

L'avis de l'AFMJF est sollicité sur le projet de loi « sanction utile, rapide et efficace » (SURE), qui vise à mieux protéger un enfant lorsqu'un parent estime qu'il est exposé à un danger grave et immédiat de la part de l'autre parent.

Nous avons pris connaissance du projet de rédaction de l'ordonnance de sûreté de l'enfant, issue du PJJ SURE.

L'AFMJF est particulièrement concernée par la protection de l'enfant, et la nécessité de prendre en compte l'inquiétude de l'un de ses parents. Toutefois, cette préoccupation ne doit pas compromettre l'équilibre du dispositif de protection de l'enfance ni de la répartition des compétences au sein de l'institution judiciaire.

Nous nous devons de rappeler que la protection de l'enfance a besoin d'une refonte globale et que le PJJ SURE n'apportera pas de solution aux difficultés systémiques que nous connaissons depuis des années. Nous avons porté des propositions dans nos contributions à l'assemblée nationale et à l'IGJ et formulerons des propositions dans le cadre du PJJ enfance. Concernant les articulations entre le JE et le juge aux affaires familiales, de nombreuses difficultés ont été mises à jour et nécessitent de les repenser de manière plus globale que ce qui est actuellement proposé. Notre réaction au PJJ SURE s'inscrit à la fois dans la continuité de nos travaux sur le JE-JAF et dans les propositions que nous portons plus généralement concernant l'ensemble du système.

Nous sommes donc extrêmement alarmés par ce projet, qui, selon nous, procède d'une confusion totale entre la protection de l'enfance, système d'intervention de la puissance publique dans la prise en charge et l'éducation des enfants dont les familles présentent diverses vulnérabilités éducatives, et la protection des enfants. La protection des enfants est bien plus générale et implique diverses obligations pour l'ensemble des services publics ainsi que pour les parents, qui sont les premiers protecteurs. Elle implique donc en premier lieu que les modalités d'exercice de l'autorité parentale, en cas de séparation des parents, garantissent leur protection.

Le juge des enfants n'est pas en charge de la protection des enfants dans toutes ses composantes, il est en charge de prendre des mesures de protection de l'enfance dans un cadre judiciaire, lorsqu'elles ne peuvent pas être mises en place dans un cadre administratif. Il n'est aucunement en charge des modalités d'exercice de l'autorité parentale ou de toutes les situations de danger pour un enfant.

Pourtant depuis plusieurs années, les confusions sont de plus en plus grandes sur ce point, malgré tous les rappels de la cour de cassation et ce pour quatre raisons :

- Tout d'abord parce que le juge des enfants a été autorisé, si la protection urgente et immédiate de l'enfant l'exige, à confier cet enfant à son autre parent, celui qui n'a pas sa résidence habituelle. Décision qui n'est pas une mesure de protection de l'enfance (ni financée ni contrôlée d'une quelconque manière par l'aide sociale à l'enfance, pas prévue dans le CASF), mais une autorisation très limitée et temporaire de modifier les modalités d'exercice de l'autorité parentale dans l'urgence et dans l'attente de la décision du juge aux affaires familiales. Il s'agissait avant tout de permettre, pour un enfant déjà suivi en protection de l'enfance dans le cadre d'une mesure de milieu ouvert, d'être confié à son autre parent plutôt

qu'à un tiers ou une institution s'il était en danger chez son parent gardien et que les mesures de milieu ouvert s'avéraient insuffisantes.

- Ensuite, parce que les délais ne cessent d'augmenter devant les juges aux affaires familiales, ce qui insécurise grandement la situation des enfants dans les situations hautement conflictuelles, ou lorsqu'un des deux parents peut être dangereux pour son enfant.
- Aussi, parce que les parents sont autorisés à saisir le juge des enfants sans aucun filtre, alors même qu'un principe de subsidiarité a été posé par la loi du 5 mars 2007 et qu'un parent qui souhaite être aidé par une mesure de protection de l'enfance peut la demander directement au conseil départemental. Ces saisines du juge des enfants par les parents sont quasi exclusivement liées à un conflit parental, pour obtenir des décisions plus rapides, des mesures judiciaires d'investigation éducative ou mesures d'assistance éducative en milieu ouvert destinées à renseigner le juge aux affaires familiales (et gratuites) ou pour soit imposer le respect des droits de visite et d'hébergement fixés, soit légitimer leur non-respect.
- Enfin, parce que qu'aucun mécanisme n'est en place pour assurer la protection immédiate d'un enfant lorsque des indices sérieux de danger chez son parent non gardien sont portés à la connaissance de la justice.

Notre association est consciente, depuis plusieurs années, des confusions importantes existant entre les fonctions du juge des enfants et celles du juge aux affaires familiales, entraînant déjà des surcharges pour les juridictions, des surcoûts pour les services de la protection de l'enfance et des incompréhensions pour le justiciable. Nous sommes également conscients qu'il n'existe pas, à ce jour, hormis dans le cadre des poursuites pour agression incestueuse, de mécanisme de protection immédiate lorsqu'un enfant est en danger chez son parent non gardien. Cela a conduit certains juges des enfants à dépasser leur champ de compétence, pour confier des enfants à leur parent gardien ou statuer sur des droits de visite et d'hébergement dans le cadre de mesures de milieu ouvert, mais ces pratiques ont eu des effets pervers très importants, en accroissant notamment les instrumentalisation des juges des enfants pour obtenir des décisions relevant du juge aux affaires familiales, sans décharger ces derniers qui devaient en tout état de cause rendre ensuite la décision pérenne. Elles ont également contribué à l'embolisation du système de protection de l'enfance.

Nous avons donc monté un groupe de travail, afin d'étudier les différentes possibilités d'évolution de notre système, particulièrement confus, en s'appuyant notamment sur les exemples étrangers. Nos travaux nous ont conduit à étudier l'hypothèse d'un juge unique de la famille, compétent sur l'autorité parentale et l'assistance éducative, ainsi que l'hypothèse du maintien d'un juge des enfants et d'un juge aux affaires familiales, mais avec des mécanismes limitant drastiquement les possibilités de compétences concurrentes de ces deux juges pour assurer la protection d'un enfant au même moment (en s'inspirant notamment des exemples belge et québécois) (voir note document de cadrage des travaux du groupe de travail).

Nos travaux nous ont permis de formuler un ensemble de propositions destinées à sortir des confusions actuelles et à rendre le système plus lisible, plus clair mais aussi plus efficient en limitant au maximum les interventions de deux juges sur une même situation.

Le projet d'OSE issu du PJJ SURE vient au contraire mettre en péril l'ensemble de notre dispositif actuel en :

1. Accroissant massivement les possibilités d'instrumentalisation de la justice dans les conflits parentaux sans régler la problématique des violences faites aux enfants et notamment son volet pénal,
2. Apportant encore plus de confusion dans les champs de compétence actuels du juge aux affaires familiales et du juge des enfants,
3. Entraînant une surcharge encore plus importante des parquets, tribunaux pour enfants et juridictions des affaires familiales, qui sont déjà dans l'incapacité d'exercer leur office de manière satisfaisante, et vont devoir fonctionner en mode encore plus dégradé,
4. Accroissant les coûts des départements et de la PJJ au titre de la protection de l'enfance, alors que le système est déjà au bord de l'effondrement.

Nous préciserons ces quatre points dans le corps de notre avis, avant de proposer, dans notre conclusion, d'autres modifications législatives permettant de répondre au besoin de protection immédiate des enfants mis en danger par un seul de leurs parents, qui nous apparaissent plus claires, plus efficaces et plus respectueuses du bon fonctionnement du système judiciaire et du système de protection de l'enfance.

Avant de développer ces différents points, il nous semble primordial de revenir sur cette confusion bien ancrée, considérant que le juge aux affaires familiales est le juge qui tranche un conflit et que le juge des enfants est le juge du danger.

PROPOS PRELIMINAIRE : LE JUGE, CONSIDERE A TORT COMME LE « JUGE DES ENFANTS EN DANGER », ENTRAÎNANT LES CONFUSIONS ACTUELLES SUR LES CHAMPS DE COMPETENCE DU JUGE AUX AFFAIRES FAMILIALES ET DU JUGE

Le juge aux affaires familiales est le juge de l'autorité parentale. Le juge des enfants n'a pas la capacité de statuer sur l'exercice de l'autorité parentale, sauf de manière très temporaire et pour des actes spécifiés lorsque l'enfant est confié à un tiers.

Le juge des enfants n'est pas le juge du danger, il est le juge de l'assistance éducative. **Le danger n'est qu'un des deux critères cumulatifs pour que le juge des enfants puisse prononcer une mesure d'assistance éducative, le deuxième critère étant que la mesure ne puisse pas être prononcée dans un cadre administratif, ne soit pas opérante dans ce cadre ou ne soit pas nécessaire.** En effet, si l'un des parents est protecteur, il n'y a pas besoin du juge des enfants, car il n'y a pas forcément besoin d'une mesure d'assistance éducative (notamment du fait de la saisine du Juge aux affaires familiales et de ses prérogatives). Dans l'hypothèse d'une ordonnance de sûreté, un des parents est protecteur.

Une dérive importante des pratiques professionnelles conduit l'ensemble des professionnels, y compris les acteurs eux-mêmes, à considérer que :

- Le juge aux affaires familiales est le juge de l'autorité parentale, prenant des décisions ponctuelles à la demande des parties,
- Le juge des enfants est le juge du danger, et le juge du suivi de l'enfant.

Or, cette répartition procède d'une confusion qui s'est opérée avec le temps, entre un contentieux : l'assistance éducative, et l'un des critères pour prononcer la mesure, le danger.

En réalité, la loi prévoit que :

- Le juge aux affaires familiales est le juge compétent concernant l'autorité parentale, COJ L 213-3
- Le juge des enfants est le juge compétent concernant l'assistance éducative COJ, L 252-2.

a. Le juge des enfants et le juge aux affaires familiales sont tous les deux des juges du danger

Lorsqu'un enfant est en danger, cette situation ne relève pas systématiquement d'une mesure d'assistance éducative. Ainsi :

- Un enfant peut être en danger du fait de l'absence de logement familial : cela ne relève pas de l'assistance éducative mais d'une réponse de l'Etat, garantissant un logement d'urgence à cette famille,
- Il peut être en danger du fait de l'absence de soins ou de scolarité adaptée du fait de sa situation de handicap. Là encore, cela ne relève pas de l'assistance éducative, mais de la responsabilité de l'Etat qui doit garantir cet accès aux soins et à l'éducation par des moyens adaptés,
- Un enfant peut être en danger car il est menacé, dans son environnement, par son père ou par d'autres personnes, ne vivant pas au domicile (tentatives d'intrusion au domicile, menaces sur l'extérieur). La réponse adaptée, là encore, n'est pas l'assistance éducative, mais une réponse pénale rapide et adaptée, permettant que l'agresseur ne puisse plus se présenter au domicile.
- Un enfant peut être en danger car son parent non gardien est violent à son égard lors des droits de visite et d'hébergement, ou utilise son autorité parentale pour exercer une emprise ou une pression sur l'enfant et/ou son parent gardien, en traitant l'enfant comme un objet et pas comme un sujet. Cela ne relève pas de l'assistance éducative, la protection de l'enfant devant être assurée par des décisions adéquates concernant les modalités d'exercice de l'autorité parentale.
- Un enfant peut être en danger car la séparation de ses parents est récente ou en cours et que ceux-ci sont en grand conflit concernant les modalités à venir d'exercice de l'autorité parentale (résidence, droits de visite et d'hébergement, pension alimentaire). Cette situation touche une très grande proportion d'enfants, parfois pour une période très courte, parfois pour une période plus longue. La protection de ces enfants nécessite avant toute chose que des décisions, soit amiables après une médiation ou une mesure de coordination parentale, soit judiciaires, soient prises le plus rapidement possible pour stabiliser ses conditions de vie et fixer le cadre de la coparentalité. C'est bien une décision rapide du juge aux affaires familiales qui est nécessaire pour atténuer ou faire disparaître le danger.
- Un mineur non accompagné peut être en danger car il est isolé sur le territoire. Il n'a pas besoin d'assistance éducative mais d'une mesure de tutelle, afin de disposer non seulement d'une prise en charge adaptée à ses besoins mais aussi d'un représentant légal, capable de prendre toutes les décisions qui le concernent.

- Et dans toutes les autres situations de danger, le principe de subsidiarité implique que le juge des enfants n'est compétent que s'il n'est pas possible de mettre en place les mesures éducatives dans un cadre administratif, avec l'accord des parents.

Pourtant, de plus en plus, l'ensemble des acteurs et les parents se tournent vers le juge des enfants et l'assistance éducative pour résoudre l'ensemble de ces problématiques, alors même que les mesures d'assistance éducative ne sont pas adaptées et que ce sont d'autres réponses qui sont nécessaires pour protéger l'enfant. Avec de nombreux effets pervers :

- La loi de 2007 sur la subsidiarité n'est pas appliquée, 82% des mesures restant judiciaires, car l'ensemble des acteurs considère que si un enfant en danger, il faut un juge des enfants (ce qui fait de nous le pays le plus judiciarisé, avec la protection de l'enfance la plus chère du monde, avec un taux de placement très important, et les résultats que l'on connaît).
- Des placements sont ordonnés du fait de l'absence de logement et de l'absence d'étayages suffisants pour les enfants en situation de handicap. Cette séparation de leurs parents est souvent source de souffrance pour les enfants, même si de fait elle leur permet de bénéficier d'un toit dans le premier cas et de relayer les parents épuisés dans le second cas. Mais, en plus d'être douloureuses et coûteuses, elles sont inadaptées bien souvent, et déresponsabilisent d'autant plus les institutions qui ne se donnent pas les moyens d'apporter la réponse adaptée, avec l'illusion que le placement contient les difficultés (pas de priorité du parent pour retrouver un logement car il n'a plus ses enfants, pas de priorité sur les DITEP et DIME car il y a une structure de placement, pourtant pas toujours adaptée et qui ne permet pas à l'enfant de bénéficier d'une scolarité). Les suivis en milieu ouvert sont quant à eux inopérants (ou permettent simplement de soutenir les démarches du parent, ce qui devrait relever du droit commun).
- Lorsque l'enfant est menacé, dans ses conditions de vie auprès de son parent gardien par exemple, par l'autre parent ou des tiers (par exemple, parent qui tente de s'introduire dans le domicile de l'autre, harcelant ou violent), une mesure de milieu ouvert ne peut en aucun cas protéger l'enfant de ces menaces. Là encore, il arrive que des placements soient envisagés pour protéger les enfants, ce qui est parfaitement délétère lorsque leur parent gardien est en capacité de répondre à leurs besoins. La saisine du JE en assistance éducative conduit bien souvent les parquets, à tort, à considérer que l'enfant dispose d'une certaine protection et à ne pas activer assez rapidement les mesures indispensables dans un cadre pénal (enquête urgente, poursuites, CJ ou DP, BAR), la saisine du Juge des enfants étant d'ailleurs un motif de classement listé.
- Lorsqu'un enfant est en danger chez son parent non gardien, ou du fait d'un conflit relatif aux modalités d'exercice de l'autorité parentale, l'intervention du juge des enfants en première intention est inutile et contre-productive. En effet, les JAF devraient pouvoir être saisis en urgence et avoir les moyens de statuer dans des délais rapides pour mettre en place des mesures provisoires quant aux modalités de l'autorité parentale protégeant l'enfant, et d'ordonner des mesures d'investigation et d'accompagnement des situations de haut conflit le plus tôt possible. Ces mesures ordonnées rapidement et sur une période de quelques mois permettent de prévenir les conflits au long cours et les attitudes parentales inadaptées. La saisine du JE n'intervient alors qu'en cas de persistance de la mise en danger de l'enfant dans les procédures de séparation parentale à l'issue de ce premier traitement.
- Lorsque le JE est saisi trop tôt, il arrive que l'affaire, devant le juge aux affaires familiales, soit renvoyée dans l'attente du retour d'un rapport de mesure judiciaire d'investigation éducative

ou d'assistance éducative en milieu ouvert, ce qui laisse la famille dans une situation d'attente concernant les modalités d'exercice de l'autorité parentale et n'apaise pas le conflit (sans même évoquer le surcoût engendré pour l'état et les départements).

En réalité, **le juge aux affaires familiales et le JE sont tous les deux compétents, chacun à leur place et dans les limites du contentieux dont ils ont la charge, lorsqu'un enfant est en danger**. Ils sont tous les deux en charge de la protection des personnes vulnérables que sont les enfants et concourent tous les deux à l'ordre public de protection. Ils doivent tous les deux statuer en prenant en compte, non seulement les demandes des parties, mais l'intérêt supérieur de l'enfant, qui inclut nécessairement les garanties de sa protection. Lorsque la résolution du danger dépend des modalités de l'autorité parentale, c'est le juge aux affaires familiales qui doit statuer, au plus vite. Lorsque les deux parents mettent l'enfant en danger, et pas seulement dans le cadre d'un conflit sur les modalités de l'AP non encore tranché par le juge aux affaires familiales, c'est le JE qui est compétent, sous réserve que les mesures administratives soient impossibles à mettre en place ou insuffisantes.

b. Le juge aux affaires familiales doit aussi être un juge du suivi lorsque ses mesures sont provisoires

Il est souvent précisé que le juge des enfants est un juge du suivi contrairement au juge aux affaires familiales.

Le juge des enfants est effectivement en charge du suivi des dossiers qui sont en cours dans son cabinet. Les mesures du juge des enfants étant toutes provisoires, il est donc en charge du suivi jusqu'à la fin des mesures ou une adaptation du statut.

Le juge aux affaires familiales rend beaucoup de mesures pérennes et définitives (sauf nouvelle saisine car élément nouveau). Cependant, il rend aussi des mesures provisoires dont il peut et devrait assurer le suivi. Or la pression statistique et le manque d'incitation procédurale amènent parfois à une dérive consistant à ne plus prendre de mesures provisoires et rendre des jugements dessaisissant la juridiction, sans prise en compte du besoin d'accompagnement des familles. Ainsi, il a pu être observé des fixations de droits de visite en espace de rencontre, voire même des jugements ordonnant des enquêtes sociales ou des expertises, sans renvoi à une audience de réexamen de la situation.

Cette situation, qui exige des saisines successives du juge aux affaires familiales par les parents ou leurs conseils, avant de pouvoir obtenir une décision pérenne, réglant de manière stable l'ensemble des modalités d'exercice de l'autorité parentale, a des effets pervers importants en retardant sur plusieurs années la résolution des conflits autour des modalités de l'autorité parentale. Ainsi, le juge aux affaires familiales devrait assurer le suivi de ses situations tant que sa décision n'est pas stabilisée, et donc tant que les droits des parents ne sont pas stabilisés sur des modalités pérennes et non délimitées dans le temps (donc tant que les droits sont exercés en point rencontre ou que des mesures de médiation ou d'investigation sont encore en cours). Enfin, en cas de nouvelle saisine du juge aux affaires familiales par une famille à bref délai de la dernière décision, les organisations de service devraient permettre que l'affaire soit audiencée devant le même magistrat.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que les champs de compétence actuels sont déjà très confus et que les juges des enfants sont sollicités bien au-delà de leur champ naturel de compétence, et en

parallèle du juge aux affaires familiales, par les parents mais aussi par le parquet, dès qu'il existe une situation de danger, sans tenir compte ni de la répartition des compétences JE-JAF, ni du principe de subsidiarité. Cette confusion a des impacts déjà importants sur la surcharge des magistrats et sur l'accroissement massif des mesures de protection de l'enfance, qui ne seront qu'aggravés par la rédaction actuelle du PJL SURE.

I. Un risque associé à la rédaction actuelle du PJL SURE : des possibilités accrues d'instrumentalisation de la justice :

Le PJL prévoit que le parquet pourra être saisi directement par les parents et devra dans ce cas statuer dans les 72 heures, puis saisir le JE qui devra, comme pour l'actuelle OPP, recevoir la famille sous quinzaine.

Nous sommes unanimement extrêmement inquiets des conséquences qu'une telle modification textuelle aurait sur le fonctionnement de la justice et de la protection de l'enfance s'il était adopté.

La saisine entre les mains des parents avec obligation de se déterminer dans les 72H va placer le parquet sous une pression très grande. Cela risque de noyer le parquet et les services enquêteurs de demandes d'investigations urgentes et va faire exploser les instrumentalisation de la justice (et de l'enfant) dans la folie des conflits conjugaux que nous traitons dans nos cabinets et qui vont en s'aggravant. Le risque de passer à côté d'une situation de violences graves en serait augmenté.

Cette possibilité doit être laissée à l'opportunité du parquet, comme l'OPP actuelle, notamment dans le cadre d'une enquête en cours ou d'un signalement des services sociaux et au vu d'éléments suffisamment sérieux.

Comme indiqué infra, nos travaux nous ont permis d'objectiver que la possibilité pour un parent de saisir le juge des enfants avait déjà pour conséquence de multiples instrumentalisation de la justice civile des mineurs.

Les juges des enfants sont régulièrement saisis en parallèle de procédures devant le juge aux affaires familiales très contentieuses, aux fins d'obtenir des mesures d'investigation ou d'assistance éducative en milieu ouvert, gratuites, et qui pourront ensuite servir dans le cadre de la procédure JAF (détournement de la procédure d'assistance éducative). Les procédures devant le Juge aux affaires familiales en sont régulièrement ralenties, aggravant le nombre de procédures ouvertes sans décision définitive, les avocats sollicitant des renvois dans l'attente du retour des mesures ordonnées devant le Juge des enfants.

Certains services de milieu ouvert sont ainsi embolisés par des mesures prises dans le cadre de ce conflit parental, au détriment de leur activité première de protection de l'enfance. Par ailleurs, ils peuvent bien souvent exprimer leur sentiment d'instrumentalisation, leur impuissance à pouvoir apaiser le conflit lorsque les parents ne sont pas eux-mêmes dans cette volonté d'apaisement (notamment quand ils ont des demandes en cours devant le juge aux affaires familiales), voire leur sentiment, d'alimenter et réactiver le conflit dans le cadre de leur intervention. Enfin, le risque existe pour le service éducatif de prendre parti pour l'un des parents et d'analyser un conflit en emprise, ou inversement, hors des cas où la situation le justifie, et qui sont généralement identifiés dès la saisine par le Parquet.

La possibilité pour le juge des enfants de prononcer une OSE dans ses dossiers en cours, et donc de statuer en urgence sur des modalités de l'autorité parentale, va démultiplier ces saisines du juge des

enfants par les parents afin de tenter d'obtenir des décisions plus rapides que le juge aux affaires familiales, et des mesures d'investigation gratuites, et ne peut en aucun cas s'envisager dans un système qui permet encore aux parents de saisir le juge des enfants.

Nos travaux nous ont donc conduit à proposer que les parents ne puissent plus saisir le juge des enfants, d'autant que s'ils sont demandeurs d'une mesure de protection de l'enfance, ils peuvent la demander au conseil départemental. Ainsi, les parents s'adresseraient uniquement au juge aux affaires familiales pour les mesures concernant l'autorité parentale et au conseil départemental pour une aide éducative.

Il est en effet essentiel que l'ordre public de protection reste une compétence exclusive du parquet, et que les parents ne puissent pas, eux-mêmes, sans aucun filtre et de manière totalement gratuite, déclencher des mesures d'ordre public de protection, par la saisine du parquet pour l'OSE ou la saisine directe du juge des enfants. Ils peuvent en revanche signaler la situation aux autorités compétentes afin que les mesures d'ordre public de protection soient mises en œuvre si elles se justifient.

II. Une conséquence de la rédaction actuelle du PJJ SURE : l'aggravation des confusions existant entre les champs de compétence du juge des enfants et du juge aux affaires familiales :

L'OSE ne concerne que les modalités d'exercice de l'autorité parentales, ce qui est de la compétence exclusive du juge aux affaires familiales.

Il sera rappelé que le placement chez l'autre parent n'est pas une mesure d'assistance éducative, elle ne fait pas partie du dispositif de protection de l'enfance n'étant ni financée, ni contrôlée, ni accompagnée par l'aide sociale à l'enfance. Ce placement n'est prévu qu'à titre très provisoire, dans l'attente de la décision du juge aux affaires familiales, **dans des dossiers déjà en cours**. Il s'agit d'une possibilité temporaire pour le juge des enfants d'agir sur les modalités d'autorité parentale lorsque l'urgence nécessite d'extraire l'enfant de son milieu actuel alors qu'il est déjà en charge de la situation de cet enfant, afin d'éviter de le placer chez un tiers. Néanmoins cela nécessite rapidement une audience devant le juge aux affaires familiales, afin que le transfert de résidence soit décidé tout en limitant, de fait, les prérogatives de ce juge qui va entériner la décision prise.

Nos travaux nous ont clairement permis d'objectiver que les confusions actuelles entre les compétences du JE et du JAF étaient essentiellement dues à cette possibilité donnée au juge des enfants de confier l'enfant à son autre parent. Cela justifie la majorité des saisines des juges des enfants par les parents en parallèle du juge aux affaires familiales. Nous nous sommes clairement positionnés, dans nos propositions, pour une suppression de la possibilité pour le juge des enfants d'ordonner un placement chez l'autre parent ou de statuer sur les droits de visite et d'hébergement lorsqu'il vient d'être saisi ou lorsqu'il a ordonné une mesure de milieu ouvert, **en l'état de notre droit (possibilité laissée aux parents de saisir le juge des enfants et principe de subsidiarité insuffisamment appliqué)**.

De plus, si on peut comprendre que certaines compétences sur l'autorité parentale soit données au JE, **de manière accessoire et connexe à une mesure judiciaire de protection de l'enfance** (assistance éducative en milieu ouvert ou placement chez un tiers) comme c'est déjà le cas pour l'IST ou des délégations partielles d'autorité parentale pour des actes spécifiques), **cela doit se justifier par un lien de connexité avec ces mesures** car la compétence du juge des enfants est exclusivement celle de

l'assistance éducative. Et la compétence qu'il serait la plus utile de transférer, soit l'exercice de l'autorité parentale, est par ailleurs exclue du projet d'OSE.

Or, le PJL donne compétence au juge des enfants pour statuer sur une OSE prise par le parquet, y compris hors de toute mesure d'assistance éducative. Il s'agit alors d'une compétence exclusive du juge aux affaires familiales, et il n'apparaît pas opportun d'introduire cette possibilité dans le code civil, sous le chapitre assistance éducative, alors qu'il ne s'agit aucunement de mesures d'assistance éducative, qu'il s'agit exclusivement de mesures relevant de la compétence du juge aux affaires familiales, qui sera d'ailleurs obligatoirement saisi sur le fond, concernant la poursuite de ces mesures au-delà de l'urgence. Le juge des enfants ne doit pas devenir de manière assumée le juge de l'urgence du contentieux du juge aux affaires familiales.

III. Avec pour corollaire une surcharge encore plus importante des parquets, tribunaux pour enfants et juridictions des affaires familiales, d'ores et déjà dans l'incapacité d'exercer leur office de manière satisfaisante, augmentant le risque d'un fonctionnement en mode encore plus dégradé,

Il nous paraît indispensable de rappeler en préalable les conclusions de notre rapport sur la justice civile des mineurs, en date du 5 juin 2025, qui fait état de la très forte dégradation à l'œuvre dans l'exercice des fonctions des parquets des mineurs et des juges des enfants, et leurs incidences sur l'état de la protection de l'enfance :

Conclusion du rapport :

« Le juge des enfants doit être le garant du respect de la loi et des libertés fondamentales. Or, force est de constater qu'à ce jour, il ne remplit pas complètement son office. Les lois de protection de l'enfance sont très mal respectées, y compris par l'institution judiciaire. Au nom de l'intérêt de l'enfant, évalué dans chaque situation individuelle, tout le système de la protection de l'enfance s'estime en droit de ne respecter ni les textes, ni les décisions de justice.

Les juges des enfants participent à ce mouvement, parce qu'on les a placés dans une situation très inconfortable, propice à une forme de toute-puissance justifiée par l'intérêt de l'enfant. L'absence de greffier à l'audience, l'absence du parquet, qui ne donne jamais d'avis circonstancié, et pendant longtemps l'absence d'avocats, a placé le juge des enfants dans un face à face avec la famille et les services sociaux. Accusés tour à tour par les uns (les services éducatifs) de privilégier les intérêts des parents sur ceux de l'enfant, ou d'être les bras armés de l'aide sociale à l'enfance (par les parents et certains avocats), nous pouvons considérer que les petits et grands arrangements avec la loi faits par chacun, toujours justifiés par l'intérêt de l'enfant mais aussi la charge très importante des cabinets, les mécanismes de prise de décision urgentes non régulés, contribuent à fragiliser la place de l'autorité judiciaire dans ce système et ne favorisent pas le respect, par les services sociaux, des décisions prises.

Ainsi, malgré des textes très clairs :

- *la subsidiarité n'est pas respectée et certains parquets ne filtrent pas les saisines du juge,*
- *de nombreux juges des enfants ne prennent que des décisions illégales car prises en l'absence de greffier, considérant que mieux vaut une décision illégale pour l'enfant que pas de décision judiciaire (y compris dans des dossiers dans lesquels les parents adhèrent à la mesure),*

- *les parquets ne donnent aucun avis dans les dossiers en première instance, sauf de manière exceptionnelle, écartant ainsi, dans le débat contradictoire, la place d'un ministère public représentant l'ordre public de protection et requérant en stricte conformité avec la loi,*
- *des autorisations générales de délégation d'autorité parentale sont régulièrement rendues par les juges, sans audience et en contradiction avec les textes,*
- *de nombreuses suspensions de droits sont prononcées, hors de tout débat contradictoire, sans même qu'une audience soit programmée dans les semaines qui suivent l'ordonnance prise en urgence, privant enfant et parents de toute défense contre la décision (hormis l'appel avec les délais que l'on connaît). Des suspensions sont même régulièrement autorisées par courrier, privant aussi les familles de leur droit d'appel,*
- *des décisions de placement chez le parent gardien (malgré une décision du juge aux affaires familiales fixant déjà la résidence chez celui-ci) sont encore régulièrement prises par des JE, afin de statuer sur les droits du parent non gardien,*
- *de nombreuses décisions de placement à domicile ont également été prises pour ce motif, alors même que l'enfant n'était pas en danger chez son parent gardien et qu'une réduction des droits par le juge aux affaires familiales suffisait,*
- *les auditions individuelles des enfants discernants ne sont pas généralisées,*
- *la priorité du placement chez un tiers digne de confiance ou dans la famille n'est pas respectée, et les évaluations ne sont pas systématiquement ordonnées avant de prendre une décision de placement non urgente,*
- *les tiers qui demandent des droits de visite pour un enfant confié à l'aide sociale à l'enfance ne sont pas toujours convoqués et sont alors privés de tous leurs droits, sans possibilité de recours,*
- *la médiatisation des droits de visite des parents n'est pas toujours spécialement motivée et certains services de l'aide sociale à l'enfance ne disposent d'aucun élément actualisé sur la situation des parents, n'ayant même pas visité leur domicile depuis la précédente audience, ne permettant pas de donner au juge des enfants les éléments nécessaires pour statuer sur les droits,*
- *de nombreuses décisions sont prises sans audience, parfois des prorogations de mesures de milieu ouvert pour un an, des mjes, lorsqu'il y a des périodes de vacances de poste et de surcharge de l'activité.*

Etc..etc... etc...

En faisant cette liste, il ne s'agit absolument pas de critiquer le travail exceptionnel que les juges des enfants effectuent chaque jour, dans des conditions très difficiles, tant sur le plan émotionnel que matériel, pouvant d'ailleurs générer une souffrance au travail. Les dysfonctionnements sont en effet systémiques, et concernant la protection de l'enfance dans son ensemble. Les juges des enfants se sentent responsables de la situation de chacun des enfants qu'ils suivent, vivent sous la pression permanente de ne pas suffisamment les protéger, pression qu'ils subissent de manière très insistante par les services éducatifs, qui n'hésitent pas à leur demander de prendre des décisions illégales, toujours au nom de l'intérêt de l'enfant. Indéniablement, certaines décisions prises illégalement apportent une sécurité aux enfants (sur l'autorité parentale, les droits de visite et d'hébergement, et une réflexion mériterait d'être menée sur un accroissement des compétences des juges des enfants sur ces points). Les avocats des parents saisissent parfois les juges des enfants pour obtenir plus rapidement les

décisions ou les investigations qui relèvent normalement du juge aux affaires familiales, et les juges des enfants, une fois encore, subissent une pression forte et ordonnent des mesures, soucieux de ne pas passer à côté d'une situation de danger importante pour un enfant.

Pourtant, si la loi était parfaitement respectée, si les départements endossaient clairement leur mission première de protection de l'enfance, contractualisant les mesures avec les familles dès que c'est possible, et sur tout ce qui est possible, que les juges des enfants se concentraient sur les situations qui ont réellement besoin de leur office, alors ils pourraient prendre le temps nécessaire pour respecter pleinement le débat contradictoire, recevoir les enfants, organiser des audiences intermédiaires pour revoir les droits des parents dès que nécessaire, renvoyer les audiences lorsque les services n'ont pas effectué les investigations nécessaires (sur les tiers digne de confiance, sur les conditions de vie des parents...)...

Nous pouvons le constater actuellement, lorsque l'institution judiciaire remplit son office, comme la cour de cassation vient de le faire en requalifiant le placement à domicile de mesure de milieu ouvert, le système peut sortir de ses dysfonctionnements, de toutes les confusions autour des droits, des libertés, des places, qui étaient à l'œuvre depuis de nombreuses années, et cela conduit tous les acteurs à redéfinir plus clairement les cadres dans lesquels ils travaillent, dans le respect du cadre légal, des droits fondamentaux et de l'autorité parentale, tout en poursuivant des prises en charge innovantes et adaptées aux besoins des familles.

Si le caractère très informel de la procédure d'assistance éducative a convenu à l'ensemble des acteurs durant des années, et a permis une véritable créativité, force est de constater qu'il a aussi conduit à beaucoup de confusions et à un véritable affaiblissement du rôle de garant de la loi et des libertés fondamentales du juge des enfants, l'ensemble des acteurs attendant de lui qu'il endosse le rôle de tuteur des parents, voire de super éducateur ou super psychologue, super parent, un peu à toutes les places, et parfois au détriment de la saisine d'autres juges, le juge correctionnel, le juge des tutelles, le juge aux affaires familiales, pourtant plus à même de résoudre les problématiques dans certaines situations.

Il est temps que l'institution judiciaire donne au juge des enfants les moyens d'assumer clairement sa place en protection de l'enfance, ce qui passe nécessairement par un strict respect de son cadre, la présence des greffiers à toutes les audiences, greffiers qui se sentent investis du rôle de garant de respect de la procédure, une véritable présence du parquet sur le contentieux, avec des réquisitions sur tous les dossiers, un juge qui tranche dans le strict respect de la loi (et qui n'en est pas pour autant un juge arbitre car il dispose du pouvoir de décider *ultra petita* et n'est aucunement tenu par les demandes des parties, en vertu de l'ordre public de protection).

Enfin, le juge des enfants doit être clairement resitué dans le champ de l'ordre public de protection, et non pas du droit civil. Les parents ne devraient plus pouvoir le saisir sans le filtre du parquet ou s'ils ne justifient pas avoir vainement sollicité une aide éducative auprès du conseil départemental, alors qu'ils bénéficient des mêmes mesures dans un cadre administratif. Son champ de compétence et son articulation avec le juge aux affaires familiales doivent être clarifiés, et chacun doit le respecter.

Ainsi, certains des dysfonctionnements devraient pouvoir connaître une rapide amélioration :

- le taux de mesures administratives augmentera sensiblement,
- les placements tiers digne de confiance connaîtront une rapide progression,
- les services éducatifs connaîtront un certain désengorgement en n'étant plus saisis de mesures « juge aux affaires familiales ».

Cela ne résoudra pas les nombreuses autres difficultés de la protection de l'enfance, mais agir sur ces leviers aura déjà un effet bénéfique indéniable sur l'ensemble du système. »

Ces éléments rappelés, nous tenons à insister sur les effets qu'aurait le PJJ SURE dans sa version actuelle, sur notre système déjà bien dégradé :

Côté parquet :

Comme précisé infra, les parquets vont être massivement saisis par les parents, avec une obligation de statuer dans les 72h ou d'ordonner des investigations dans les huit jours.

Il convient de rappeler qu'à ce jour, les parquets sont déjà dans l'incapacité d'assurer la totalité de leurs missions au titre de l'ordre public de protection. Ainsi, un certain nombre de parquets ne respectent pas leur obligation de vérifier que la situation du mineur rentre bien dans le champ d'application de l'article L 226-4 du code de l'action sociale et des familles (principe de subsidiarité). Les juges des enfants constatent fréquemment qu'ils sont saisis pour des familles auxquelles il n'a pas été fait de proposition concrète d'aide dans un cadre administratif et qui sont d'accord avec l'aide proposée.

De plus, aucun parquet ne respecte les conditions de l'article 1189 du code de procédure civile, qui dispose que « *l'affaire est instruite et jugée en chambre du conseil, après avis du ministère public* ». En effet, les parquets ne transmettent que de manière exceptionnelle un avis sur les dossiers d'assistance éducative avant les audiences (sur demande expresse des juges des enfants dans des situations complexes et sensibles, pour les audiences collégiales ou encore pour les situations les plus attentatoires aux droits). Cette absence du parquet (en lien avec le sous-dimensionnement des parquets en général et des parquets des mineurs en particulier, qui ne prend pas en compte l'assistance éducative) joue un rôle très important dans la mauvaise application, voire l'absence d'application, de certaines lois de protection de l'enfance, notamment la subsidiarité, la priorisation du placement dans la famille élargie, la caractérisation d'un danger pour la poursuite d'une mesure du milieu ouvert judiciaire.

Enfin, les parquets ne se sont pas emparés de leur possibilité de saisir le juge aux affaires familiales en application de l'article 373-2-8 du code civil, qui aurait déjà permis d'apporter un premier niveau de protection pour les enfants en danger chez un de leurs parents. Ce constat est à mettre en lien avec leur manque de temps pour exercer leurs fonctions civiles.

La place du parquet est pourtant essentielle dans ce contentieux d'ordre public de protection et notre association estime qu'il est urgent de renforcer les effectifs des parquets pour permettre à ceux-ci d'exercer pleinement leurs missions. Le PJJ SURE, dans sa rédaction actuelle, va encore renforcer la surcharge des parquets et fragiliser leur capacité à assumer leurs missions ce qui s'accompagne d'un plus grand risque d'erreurs dans un domaine où les conséquences peuvent être dramatiques.

Notre proposition alternative allège un peu les obligations sur le parquet, en ne les soumettant pas à une obligation de statuer dans les 72H ou d'ordonner des investigations urgentes. Néanmoins, elle induit tout de même un plus grand investissement des parquets dans l'ordre public de protection afin d'apporter les réponses urgentes de protection des enfants et d'être garant de l'articulation des compétences entre JE et JAF.

Côté forces de l'ordre et CRIP :

La disposition prévoyant que les parquets devront diligenter des investigations urgentes, qui devront être effectuées dans un délai très court, de huit jours entraînera également une embolisation du côté des forces de l'ordre et des CRIP, qui ne parviennent déjà pas à mener leurs enquêtes ou leurs évaluations dans des délais raisonnables. Cela apparaît par ailleurs totalement contreproductif quand on connaît la lenteur actuelle des enquêtes concernant les violences sur les enfants. Le risque associé est l'augmentation importante des classements d'enquêtes concernant les violences sur les enfants au motif de la saisine du Juge des enfants (déjà bien trop utilisé), l'enquête réalisée dans le cadre de cette nouvelle saisine urgente n'étant pas poursuivie au-delà de celle-ci.

Côté tribunaux pour enfants :

Alors même que les juges des enfants ne parviennent pas à exercer correctement leurs missions et rendent de trop nombreuses décisions non contradictoires et attentatoires aux droits des parties :

- ils vont devoir statuer en 15 jours sur des OSE alors qu'ils n'ont pas de dossier d'assistance éducative, pour des modifications de droits de visite et d'hébergement, alors qu'ils ne parviennent déjà pas à convoquer (du tout) les familles lorsqu'ils suspendent des droits de visite et d'hébergement dans le cadre d'un placement,
- ils ne pourront prendre qu'une décision provisoire qui nécessitera de toutes manières une saisine du juge aux affaires familiales par la suite (ce qui nécessitera, pour assurer la protection de l'enfant, deux magistrats, deux audiences, plusieurs jugements),
- Ils seront saisis encore plus massivement par les parents en parallèle du juge aux affaires familiales pour réclamer des OSE, ce qui entraînera une explosion de leur contentieux mais aussi une explosion des mesures judiciaires d'investigation éducative et des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert.

IV. Accroissant les coûts des départements et de la PJJ au titre de la protection de l'enfance, alors que le système est déjà au bord de l'effondrement

La protection de l'enfance est déjà très envahie par les problématiques de conflit parental du fait des nombreuses saisines par les parents en parallèle du juge aux affaires familiales, afin d'obtenir des rapports éducatifs à utiliser dans le contentieux devant le juge aux affaires familiales.

Elle est également très envahie par les problématiques issues de la confusion fréquente entre conflit et violences. Il nous apparaît essentiel que l'accent soit porté sur la formation de l'ensemble des professionnels (magistrats, avocats, enseignants, travailleurs sociaux, gendarmes, policiers) sur cette question, qui n'est pas réductible à la sphère pénale. Une juste appréciation par les juges aux affaires familiales des situations de violence permet de prendre des décisions protectrices de l'enfant qui sont bien souvent suffisantes lorsque l'un des parents est protecteur.

Les mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE) et d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) vont encore exploser, avec des délais d'attente encore plus grands, au détriment des familles qui ont un réel besoin d'étayage et de soutien dans leurs capacités parentales, sauf à augmenter considérablement les budgets dédiés à ces mesures financées par l'état (MJIE) et les départements (AEMO). Nous ne sommes pas à l'abri d'un véritable effondrement du système si une telle réforme venait à être appliquée à moyens constants.

A TITRE DE CONCLUSION, LES PROPOSITIONS DE L'AFMJF

Comme indiqué dans de nombreux écrits précédents, repris infra, la question de l'articulation entre le JE et le JAF concernant la protection des enfants est une question complexe, à laquelle l'AFMJF est consciente qu'il n'est pas répondu de la manière la plus efficiente dans le système actuel.

Cependant, parvenir à une meilleure articulation nécessite une réflexion globale, qui prend en compte de nombreux éléments. L'AFMJF a mené cette réflexion en 2025, en s'appuyant sur les différents modèles étrangers, et est parvenue à une proposition en deux temps (voir en annexe le document de cadrage du groupe de travail et les propositions), qui permettrait de s'orienter progressivement vers une répartition des compétences proche du système belge (un seul juge compétent au civil pour un même mineur au même moment) :

- Une première phase pendant laquelle :
 - le JE est compétent pour les mesures d'assistance éducative de milieu ouvert et le juge aux affaires familiales est seul compétent pour les modalités d'exercice de l'autorité parentale (y compris le transfert en urgence du mineur chez son autre parent pour sa protection), le parquet étant compétent pour l'articulation et les mesures urgentes,
 - les compétences du JAF concernant l'exercice de l'autorité parentale sont transférées au JE lorsque l'enfant est confié à un tiers autres que ses parents (personne physique ou institution), le temps du placement et au moment de la sortie de placement,
- Une deuxième phase de stabilisation des articulations :
 - qui ne pourra avoir lieu que lorsque notre système aura fait sa mutation vers la pleine subsidiarité de l'intervention du juge des enfants et que les parents ne pourront plus le saisir,
 - les compétences du JAF concernant l'exercice de l'autorité parentale sont transférées au JE y compris lorsqu'une mesure de milieu ouvert est prononcée, le juge aux affaires familiales devenant de nouveau compétent pour faire des modifications lorsque les mesures d'assistance éducative sont clôturées.

S'il nous apparaît essentiel d'envisager de manière plus globale cette question des compétences JE-JAF, nous sommes néanmoins conscients de la nécessité de pouvoir apporter une réponse dans un délai raisonnable au besoin de protection immédiat des enfants que seraient en danger chez leur parent non gardien, lors de l'exercice des droits de visite et d'hébergement.

L'AFMJF propose donc dans le cadre du PJL SURE une modification alternative des textes qui :

- Permet d'assurer une protection immédiate de l'enfant lorsqu'un danger grave et immédiat est constaté,
- Renforce le rôle du parquet en lui laissant l'opportunité des mesures , prévenant ainsi les tentatives d'instrumentalisation de la justice et les saisines massives, les parents ayant toujours la possibilité de saisir le juge aux affaires familiales à bref délai si le parquet n'estime pas nécessaire de délivrer une OSE,

- Respecte les champs de compétence respectifs du juge aux affaires familiales et du JE lorsque l'enfant n'est pas placé chez un tiers, en laissant la compétence au juge aux affaires familiales pour prendre les décisions protectrices sur l'autorité parentale et au juge des enfants sur l'assistance éducative, le parquet assurant cette articulation,
- Permet de mettre un terme aux confusions actuellement à l'œuvre entre le JE et le juge aux affaires familiales et aux saisines parallèles par les parents, aux fins de contourner la compétence du juge aux affaires familiales ou d'obtenir des rapports à produire devant le juge aux affaires familiales,
- Permet qu'il n'y ait qu'une seule audience suite à une OSE prise en urgence, auprès du juge aux affaires familiales, dans des délais compatibles avec l'organisation des services, plutôt que systématiquement deux audiences (chez le juge des enfants pour l'OSE et chez le juge aux affaires familiales pour la décision sur le fond), et ne vient pas aggraver la surcharge des juridictions,
- Permet de diminuer la pression sur le système de protection de l'enfance en limitant les doubles saisines et les ordonnances de mesure judiciaire d'investigation éducative ou d'assistance éducative en milieu ouvert destinées à la procédure devant le juge aux affaires familiales, et évite l'explosion de ces mesures telle qu'elle est à prévoir avec la rédaction actuelle.

Elle s'appuie sur deux ordonnances différentes :

- L'OPP, décision de protection de l'enfance (qui ne serait plus possible chez l'autre parent, mais chez un tiers ou une institution), par le parquet ou le JE, avec convocation par le JE dans les 15 jours,
- L'OSE, décision protectrice urgente concernant les modalités d'exercice de l'autorité parentale, qui pourrait être plutôt appelée ordonnance de sécurité de l'enfant, prise par le parquet avec saisine du juge aux affaires familiales à bref délai, le juge aux affaires familiales rendant une décision pérenne sur le fond dans ce délai et pas une décision provisoire.

Les modifications textuelles proposées figurent en annexe.