se généraliser en raison du manque de lits d'hospitalisation pour enfants et adolescents en pédopsychiatrie (ex. de la Loire-Atlantique : 12 lits en hospitalisation pédopsychiatrique soit un taux de 5,9 places pour 100.000 habitants contre un taux national à 16).

Les décisions de certains JE sont particulièrement contraintes par le manque de moyens pour la protection des jeunes filles errantes avec des conduites prostitutionnelles, faute de structure adaptée et de possibilité de les accompagner dès un retour de fugue ou de garde à vue dans un lieu protecteur et éloigné.

¹¹ Les placements hôteliers de MNA sont très réduits à Paris, leur durée se limite généralement à la période d'instruction du dossier par les JE.

questions n°13

Les JE s'autocensurent également sur **les placements de fratrie** car il est souvent impossible de réunir les frères et sœurs, alors que cet élément conditionne l'adhésion des enfants à la mesure d'éloignement.

A cet égard, la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance qui affichait l'objectif de créer 600 places pour les fratries de 2019 à 2022 n'a pas tenu ses promesses et la création de places dédiées pour éviter la séparation des fratries n'a pas du tout été à la hauteur des ambitions affichées.

Les juges des enfants sont confrontés à un manque de places de façon généralisée. Beaucoup en sont réduits à décider d'un accueil qui caractérise parfois – et de plus en plus souvent – de la maltraitance institutionnelle : accueil d'urgence qui se prolonge dans des structures inadaptées (les enfants restent des mois au CDEF par ex, ou alors en gîte d'enfants non habilité hors département, à l'hôpital, en centre maternel, au camping, etc.) et nomadisme exacerbé sont très fréquents. Dans un contexte aussi dégradé de l'offre d'hébergement, les lieux d'accueil pour fratrie sont un objectif totalement irréaliste.

question n°14

L'ASE doit ainsi pallier cette grave carence dans son offre d'hébergement par d'autres mesures permettant le **maintien des liens au sein des fratries** (article 12 de la loi du 14 mars 2016), priorité qui s'est renforcée depuis la loi de 2016, dernière grande loi de PE qui a modifié les pratiques en les recentrant sur les besoins de l'enfant. C'est principalement dans les services de placement familiaux que la culture a changé à cet égard et que des pratiques innovantes se sont instaurées. Cela passe, par exemple, par l'organisation de journées ou de week-ends des enfants confiés dans la famille d'accueil de leurs frère et/ou sœur, d'accueils-relais pendant les vacances dans les mêmes conditions, d'hébergements communs chez des membres de la famille avec lesquels les liens sont préservés nonobstant le placement, de séjours communs encadrés par des professionnels avec leurs parents (structures type Poil de Carotte, la Rotourelle à Paris), de sorties fratries organisées par les référents de l'ASE pendant les vacances. Ces pratiques demeurent cependant peu développées et les enfants confiés se plaignent très souvent de liens insuffisants avec leurs frère et/ou sœur.

En définitive, comme l'a fait la Défenseure des droits, il est important de souligner la nécessité de ne pas appréhender l'ensemble des dysfonctionnements constatés comme des cas isolés et conjoncturels : l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance, au premier rang desquels les juges des enfants qui constatent l'incapacité des départements à mettre en œuvre leurs décisions, constatent une dégradation de la situation.

question n°8

L'autorité judiciaire ne dispose d'aucun moyen pour contraindre les départements à appliquer ses décisions mais le devrait-elle ? Il est anormal d'avoir à se poser cette question dans un Etat de droit au sein duquel les pouvoirs publics sont tenus de respecter les lois qu'ils adoptent. Le juge administratif (JA) peut déjà sanctionner ce non-respect du droit. Mais la difficulté est qu'il est rarement saisi (quels parents vont saisir le JA de la non-exécution d'un placement ?), et que lorsqu'il l'est, ses délais d'intervention sont beaucoup trop longs. Le référé n'est pas une procédure adaptée en la matière.

Il manque aux JE un **outil de recensement exhaustif de l'offre de placements disponibles** sur le territoire avec les capacités et spécificités d'accueil.

question n°17

S'agissant des **réorientations des enfants confiés**, depuis la loi de 2016, les JE sont de plus en plus exigeants envers les CD pour être informés en amont des réorientations et en temps réel dans les cas d'urgence. Le respect de ces dispositions exige une vigilance continue des JE. Certains JE l'ont obtenu (Paris), mais il s'agit plutôt d'une exception, les JE étant, dans la grande majorité des départements, systématiquement placés devant le fait accompli. A cet égard, la loi de 2022 (article 27) n'a marqué aucun changement.

questions n° 18 et 19

S'agissant du **suivi de la situation des enfants confiés**, si les **rapports remis aux juges des enfants** respectent globalement les prescriptions légales (art. L.223-5 du CASF tel qu'issu de la loi du 14 mars 2016) et sont la voie privilégiée de recueil d'informations pour le JE sur « *la santé physique et psychique de l'enfant, son développement, sa scolarité, sa vie sociale et ses relations avec sa famille et les tiers intervenant dans sa vie* », force est de constater que le déploiement du projet pour l'enfant (PPE) est loin d'être généralisé et que de nombreux départements n'utilisent pas cet outil pourtant obligatoire, ou alors de façon totalement formelle ce qui revient au même. Un travail important reste à faire du côté de l'ASE pour faire du PPE un outil dynamique de la mesure de placement, permettant notamment d'associer les familles au projet d'accueil.

question n°22

De façon plus générale, dans de nombreux territoires, les juges des enfants sont insuffisamment associés à la politique publique de protection de l'enfance par le conseil départemental, qui élabore parfois son schéma directeur Enfance-famille sans avoir consulté les juges (absence de concertation dont la responsabilité incombe tantôt aux départements qui n'entendent pas se laisser dicter des choix par l'autorité judiciaire car ils en sont les seuls comptables, tantôt aux juges des enfants qui ne souhaitent ou ne peuvent pas investir les relations partenariales pourtant indispensables). Les orientations sont déterminées sans connaissance des mesures décidées par les juges, l'offre d'hébergement n'est pas adaptée aux besoins.

Même lorsque les échanges partenariaux existent et sont réguliers entre département et service du tribunal pour enfant, les demandes des juges des enfants ne sont pas systématiquement (voire rarement) suivies d'effet, le département opposant ses propres contraintes, notamment financières, alors que les juges mettent en avant les besoins des enfants et des familles.

L'innovation de la loi de février 2022 créant à titre expérimental un comité départemental de la PE (avec pilotage département – Etat) semble pour l'instant être restée lettre morte dans la plupart des départements, quelques collègues seulement nous ayant fait part de la mise en place de cette instance.

Propositions :

- *un rôle accru des magistrats de la jeunesse (juges des enfants et procureurs) dans l'expression des besoins en protection de l'enfance au sein d'un territoire ;*
- *la mise en place d'un outil de recensement exhaustif de l'offre de placements disponibles sur le territoire avec les capacités et spécificités d'accueil ;*
- *le développement des outils d'évaluation par les ODPE ;*

- *la double habilitation administrative-judiciaire des services de milieu ouvert pour favoriser la contractualisation ;*
- *un mécanisme de sanction des départements défaillants dans leur mission de protection de l'enfance ou un mécanisme de compensation subsidiaire par l'État afin de financer les mesures qui ne le sont pas par le département ;*

2. La justice des mineurs : une justice sous-dotée qui n'a pas les moyens de garantir les droits des parties

S'agissant de la justice des mineurs, le rapport du comité des Etats généraux de la justice dresse un constat accablant¹² : elle ne parvient pas à protéger les mineurs en danger au sein de leurs familles. Ils sont pourtant nombreux puisqu'au 31 décembre 2021, selon les données du ministère de la justice, 252 215 enfants faisaient l'objet d'une mesure de protection de l'enfance décidée par un juge des enfants, environ 50 % d'entre eux étant confiés à un tiers (dont une très grande majorité au conseil départemental de leur lieu de résidence familiale). Ces 252 215 mineurs sont suivis par les 517 juges des enfants répartis dans les 154 tribunaux pour enfants du territoire (source : rapport Sauvé)

Les cabinets des juges des enfants sont saturés pour une raison simple : alors que le nombre d'enfants faisant l'objet d'une mesure de protection augmente chaque année (hausse de 12,1 % entre 2009 et 2018), notamment pour d'élémentaires raisons démographiques, les emplois de juges des enfants affectés à l'activité civile n'ont augmenté que de 5 % entre 2012 et 2022¹³ et ceux des fonctionnaires de greffes n'ont pas suivi.

Ces trois dernières années, 70 nouveaux emplois de juge des enfants et 100 greffiers TPE ont été dédiés à la justice des mineurs (source : p.8 du rapport d'examen périodique de la France). Ces créations de postes supplémentaires de JE et greffiers, réelles bien que notoirement insuffisantes, ont été décidées dans la seule perspective de l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs (CJPM) et ont été prioritairement affectées aux juridictions à forte activité pénale.

Le nombre de dossiers d'assistance éducative (AE) par cabinet de juge des enfants a donc significativement augmenté. Dans de nombreux tribunaux pour enfants¹⁴, **le juge et le greffier suivent plus de 500 familles soit 850 enfants**. Rappelons que la norme pour le fonctionnement efficient d'un cabinet de juge des enfants avait été fixée autour de 350 familles en 2012¹⁵ dans un contexte où le temps consacré à l'activité pénale était nettement moindre.

Un référentiel de la charge de travail des juges des enfants, toujours en cours d'élaboration malgré une durée des travaux sur ce sujet qui tend à devenir déraisonnable (plusieurs années), ne permettra vraisemblablement pas de résoudre cette difficulté sauf s'il devient contraignant dans l'organisation du travail au sein des tribunaux judiciaires. Pour garantir un suivi effectif par le juge des enfants de chacune des situations dont il a la charge, **il faudrait en effet que le nombre de dossiers suivis par chaque juge des enfants soit limité sans possibilité de dépasser cette charge**.

¹² Rendre justice aux citoyens, rapport du comité des Etats généraux de la justice – (avril 2022), p. 49 à 52

¹³ Evolution de 446 JE à 500 JE de 2012 à 2022 (p. 51)

¹⁴ Un sondage réalisé par le SM en janvier 2023 auprès d'un échantillon de juge des enfants (30 JE répartis sur 23 TPE) identifie notamment les TPE d'Angers, Bergerac, Boulogne-sur-mer, Chartres, Le Mans, Perpignan, Rennes, Rouen, Villefranche-sur-Saône

¹⁵ Rapport du groupe de travail DPJJ relatif à la charge de travail et à l'organisation des juridictions pour mineurs, mai 2012.

Les conséquences de cette situation ont en commun de porter des atteintes graves aux droits des justiciables : les juges des enfants doivent faire des choix et s'abstenir de convoquer certaines familles, le temps d'audience est minuté et ne leur permet pas toujours d'entendre les enfants. Des droits de visite et d'hébergement suspendus, des mesures judiciaires d'investigation éducative ordonnées, des mesures éducatives de milieu ouvert renouvelées ou levées sont autant de décisions régulièrement prises par les juges sans audience préalable. De nombreux juges des enfants tiennent leurs audiences d'assistance éducative en l'absence du greffier, ce qui est tout aussi illégal¹⁶.

Ainsi, le constat doit être fait que chaque jour dans les tribunaux pour enfants s'exerce une justice qui ne respecte pas l'un des droits les plus essentiels des parties : être entendues par un juge avant que soit prise une décision potentiellement attentatoire à leur vie privée et familiale.

question n°9

Les JE ne respectent pas **l'obligation d'entretien individuel des enfants discernants**, car l'audition d'un enfant, si l'on veut ne pas s'en tenir à un droit formel, ne peut pas durer moins de 20 minutes (temps de mise en confiance, d'explications, d'échange). Les moyens sont insuffisants pour consacrer ce temps à tous les enfants suivis, a fortiori lorsqu'un JE suit beaucoup de fratries nombreuses. Cependant, le recours à l'entretien individuel, déjà généralisé dans les pratiques pour les enfants confiés, a augmenté pour les enfants suivis en AEMO et MJIE.

S'agissant de **la collégialité**, elle n'est pas appliquée faute de décret mais aussi par manque de moyens (dédier un temps supplémentaire pour des dossiers d'autres cabinets s'avère impossible).

Certains tribunaux pour enfant avaient mis en place cette collégialité de manière expérimentale, avant la loi du 7 février 2022 (le TPE de Bordeaux notamment). Il doit être observé que quand bien même cette collégialité serait mise en place, elle ne concernerait qu'un nombre non significatif de dossiers : au TPE de Bordeaux, la collégialité était pratiquée une matinée par mois, au cours de laquelle étaient audiencés 3 dossiers, soit en moyenne 30 dossiers par an. Ainsi, cette possibilité, telle qu'elle est prévue par la loi (sans pouvoir être demandée par les parties) et en l'état actuel des moyens des TPE, restera lettre morte, ou en tout cas ne trouvera un écho que très limité.

De même, dans nombre de tribunaux pour enfants, les juges des enfants n'organisent pas d'audience lorsqu'ils suppriment ou réduisent les droits de visite et d'hébergement des parents sur leur enfant confié, en violation de la loi. Dans les pires situations, c'est à dire les tribunaux où des postes sont laissés vacants pendant longtemps, des mesures éducatives de milieu ouvert, voire parfois des mesures de placement, sont renouvelées ou levées sur la seule base des écrits des services éducatifs, sans qu'aucun débat ne soit organisé ni les enfants entendus, ce qui est une violation de la loi.

Par ailleurs, la capacité des juges des enfants à consacrer un temps suffisant à chaque audience est largement obérée par le nombre de dossiers suivis, et par conséquent, le nombre d'audiences à fixer chaque mois. Cela a des répercussions tant sur le temps laissé aux parties pour s'exprimer pendant l'audience que sur l'audition des enfants.

La qualité de l'écoute des juges des enfants est également amoindrie par l'impossibilité dans nombre de tribunaux pour enfants de respecter une autre disposition légale : celle pour le juge de tenir les audiences en assistance éducative assisté d'un greffier. En pratique, les magistrats tiennent seuls l'audience et doivent ainsi écouter les familles en rédigeant un procès-verbal, qui tiendra lieu de note d'audience.

16 85 % des JE sondés (sondage SM janvier 2023) ne tiennent pas d'audience à chaque fois qu'ils le devraient, 39 % n'ont pas systématiquement de greffier à l'audience et 45 % n'entendent pas systématiquement les enfants doués de discernement

Enfin, paradoxalement, les juges des enfants peinent à respecter scrupuleusement les droits des parties, et surtout des enfants, notamment le droit à être assisté d'un avocat. En effet, ce droit est globalement assuré pour les parents qui en prennent connaissance par le biais de la convocation reçue et qui peuvent ainsi l'organiser avant l'audience (même s'il existe également des difficultés tenant à la rédaction des convocations ou aux délais de transmission de celles-ci qui sont souvent courts). En revanche, les enfants ne reçoivent pas personnellement la convocation, qui est adressée soit à leurs représentants légaux, soit à la personne ou au service gardien s'ils sont confiés à un tiers. C'est donc le plus souvent à l'audience qu'ils peuvent prendre connaissance de leur droit à bénéficier de l'assistance d'un avocat, lorsque le juge leur notifie, ce qui n'est pas systématique. Si l'enfant sollicite un avocat, cela supposera un report de l'audience, parfois à une date relativement lointaine, ce qui peut les dissuader d'exercer ce droit.

Toutefois, dans certains TPE, **la désignation d'office par le JE d'avocats d'enfants** a augmenté de manière significative. C'est l'une des principales avancées de la loi du 7/02/2022. Certains juges le font systématiquement, soit dans certaines situations (conflits parentaux) soit dans tous leurs dossiers¹⁷. En revanche les JE n'utilisent pas la désignation possible d'un administrateur *ad hoc* (AAH) en AE car cette désignation n'a ni sens ni utilité (un AAH est désigné pour exercer les droits d'un mineur, mais en AE le mineur est obligatoirement entendu s'il est discernant, le cas échéant assisté par un conseil), outre qu'il n'y a pas suffisamment d'AAH dans les CD et qu'ils sont réservés aux procédures pénales pour représenter les mineurs victimes.

➤ *Propositions :*

- *le renforcement des effectifs de magistrats de l'enfance, greffiers, fonctionnaires dans les tribunaux pour enfants*
- *la mise en place d'un référentiel d'activité garantissant que chaque juge suive un nombre limité de mineurs et puisse consacrer à chaque situation le temps nécessaire (audition du ou des enfants, audience précédant chaque décision)*

En conclusion, et en réponse aux 3 premières questions générales du questionnaire, il s'avère difficile de dresser un bilan des trois lois relatives à la protection de l'enfance de 2007, 2016 et 2022 qui sont intervenues dans des champs très divers.

question n°1

Comme nous l'avons développé en détail dans nos observations, les deux principaux écueils dont souffrent ces trois lois sont :

- **des difficultés de gouvernance** puisque tous les dysfonctionnements structurels de la protection de l'enfance, désormais bien identifiés, ne trouvent pas de solution et vont même s'aggravant. Le modèle totalement décentralisé de la protection de l'enfance, générateur d'inégalités territoriales et d'absence de contrôle de l'État sur cette politique publique essentielle, semble à bout de souffle.

- une double fiction sur laquelle on fait reposer ces textes : celle d'une **justice des mineurs** qui fonctionne normalement alors que ce n'est pas le cas (*cf.* rapport Sauvé) ; celle de moyens importants donnés à la protection de l'enfance. En réalité le travail social est l'objet d'une très

17 Pour une réflexion sur la désignation systématique d'un avocat d'enfant en assistance éducative : <https://www.cairn.info/revue-deliberee-2021-2-page-34.htm>

grande désaffection, et les dispositifs d'hébergement ou de milieu ouvert sont souvent très insuffisants au regard des besoins, qu'il faudrait commencer par évaluer correctement en prenant en considération les décisions des juges des enfants, qui demeurent les premiers ordonnateurs des mesures de protection mais restent insuffisamment associés à l'élaboration de cette politique publique.

Ainsi, toutes les avancées législatives, notamment celles de 2016 qui ont enfin mis l'enfant au coeur de la protection de l'enfance en centrant les interventions sur ses besoins, après une démarche de consensus très prometteuse, se heurtent à ces écueils.

question n°2

Parmi les innovations légales le moins suivies d'effet, on peut citer de manière non exhaustive :

- la mise en place d'un dispositif de signalement unique (référentiel unique L226-3 CASF fixé par décret après avis HAS) – les signalements sont toujours aussi hétérogènes et inégaux, et ne remplissent pas tous les critères légaux (visite à domicile, évaluation de la situation de l'ensemble de la fratrie ou des enfants résidant au sein du domicile, évaluation des capacités éducatives des deux parents, etc.)
- assurer une prise en charge adaptée aux besoins des enfants / une stabilité du lieu de vie de l'enfant.
- information du JE du changement de lieu de vie si l'enfant est confié depuis plus de 2 ans (obligatoire depuis loi 2016 L223-3 CASF) ;
- renforcer le PPE (loi de 2016) ;
- privilégier le changement de statut (délégation d'autorité parentale – adoption) ; à ce titre, les pratiques évoluent petit à petit, mais cette évolution est souvent timide et impulsée par des personnes qui s'engagent sur ces sujets, sans que cela ne soit durable si les personnes changent ;
- création des CESSEC (loi de 2016) : de nombreux départements en sont encore dépourvus ;
- favoriser le retrait d'autorité parentale et la déclaration judiciaire de délaissement (loi de 2016) ;
- développer le rôle des parquets dans le parcours des enfants confiés, notamment pour favoriser le changement de statut (loi de 2016) ;
- la mise en place de la médiation familiale (loi 2022 art 375-4-1 CC) ; la précision apportée par la loi de 2022 a conforté une pratique de certains juges des enfants, tous ne s'en saisissant pas et les services de médiation étant eux aussi saturés ;

question n°12

- la définition de la maltraitance à l'article L.119-1 CASF (loi de 2022) n'a eu aucun effet juridique

question n°3

Dans le même ordre d'idée, force est de constater que la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 n'a pas rempli ses objectifs et que si les ambitions du législateur doivent perdurer, elles doivent manifestement emprunter d'autres voies pour se concrétiser.

Parmi les nombreuses mesures importantes non appliquées et qui concernent le domaine d'intervention du juge des enfants (car dans le domaine de la prévention, de nombreuses ambitions sont également restées totalement lettre morte), peuvent être citées, là encore de manière non exhaustive :

- bilan de santé obligatoire pour tous les enfants entrant en PE ;
- une équipe mobile par département pour intervention croisée PE/handicap ;
- 600 nouvelles places d'accueil pour les fratries ;
- un centre parental par département en 2022 ;
- systématiser l'accompagnement du retour à domicile ;
- 10 000 parrainages en 2022.

La liste de toutes ces mesures inappliquées doit nous faire prendre conscience que le légicentrisme n'est plus la bonne manière d'aborder la situation. La création d'obligations par le législateur est totalement inefficace face à l'inertie des pouvoirs publics (exécutifs national et locaux), tout comme la réaffirmation qu'elles sont obligatoires devant le constat qu'elles sont inappliquées. La mobilisation de l'État et des départements en faveur de cette politique publique, et de celles qui lui sont étroitement liées (santé, éducation) est la condition *sine qua non* d'une amélioration de la prise en charge des enfants en danger.