

Mission d'appui à la DPJJ relative à l'amélioration de la justice civile des mineures : mieux protéger l'enfance en danger

Questionnaire adressé à l'Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille

Au-delà des nombreux constats opérés dans les différents rapports rendus récemment¹, souhaitez-vous porter à la connaissance de la mission des problématiques relatives à la protection de l'enfance issues des magistrats de la jeunesse et de la famille ?

L'évolution de cadre légal depuis 2007 est intéressante, en ce qu'elle vient rappeler que la compétence du juge des enfants en assistance éducative est subsidiaire et temporaire, et qu'elle doit respecter de grands principes, qui sont le respect de l'autorité parentale, la priorité du maintien au sein de la famille, la priorité de l'accueil chez des membres de la famille ou des tiers si un accueil extérieur est nécessaire, le principe de la non-séparation des fratries, le respect des droits de l'enfant et notamment de son droit à être entendu lorsqu'il est capable de discernement, la nécessité de l'adaptation du statut de l'enfant lorsque le retour de l'enfant au sein de sa famille n'est pas ou plus envisageable.

Ainsi, l'intervention du juge des enfants est aujourd'hui assez clairement délimitée, il est compétent pour protéger un enfant, dont les parents ne sont pas en capacité de porter les décisions protectrices (champ de l'aide contrainte), et de soutenir et remobiliser les compétences parentales et la résolution des difficultés familiales, tant qu'un mouvement positif est possible et souhaitable pour l'enfant. Lorsque ce mouvement n'est plus possible, la stabilisation de la situation de l'enfant est nécessaire et implique une adaptation du statut, donc la fin de la compétence du juge des enfants. La place du juge des enfants, pour soutenir cette remobilisation parentale, faire preuve d'inventivité et de créativité en prenant le temps du débat contradictoire de l'audience et de la recherche de l'adhésion, reste primordiale, mais doit être portée par la clarté de sa place dans le système, et donc du cadre dans lequel il exerce (notamment la nécessité de trancher, le procès équitable et le débat contradictoire, la place suffisante laissée à la parole des familles et des enfants, le respect des priorisations de la loi (subsidiarité, tiers digne de confiance, assistance éducative en milieu ouvert vs placement....).

Cependant, force est de constater que le cadre légal posé par les différentes lois depuis 2007, est peu et inégalement mis en œuvre tant par les conseils départementaux que par les juridictions. Nous n'avons absolument pas opéré la transition vers la subsidiarité, plus de 15 ans après 2007. Le placement dans la famille élargie évolue doucement, mais n'est pas encore rentré dans les pratiques. De même que les accueils des fratries. Des résistances peuvent être encore fortement à l'œuvre chez les professionnels. Ainsi, le taux de judiciarisation de la protection de l'enfance reste à 82% et n'a pas évolué depuis 2006, le taux de placement chez un tiers digne de confiance ou dans la famille reste à 7%, les fratries sont le plus souvent

¹ Pour ne citer que les plus récents : Cour des comptes *La protection de l'enfance : Une politique inadaptée au temps de l'enfant*, novembre 2020 ; rapport d'information du Sénat *sur l'application des lois relatives à la protection de l'enfance* du 5 juillet 2023 ; Haut Conseil du travail social (HCTS), « Livre blanc du travail social », 2023 ; Avis du Conseil économique social et environnemental « La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE » 8 octobre 2024 ; Livre blanc de la CNAPE « Des enfants à protéger 70 propositions pour agir vite » novembre 2024 ; Décision cadre de la défenseure des droits relative à la protection de l'enfance du 28 janvier 2025, Rapport de la Banque des territoires «*Des solutions innovantes pour les acteurs de l'enfance protégée*» janvier 2025, rapport de la commission d'enquête de l'assemblée nationale *sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance* du 1^{er} avril 2025.

séparées, l'assistance éducative en milieu ouvert reste le parent pauvre du système, la quasi-totalité des budgets de la protection de l'enfance étant réservée au placement, les adaptations du statut sont plus fréquentes mais sans conduire à plus d'adoptions, donc en ne permettant pas aux enfants de bénéficier d'une famille de substitution.

Ce décalage s'explique car le système de protection de l'enfance est construit sur une quadruple culture, en contradiction directe avec les principes posés par la loi :

- De la protection plutôt que de la prévention (moyens très insuffisants en prévention et inexistence d'une politique et d'un système global de prévention, structuré, avec un panel diversifié de services et étayages garantis pour toutes les familles sur tout le territoire),
- Du judiciaire plutôt que de l'administratif,
- Du placement plutôt que du travail en milieu ouvert,
- De l'accueil institutionnel plutôt qu'au sein de la famille élargie.

Pourtant, ce n'est pas une fatalité. Sur tous ces points, les disparités sont grandes. Les départements bretons ont réussi une vraie transition vers plus de subsidiarité, tandis que d'autres n'ont pas avancé. La Haute-Savoie, qui dispose d'un service d'accompagnement des tiers digne de confiance depuis de nombreuses années, a un taux de 14% de placement tiers digne de confiance, bien supérieur à la moyenne nationale. Les départements qui ont choisi de développer des villages d'enfants réussissent mieux à accueillir les fratries. Ceux qui ont choisi de développer des centres parentaux, permettant d'accueillir les deux parents, assurant une protection 24h/24 des bébés, favorisent le maintien d'un enfant auprès de ses parents dans des conditions assurant sa sécurité.

Enfin, malgré des règles posées assez clairement et rappelées par la cour de cassation, les champs de compétence du juge des enfants et du juge aux affaires familiales se chevauchent constamment, en partie en raison d'une pratique existant dans certains ressorts, dans lesquels les avocats saisissent souvent en même temps de juge aux affaires familiales et le juge des enfants, espérant obtenir une décision plus rapide de la part du juge des enfants. A l'inverse, les juges aux affaires familiales sont en charge de déterminer les modalités d'exercice de l'autorité parentale y compris quand l'enfant est placé par le juge des enfants, ce qui est très inconfortable pour eux.

Si un certain nombre de ces difficultés nécessitent, pour être résolues, des changements dans les pratiques, il existe quelques leviers du côté de la loi ou des règlements :

- Le principe de subsidiarité n'est à ce jour inscrit que dans le code de l'action sociale et des familles, il pourrait également être inscrit dans le code civil
 - En soumettant la saisine du juge des enfants par les parents aux mêmes conditions de subsidiarité que le conseil départemental (justifier qu'une demande de mesure de protection de l'enfance a été faite et qu'elle est impossible à mettre en place ou inopérante),
 - En indiquant que le procureur et le juge des enfants doivent vérifier les conditions de leur saisine et se déclarer incompétents si une mesure n'a pas été proposée à la famille en administratif (ou si la famille n'en a pas demandé lorsqu'elle est à

l'origine de la saisine) ; si l'article 375 du code civil prévoit une mention en ce sens pour le ministère public, elle n'est pas suffisamment claire ni prescriptive,

- Voire en supprimant la possibilité pour les parents de saisir le juge des enfants en protection de l'enfance, s'agissant d'un contentieux d'ordre public de protection, et en la réservant au procureur, les parents pouvant agir devant le tribunal administratif si la mesure de protection demandée par eux est refusée par le conseil départemental.
- Les conférences de groupe familial pourraient être introduites dans la loi, comme elles le sont dans certains pays, et constituer une démarche préalable nécessaire avant toute décision de protection de l'enfance (démarche en cours en Angleterre cf PJ). Avant d'en faire une démarche préalable, elles pourraient être ordonnées par le juge des enfants, au même titre qu'une mesure judiciaire d'investigation éducative ou une expertise, ou être expressément prévues dans le cadre d'une mesure judiciaire d'investigation éducative
- L'âge du discernement du mineur n'est pas fixé dans la loi et pose à ce jour de nombreuses questions, au vu de l'étendue des droits accordés à un mineur discernant (audition individuelle obligatoire, information de ses droits, droit à un avocat, de faire appel, de se voir notifier la décision). Les juges des enfants sont en difficulté dans l'application de ces droits, notamment car ils considèrent que le degré de maturité de l'enfant pour être entendu individuellement et être assisté d'un avocat n'est pas le même que celui qui est nécessaire pour se voir notifier la décision ou en faire appel. Il conviendrait, soit de fixer dans la loi un âge auquel le mineur est présumé être discernant (comme dans le CJPM) soit de déterminer des âges différents pour l'exercice de certains des droits (par exemple, avant 2022, les mineurs de plus de 16 ans devaient se voir notifier les dispositifs des décisions) (voir PJ avis cour de cassation)
- Il serait nécessaire de clarifier dans la loi qu'une mesure judiciaire n'empêche pas la mise en place d'autres mesures administratives auprès de parents qui y adhèrent (ex : accueil provisoire ou accueil de jour pour un enfant d'une fratrie qui est suivi en AEMO, avec l'adhésion des parents), en posant un principe de cumul possible de mesures administratives et judiciaires
- De même, il conviendrait que tous les services habilités à exercer une mesure judiciaire puissent poursuivre leur intervention dans un cadre administratif, dès lors que les parents y adhèrent et que l'intervention du juge n'est donc plus nécessaire
- Afin de mieux assurer la stabilité des parcours et la non-séparation des fratries, il conviendrait de soumettre les réorientations des mineurs sur un nouveau lieu d'accueil à l'autorisation du juge des enfants.
- Concernant les adaptations du statut et la stabilisation des parcours, une situation n'est pas prise en compte par la loi, celle des enfants placés depuis longtemps, qui ont toutes leurs attaches au sein de leur famille d'accueil et n'ont pas construit de liens avec leurs parents, mais dont les parents se sont stabilisés. Aucune adaptation du statut n'est possible si les parents exercent toujours leur autorité parentale et

maintiennent des liens avec le service éducatif, et il n'est pas non plus possible de prononcer un placement à long terme (plus de deux ans) qui concerne uniquement des parents présentant des « *difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale* ». En réalité, lorsque les parents présentent de telles difficultés, elles affectent également l'exercice de leur autorité parentale et rendent nécessaire une adaptation du statut. Une nouvelle rédaction de l'article 375 sur le placement supérieur à deux ans pourrait être centrée sur l'enfant et sur la stabilisation de son parcours, lorsque l'enfant a construit des liens d'attachement durables sur son lieu d'accueil et qu'un retour auprès de ses parents serait contraire à son intérêt supérieur et à la stabilité de ses conditions de vie.

- Concernant les mineurs non accompagnés, une clarification des compétences est également nécessaire, afin de permettre que ceux-ci s'ils sont reconnus comme mineurs, bénéficient sur tout le territoire d'une mesure de tutelle. A ce jour, il existe de multiples modalités de traitement de leur situation sur le territoire, voire parfois au sein d'une même juridiction :
 - Saisine directe des juges des tutelles lorsque la minorité n'est pas contestée, sans passage par le juge des enfants, et saisine du juge des enfants pour les autres,
 - Saisine du juge des enfants pour tous les mineurs, qui peut ensuite saisir le juge des tutelles,
 - Saisine du juge des enfants pour tous les mineurs, sans qu'il n'y ait aucune saisine du juge des tutelles par la suite,
 - Juges des enfants qui, une fois que la minorité est établie, ne saisissent pas le juge des tutelles tandis que d'autres le saisissent systématiquement.

En l'absence de parent en capacité d'exercer une autorité parentale, la compétence des MNA, y compris la question de la détermination de la minorité, pourrait être intégralement donnée à la chambre civile ou au juge des tutelles.

- Enfin, la question de permettre au juge des enfants de prononcer une astreinte à l'encontre du conseil départemental pour la mise en œuvre des mesures se pose, même si elle se heurte à des questions de compétence entre juridictions administratives et judiciaires. Néanmoins, cela constituerait un levier efficace pour assurer la mise en œuvre des décisions.

Voici plusieurs mesures qui nous paraissent indispensables afin de sortir de la crise actuelle de la protection de l'enfance :

- Revalorisation salariale des travailleurs sociaux,
- Repenser plus globalement l'écosystème protection de l'enfance, qui est devenu un vrai fourre-tout,
- Renforcer la prévention, et les moyens et l'intensivité du milieu ouvert,
- Faire respecter voire renforcer la subsidiarité et l'impossibilité de prononcer un placement institutionnel avant d'avoir fait une évaluation approfondie des ressources

de l'environnement du mineur, en introduisant dans la loi les conférences de groupe familial,

- Créer un véritable statut du tiers digne de confiance, à un niveau national, permettant à ceux-ci de bénéficier d'un accompagnement aussi important et des mêmes relais et soutiens que les familles d'accueil,
- Prévoir un financement pour l'intervention des administrateurs ad hoc auprès des mineurs non discernants,
- Abandonner la notion de discernement au profit de la fixation d'un voire deux seuils d'âge au-dessus desquels le mineur bénéficie de certains droits en assistance éducative (avec éventuellement une présomption simple comme au pénal).

Sur la gouvernance locale

Avez-vous connaissance du niveau de déploiement des instances quadripartites (juges des enfants, magistrats du parquet, PJJ, départements) sur le territoire national ? Quels sont selon vous les apports concrets de ces instances pour établir une relation fluide entre acteurs locaux de la protection de l'enfance ? Pour adopter des orientations communes ? Pour évoquer des situations individuelles de mineurs ?

Les instances quadripartites présentent un intérêt certain lorsqu'elles sont mises en place de manière régulière, ce qui est le cas dans de nombreux départements, car elles permettent de fluidifier les articulations entre tous les acteurs et notamment de mobiliser le parquet sur les problématiques de protection de l'enfance. Elles peuvent permettre d'élaborer des protocoles, plus que des orientations communes. Elles ne sont pas le lieu de discussion des situations individuelles mais les dysfonctionnements institutionnels constatés à l'occasion de situations individuelles peuvent être repris dans le cadre de ces instances, afin d'apporter des solutions. La participation des juges des enfants à ces instances est plus facilement assurée dans les tribunaux de taille moyenne ou importante, dans lesquels le coordonnateur bénéficie d'une décharge de coordination.

Avez-vous connaissance de la participation des juges des enfants et des magistrats du parquet aux observatoires départementaux de protection de l'enfance (ODPE) ? Avez-vous des retours sur la perception des magistrats sur l'intérêt et les apports de cette structure pour la gouvernance locale de la protection de l'enfance ?

La participation des magistrats aux ODPE est très intéressante lorsque les ODPE constituent un véritable lieu d'échange sur les pratiques et sur la politique départementale de protection de l'enfance. Lorsque des groupes de travail sont mis en place par les ODPE, la participation des magistrats à ces groupes est une véritable plus-value et est appréciée. Néanmoins, l'intérêt de cette participation est très dépendante du positionnement du département : posture d'ouverture, de dialogue et de co-construction avec les partenaires ou posture descendante, de transmission des informations de la politique départementale, sans dialogue

possible. Lorsque les réunions de l'ODPE se limitent à une grand-messe entièrement orchestrée par le département, cela n'a aucun intérêt.

Avez-vous eu des retours sur le fonctionnement des comités départementaux de protection de l'enfance (CDPE) expérimentés dans 10 départements ? Dans l'affirmative, les instances judiciaires y sont-elles représentées ? Par des magistrats du siège et du parquet ? Ces magistrats participent-ils seulement aux instances stratégiques ou également aux instances plus restreintes, à vocation opérationnelles (lorsqu'elles existent) ? Quelles actions menées par ces structures vous paraissent significativement améliorer la justice civile des mineurs ?

Pas de retour spécifique sur les CDPE

Les modalités de gouvernance locale de la protection de l'enfance incluent-elles encore les instances tripartites ? Des organisations *ad hoc* (réunions bilatérales ou thématiques...) sont-elles privilégiées par les acteurs (autorités judiciaires, PJJ, conseils départementaux...) pour la définition d'objectifs sur un plan stratégique et/ou assurer une coordination pour la prise en charge de situations particulières ?

Les instances tripartites sont encore en fonctionnement dans certains ressorts, dans d'autres elles peuvent être remplacées par d'autres types de réunions. De nombreux TJ ont mis en place des comités de pilotage pour la mise en œuvre du CJPM, qui se sont transformés en comités de suivi, et réunissent, pour le pénal, la PJJ, le parquet et le siège. Les COPIL thématiques organisés par les DTPJJ (MJIE, CER, CEF...) et les commissions d'habilitations sont également des instances permettant d'échanger et de définir des objectifs ou des modalités de coordination.

Sur les habilitations et contrôles d'établissements

Concernant les procédures d'habilitation et de renouvellement d'habilitation des établissements et services du SAH, les juges des enfants et magistrats du parquet sont-ils systématiquement sollicités par la PJJ, en charge de l'instruction des demandes pour le compte du Préfet, pour émettre un avis sur les dossiers présentés ?

Les sollicitations sont faites dans de nombreux départements mais souvent sous forme d'avis écrits. Dans certains ressorts, des réunions de commissions d'habilitation en présentiel sont organisées, avec invitation des juges des enfants et des parquets, et ont un véritable intérêt même si elles sont très chronophages.

Avez-vous connaissance des pratiques locales des juges des enfants et des magistrats du parquet en charge du contentieux des mineurs dans la mise en œuvre des contrôles des établissements assurant une mesure éducative civile judiciairement ordonnée² ?

A notre connaissance, les juges des enfants visitent régulièrement des établissements mais n'ont pas du tout le temps de visiter tous les établissements une fois par an. Il s'agit majoritairement de visites et pas de contrôles et les parquets sont très rarement associés. Il arrive néanmoins, ponctuellement, que des juges des enfants procèdent à une visite de

² L.313-20 CASF : L'autorité judiciaire et les services relevant de l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, exercent, sans préjudice des pouvoirs reconnus au président du conseil départemental, un contrôle sur les établissements et services mentionnés au 4° du I de l'article 312-1.

contrôle, lorsque des difficultés sont particulièrement repérées sur une structure. Les coordonnateurs peuvent aussi être associés à des contrôles de dysfonctionnement opérés par l'aide sociale à l'enfance et la PJJ.

A votre connaissance, des échanges entre les juges des enfants, les magistrats du parquet et la PJJ sont-ils prévus suite à la circulaire du ministre de la justice, garde des sceaux, du 28 avril 2025 relative à *l'organisation de contrôles au sein des structures accueillant des mineurs placés sur décisions de justice*³ ?

Ce point a été mis à l'ordre du jour de certaines instances, mais il est trop tôt pour avoir des informations sur les suites données à cette circulaire.

Sur le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité, instauré en 2007 dans une optique de déjudiciarisation de la protection de l'enfance, n'a pas produit l'effet escompté puisque la grande majorité des décisions de protection des mineurs sont toujours décidées par l'autorité judiciaire. Quelles sont selon vous les causes principales expliquant la persistance de cette forte judiciarisation des mesures de protection de l'enfance ?

L'objet de déjudiciarisation des mesures de protection de l'enfance n'est pas atteint pour différentes raisons :

- La posture des professionnels de la protection de l'enfance n'a pas effectué sa mutation, d'un regard inquisitorial et de suppléance, vers une valorisation des capacités parentales, même ténues,
- Il n'y a pas assez de mesures administratives proposées aux parents,
- Le travail dans le cadre administratif est encore trop axé sur la demande (exigence d'une demande écrite co-signée par les deux parents) afin de ne pas avoir à travailler l'adhésion, alors qu'il conviendrait seulement de proposer les mesures aux parents et de recueillir leur accord,
- Les services éducatifs envisagent difficilement de se passer de l'intervention du juge qui fait autorité, l'intervention administrative n'est pas dans leur « logiciel » et le passage à l'administratif procède souvent d'une demande du juge,
- La contractualisation des mesures avec les familles n'est pas une démarche de première intention, les services départementaux refusant souvent de contractualiser certaines mesures acceptées, voire demandées par les familles, dès lors qu'une mesure judiciaire est en cours (ex : refus des accueils provisoires ou d'un accueil administratif si une assistance éducative en milieu ouvert est en cours), le réflexe est de saisir le juge, et de faire prononcer la mesure par celui-ci, dévalorisant ainsi l'autorité parentale du parent et sa capacité à prendre lui-même des décisions protectrices et répondant aux besoins de ses enfants. Le système tend encore essentiellement à pointer les défaillances parentales plutôt qu'à se centrer sur les besoins des parents et le renforcement de leurs compétences parentales, qui passe par le respect de leur autorité parentale dès qu'elle est exercée de manière adaptée,
- La protection de l'enfance est empreinte, en France, d'une culture du placement judiciaire qui considère que le cadre doit être posé par le juge plutôt que co-construit avec les parents. Il y a ainsi une demande de la parole symbolique du juge même quand les parents sont d'accord (tiers séparateur symbolique de l'enfant et de ses parents,

³ [Circulaire du 28 avril 2025](#) d'organisation de contrôles au sein des structures accueillant des mineurs placés sur décision judiciaire.

office tutélaire, qui induit une certaine forme d'incompétence du parent pour prendre lui-même les décisions),

- Certains départements montrent une réticence à permettre aux associations d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) de faire des mesures administratives en suite d'intervention judiciaire : ils ont des services différents pour les mesures d'AEMO et les mesures d'aide éducative à domicile (AED), ce qui ne favorise pas le passage d'une mesure judiciaire à une mesure administrative (changement d'intervenant pas souhaitable). Le passage de l'administratif au judiciaire est bien plus fluide lorsque la continuité d'intervention est possible,
- Les services de droit commun et de prévention sont clairement insuffisants, ils ne priorisent pas les sortants d'AEMO, qui se retrouvent seuls et remettent parfois les enfants en danger ; observer de telles situations conduira ensuite à y regarder à deux fois avant de prononcer une mainlevée,
- Les juges peuvent être réticents à mettre un terme à leur intervention, par crainte d'arrêter trop tôt, quand les progrès ne sont pas consolidés, et ne font pas toujours confiance au conseil départemental pour maintenir les soutiens nécessaires dans la durée,
- Les parquets n'assurent pas toujours leur rôle de filtre, se saisissant dès qu'une situation d'enfant est inquiétante, sans exiger préalablement du département qu'il rapporte la preuve que l'une des conditions prévues par l'article L226-4 du CASF est remplie (mesures administratives infructueuses, refus de la famille de l'intervention du service de l'ASE, enfant en danger grave et immédiat, évaluation impossible de la situation de l'enfant).

Dans quelle mesure selon vous y contribue la dégradation des situations liées aux carences ou au caractère tardif de la prise en charge du mineur dans un cadre administratif ?

Avant même la question des mesures administratives, les situations se dégradent massivement faute d'un système de prévention digne de ce nom. Les services proposés aux familles en difficulté sont très largement insuffisants et la protection de l'enfance est très rapidement actionnée, en favorisant le cadre judiciaire. Les délais de mise en œuvre des mesures, y compris administratives, sont très importants dans de nombreux départements et contribuent indéniablement à la dégradation de la situation des familles.

Considérez-vous que le principe de subsidiarité est suffisamment intégré dans la culture professionnelle des acteurs de la protection de l'enfance (membres des CRIP, personnels des ASE, magistrats du parquet chargés des mineurs, juges des enfants) au stade du signalement initial ?

Non, le principe de subsidiarité n'est pas intégré dans la culture des acteurs de la protection de l'enfance. Travailler en subsidiarité demande de la confiance : confiance en la famille pour pouvoir s'investir dans une dynamique de changement, capacité à co-construire avec elle les objectifs de la mesure, confiance des juges envers les départements (idée ancrée chez les magistrats que le département ne respectera pas les droits des familles si le juge n'est pas présent).

Considérez-vous le principe de subsidiarité soit suffisamment intégré par les acteurs en charge du réexamen des mesures à leur échéance ?

Là encore, les acteurs ont du mal à basculer sur un cadre administratif. L'intervention du juge rassure. De plus, dans de nombreux départements, le basculement d'une mesure dans un cadre administratif impose un changement de service, dont une rupture de la relation éducative tissée avec une famille et souvent de nombreux mois d'attente avant l'intervention du nouveau service. Les JE qui exercent dans ces départements sont beaucoup moins enclins à changer de cadre que ceux qui ont la chance de travailler avec des services habilités en administratif et en judiciaire.

Quelles-sont, selon vous, les préconisations qui pourraient être formulées pour réduire la judiciarisation des mesures de protection de l'enfance ?

Ce n'est pas une fatalité, comme on le voit : certains départements ont 61,8% de mesures judiciaires, d'autres 94,1%, il est possible de faire autrement,

- en valorisant, dans la formation des travailleurs sociaux et des magistrats, dans les travaux de l'ONPE, les pratiques professionnelles fondées sur le développement des capacités parentales, l'écoute et la participations des usagers, parents, enfants, famille élargie,
- en faisant de l'accroissement de l'intervention administrative une question évoquée régulièrement dans les réunions partenariales (quadripartites, ODPE...),
- en prenant en compte la proportion d'administratif et de judiciaire dans la charge de travail des magistrats (lorsque l'administratif est important, les magistrats doivent gérer moins de procédures d'assistance éducative, car elles seront globalement plus complexes),
- en exigeant que tous les départements habilitent l'ensemble des services exerçant des mesures judiciaires pour exercer des mesures administratives, afin d'assurer une continuité d'intervention entre les deux cadres,
- en prévoyant la possibilité de mettre en place des mesures de milieu ouvert avec l'accord d'un seul parent, mesure qui s'exercera alors exclusivement sur les temps de présence de l'enfant à son domicile,
- en prévoyant des équipes dédiées à l'administratif jusqu'à rééquilibrage .

Sur les mesures de protection

Quels sont selon vous les freins qui empêchent la mise en œuvre de la primauté à la recherche d'un accueil dans la famille élargie ou chez un tiers digne de confiance avant l'orientation vers un placement institutionnel, pourtant imposée par l'article 375-3 du code civil (culture professionnelle, moyens, délais...) ?

La culture professionnelle est à l'évidence le premier frein. Le système de protection de l'enfance dans son ensemble entretient une forme de méfiance envers le placement au sein de la famille élargie, qui placerait les enfants dans des conflits de loyauté, entraînerait des confusions des places... Il n'existe aucune spécificité des familles françaises justifiant que nos placements dans l'environnement affectif de l'enfant soient limités à 7%, et ne décollent pas

vraiment depuis 2022, lorsqu'ils constituent plus de 40% des accueils dans des pays comme le Canada ou l'Italie.

Faute d'une véritable culture professionnelle favorisant ce type d'accueil, les travailleurs sociaux ne sont pas formés et ne disposent pas des outils adaptés ni pour investiguer, ni pour accompagner ces mesures. Pourtant, ces outils existent dans de nombreux pays. Les conférences de groupe familial, notamment, ont largement fait leurs preuves à l'international et commencent à se développer en France. Les résultats sont très intéressants, en France, la Haute-Savoie est un département qui a su développer ces outils depuis plusieurs années et les résultats sont conséquents : augmentation des placements au sein de la famille élargie ou de l'environnement affectif de l'enfant de 7 à 14% en quelques années.

Quels leviers pourraient selon vous être activés pour rendre effective cette évaluation préalable ? La démarche de « contractualisation »⁴ entre préfet, département et ARS, qui doit être étendue aux autorités judiciaires et à la PJJ, vous paraît-elle pouvoir être mobilisée ?

Un des leviers serait de faire entrer les conférences de groupe familial dans la loi, et même de soumettre la saisine d'une situation à la justice à la proposition préalable d'une conférence de groupe familial à la famille. Une loi allant en ce sens est en cours d'élaboration en Angleterre (déjà votée par la chambre des communes).

Dans un premier temps, une expérimentation de la conférence de groupe familial préalable systématique pourrait être mise en place dans des départements dans lesquels il existe un certain nombre de professionnels formés aux conférences et un dispositif d'accompagnement des placements tiers digne de confiance.

L'AFMJF souhaite se mobiliser sur ce thème et aider à acculturer nos collègues juges des enfants à ces nouvelles pratiques de protection de l'enfance. Ainsi, nous envisageons de faire venir un formateur écossais, expert international des conférences des familles, lors de notre prochain colloque en novembre prochain.

Les « mesures uniques » en milieu ouvert qui sont développées dans certains départements semblent englober plusieurs types de prises en charge. Avez-vous une vision globale des différentes pratiques que ce terme recouvre ? Disposez-vous de trames de décisions ou de protocoles de mise en œuvre à cet égard ? Quels sont pour vous les effets positifs et négatifs de ces dispositifs ?

Pas de vision globale sur ces nouvelles mesures, mais la DPJJ a organisé un groupe de travail sur le sujet. Il semble que sous ce vocable de mesure unique, plusieurs types d'organisation coexistent, certaines étant très larges et aboutissant à déléguer au conseil départemental le choix du service qui effectuera la mesure et son degré d'intensité, d'autres prévoyant la possibilité d'exercer des mesures d'intensité diverse au sein d'un même service, le passage d'un degré d'intensité à l'autre relevant, selon les cas, de la décision du juge ou de la décision du service. L'intérêt de permettre à un même service de réaliser plusieurs types de prise en charge (milieu ouvert simple, intensif, renforcé, avec possibilité d'hébergement 72h, administratif ou judiciaire) est la continuité personnelle d'intervention de l'éducateur, qui

⁴ [Instruction interministérielle n° DGS/SP1/DGCS/SD2B/2023/36](#) du 25 avril 2023 relative à la contractualisation préfet/ARS/département en prévention et protection de l'enfance pour l'exercice 2023 reconduite par l'instruction interministérielle du 14 août 2024.

évite à la famille de répéter son histoire et permet de bien s'appuyer sur le lien éducatif créé, sans pour autant s'interdire un changement d'éducateur si cela est estimé nécessaire pour la bonne conduite de la mesure. En revanche, la fixation du degré d'intervention du service auprès de la famille est prévue actuellement par l'article 375-2 du code civil et ne devrait pas pouvoir être déléguée dans le cadre des mesures uniques prononcées dans un cadre judiciaire. En l'état, l'intérêt pour les enfants et les familles de changer la loi sur ce point n'est pas démontré ; au contraire, cela contribue à bien distinguer les mesures administratives, dont les modalités sont contractualisées entre les parents et l'ASE, des mesures judiciaires qui donnent lieu à débat contradictoire et peuvent être imposées aux parents.

Quels sont les dispositifs qui pourraient selon vous être mis en place ou développés pour favoriser le passage d'une prise en charge judiciaire à une prise en charge administrative ?

Comme évoqué plus haut, il serait nécessaire que tous les départements habilitent les mêmes services en judiciaire et en administratif, afin qu'une mesure puisse se poursuivre en administratif sans changement d'intervenant ni rupture de prise en charge.

Sur l'évaluation du danger

A votre connaissance, les situations des mineurs vous paraissent-elles correctement évaluées par les CRIP dans tous les départements ?

La qualité des évaluations est actuellement très inégale. Un travail de formation est mené auprès des professionnels sur le nouveau référentiel de l'HAS. Une amélioration de la qualité des évaluations est constatée pour les professionnels formés, mais ceux-ci insistent sur le caractère chronophage de ces évaluations. En outre, les CRIP comportent rarement un médecin alors qu'un bilan médical est prévu pour l'évaluation des informations préoccupantes.

A votre connaissance, les MJIE civiles sont-elles fréquemment ordonnées pour pallier les délais trop longs de mise en œuvre d'une mesure d'AEMO ? Pour compléter les éléments d'investigation initiaux de la CRIP ?

Cela peut arriver dans les départements qui ont des délais importants en AEMO et pas ou peu de délai en MJIE, mais il peut aussi exister des délais de mise en œuvre importants pour les MJIE. Les mesures sont très souvent ordonnées pour compléter les éléments d'investigation initiaux des CRIP, d'autant plus que certains départements refusent de faire faire toute investigation complémentaire à la CRIP dès que le JE est saisi.

Selon vous, le traitement des signalements par le parquet s'inscrit-il, dans les faits, dans une politique visant à limiter la saisine du juge en vérifiant la subsidiarité d'une part et le danger d'autre part ?

C'est très variable d'un parquet à l'autre. Lorsque le parquet joue pleinement son rôle de filtre, les effets sont visibles très rapidement. De nombreux parquets ne jouent pas ce rôle, qui nécessite de porter une attention particulière à la lecture de l'ensemble des pièces transmises.

Compétences JAF/JE

Quelle analyse faites-vous de l'organisation actuelle de la répartition des compétences entre les juges des enfants et les juges aux affaires familiales, en particulier lorsque le danger trouve sa source dans le conflit parental ? De manière générale, constatez-vous une augmentation des cas de saisine du JE en assistance éducative en raison de conflits liés à une séparation de couple ?

Il est difficile d'indiquer s'il y a une augmentation de ces saisines. La situation est très diverse selon les juridictions et dépendante de plusieurs facteurs, dont les délais d'audience devant le juge aux affaires familiales et les pratiques des juges des enfants. Un certain nombre de collègues nous ont indiqué qu'ils ordonnaient fréquemment voire systématiquement des mesures judiciaires d'investigation éducative, parfois même sans audience, ce qui pose de vraies questions quant à l'utilisation des moyens de la protection de l'enfance. En effet, les MJIE sont entièrement gratuites pour le justiciable, et coûtent à l'Etat 2500€ par enfant. Elles permettent aux parties d'obtenir gratuitement et rapidement une mesure dont elles pourront se servir dans leur procédure devant le juge aux affaires familiales.

D'autres JE renvoient les familles vers la CRIP ou demandent des évaluations sociales préalables à la CRIP avant de convoquer (mais certaines CRIP refusent d'effectuer ces évaluations et cela n'est pas respectueux de la procédure qui nous oblige normalement à ouvrir un dossier et organiser une audience). Ces saisines par les parents sont un sujet de tension et de complexité pour beaucoup de JE.

Estimez-vous que les circuits procéduraux conduisant à la saisine de ces deux magistrats sont suffisamment identifiés par les justiciables ? Les décisions rendues vous paraissent-elles aboutir à une solution cohérente dans l'intérêt des mineurs ou constatez-vous des éventuelles contradictions de décisions ?

Les contradictions de décisions sont rares car les juges aux affaires familiales ont tendance à s'appuyer sur les décisions des JE. Les circuits ne sont pas clairs pour les familles, voire incompréhensibles (voir notre document de mise en place de notre groupe de travail sur cette question). Certains avocats ont bien repéré, en revanche, qu'une saisine du juge des enfants en parallèle de la procédure juge aux affaires familiales peut leur permettre d'obtenir des mesures d'investigation rapides et gratuites.

Les effets pervers de ce système sont multiples, entraînant notamment de nombreux renvois d'audience par les juges aux affaires familiales, qui attendent les rapports ordonnés par le juge des enfants, parfois sans statuer sur les modalités de l'autorité parentale, alors que cette décision est souvent le préalable nécessaire à l'apaisement du conflit parental. En outre, le placement en assistance éducative d'un enfant chez le parent qui n'en a pas la garde conduit régulièrement le parent gardien à ne pas saisir le juge aux affaires familiales, retardant ainsi la clarification du statut de l'enfant au regard de l'exercice de l'autorité parentale et de la fixation de la résidence et des contacts. Les parents ne comprennent pas toujours la nécessité de saisir le JAF alors qu'ils ont déjà obtenu une décision du JE.

Avez-vous pu observer des tentatives d'instrumentalisation de ces deux voies judiciaires par les parents inscrits dans un conflit conjugal ?

Oui les tentatives d'instrumentalisation sont fréquentes et il est compliqué pour les juges des enfants d'y résister, car ils sont normalement tenus de convoquer les familles.

La mesure de médiation familiale pouvant être ordonnée par le juge des enfants en application de l'article 375-4-1 du code civil depuis la loi « Taquet » vous paraît-elle une réponse adaptée pour la prise en charge de mineurs pour lesquels la situation de danger est liée au conflit parental ? Avez-vous identifié des difficultés dans sa mise en œuvre ?

Cette mesure est très controversée. Certains juges des enfants l'utilisent. Néanmoins, dans un contexte déjà assez confus entre les compétences du JE et du JAF, de saisines nombreuses du JE par des avocats en parallèle d'une procédure JAF, l'introduction de cette mesure dans la protection de l'enfance pose difficulté. Pour rappel, la médiation familiale peut être mise en place en dehors de toute intervention judiciaire. Il a été fait le choix, concernant son financement, de ne pas avoir de règles différentes en fonction du magistrat qui la prononce, afin d'éviter toute instrumentalisation des JE pour faire financer par l'Etat une mesure normalement financée partiellement par les parents, ce qui la place également en dehors des mesures de protection de l'enfance. Cependant, depuis le dernier référentiel de la CNAF, les CAF ne financent plus partiellement les mesures de médiation ordonnées par le JE, considérant qu'elles sont des mesures de protection de l'enfance, elles sont donc à l'entière charge des parents.

Il aurait sans doute été plus simple de laisser à la médiation familiale un statut de mesure de prévention, étant précisé que le juge des enfants peut fixer comme objectif à la mesure d'assistance éducative en milieu ouvert d'orienter les parents vers une médiation familiale. De plus, si le parent qui n'a pas la résidence des enfants refuse d'y participer, le juge des enfants n'est pas compétent pour en tirer les conséquences éventuelles sur l'exercice de son autorité parentale et de ses droits, seul le juge aux affaires familiales a cette compétence, de même que c'est le juge aux affaires familiales qui doit homologuer une éventuelle convention découlant de cette médiation. Enfin, elle ne peut être prononcée qu'avec l'accord des parents, ce qui introduit encore une fois une confusion entre l'administratif et le judiciaire. Pourquoi ordonner une mesure dans un cadre judiciaire lorsque les parents y adhèrent ?

Par ailleurs, de nombreux services éducatifs avaient développé des outils d'approche-médiation, au sein des mesures de milieu ouvert, ce qui permettait de rester dans le champ de la protection de l'enfance.

En tout état de cause, les débats sur cette mesure font écho à la question des compétences respectives du juge aux affaires familiales et du JE concernant le conflit parental.

Le conflit parental est avant tout du ressort du juge aux affaires familiales, lorsqu'il est le seul élément de danger dans l'environnement des enfants et que les parents sont en capacité de répondre à leurs besoins, ou au moins l'un d'entre eux. Il est régulièrement en lien avec les modalités d'exercice de l'autorité parentale et est le plus souvent à son paroxysme au moment où les parents sont en conflit sur ces modalités, donc en amont des décisions du juge aux affaires familiales. Ainsi, le conflit parental doit d'abord être traité par le juge aux affaires familiales, qui tranchera sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale dans l'intérêt de l'enfant, en ordonnant une médiation préalable dès que possible. Si ce conflit est surtout entretenu par l'un des parents, le juge aux affaires familiales peut en tenir compte et protéger l'enfant par ses décisions sur l'exercice exclusif de l'autorité parentale ou une limitation des droits de visite et d'hébergement du parent.

Lorsque les deux parents alimentent de manière extrême le conflit et que les enfants en deviennent les otages, que cette situation ne peut pas être régulée par les décisions du juge aux affaires familiales, et que la question d'extraire les enfants de ce conflit par un accueil extérieur chez quelqu'un d'autre que leurs parents, cela devient la compétence du juge des enfants, qui peut éventuellement contraindre les parents à une médiation dans le cadre d'un maintien au domicile sous conditions (mais qui ne peut pas l'ordonner sans leur accord !). En ce sens, la médiation peut être un outil utile mais il n'était pas nécessaire pour le juge des enfants de l'ordonner directement.

Certain pays, comme la Belgique ont instauré dans leur organisation judiciaire un juge unique de la famille ; que pensez-vous d'un tel système tendant à la fusion des compétences du JE et du JAF pour les confier à un juge unique de la famille ? Quelles pourraient être les conséquences d'un tel modèle, notamment sur le traitement judiciaire des actes pénalement réprimés commis par des mineurs ?

Le système Belgique ne fusionne pas complètement le juge de la jeunesse et le juge de la famille (même si certains magistrats ont les deux casquettes). Il y a bien une chambre de la jeunesse (compétente pour le pénal et la protection de l'enfance) et une chambre de la famille. En revanche, les compétences concernant les modalités parentales sont transférées au juge de la jeunesse lorsqu'il est saisi en protection de l'enfance, ce qui permet d'avoir un seul juge compétent pour prendre les décisions concernant l'enfant sur une même période de temps.

L'AFMJF étudie avec attention cette organisation, qui permettrait de garder la double compétence civile et pénale du juge des enfants tout en apportant plus de clarté, de lisibilité et de cohérence aux décisions judiciaires. Nous avons monté un groupe de travail pour étudier cette option (en PJ).

Plusieurs points d'attention néanmoins :

- la protection de l'enfance en Belgique est réellement subsidiaire et mise en œuvre par le directeur de la protection de la jeunesse (qui est également compétent au pénal, alors qu'en France la PE est décentralisée et non subsidiaire dans les faits),
- le juge de la jeunesse Belge ne peut pas être saisi par les parents en protection de l'enfance, sauf pour contester une décision prise par le directeur de la protection de la jeunesse,
- le juge de la jeunesse ne récupère ces compétences que de manière connexe à une mesure protectionnelle. La connexité est le critère prévu par l'article 7 de la loi du 8 avril 1965 et permet au JE belge de statuer sur tout ce qui est prévu au livre 1^{er}, titre IX du code civil belge, c'est à dire les modalités d'exercice de l'autorité parentale, hors pension alimentaire :
 - pour éviter un vide juridique s'il n'existe pas de décision du JAF belge,
 - si les mesures ordonnées par le JAF belge existent mais sont « incompatibles avec les mesures de protection de la jeunesse ».

Sans modifier l'organisation actuelle, une autre option comme l'instauration d'une collégialité mixant JAF et JE pour traiter des situations familiales les plus complexes de façon globale, dès lors que les deux

juges sont saisis, pourrait-elle selon vous constituer une alternative adaptée pour répondre au mieux aux intérêts de l'enfant ?

Nous ne pensons pas que cette option pourrait constituer une amélioration du dispositif. Il vaudrait mieux le clarifier (cf les différentes options dans notre PJ).

Quelles autres pistes pourraient-elles être, selon vous, de nature à améliorer l'articulation de l'intervention du JAF et du JE notamment sur les droits de visite et d'hébergement des parents ?

Toute amélioration de l'articulation, de nature à donner plus de pouvoir au juge des enfants, ne peut qu'être assortie d'une impossibilité de saisine directe du juge des enfants par les parents, en le recentrant sur sa compétence subsidaire en matière de protection de l'enfance (l'assistance éducative) alors qu'un glissement des pratiques consiste à considérer qu'il serait compétent pour tout enfant en danger, même quand les parents sont d'accord avec les mesures (subsidiarité) ou que la résolution du danger ne passe pas par une mesure d'assistance éducative mais par des mesures sur l'autorité parentale ou des mesures pénales (BAR, CJ..). Néanmoins, une telle limitation des possibilités de saisine judiciaire devrait être assortie d'une garantie pour les parents d'obtenir une aide éducative administrative lorsqu'ils le demandent, à tout le moins d'une voie de recours contre le refus d'intervention d'un département .

De même, les mesures d'aide éducative à domicile doivent pouvoir être exercées au domicile d'un seul parent s'il est le seul à la demander. A ce jour, certains départements refusent de mettre en place des mesures d'aide éducative à domicile lorsque l'autre parent ne signe pas le contrat ou refuse la mesure. L'intervention au domicile du seul parent demandeur ne devrait pas être soumise à l'accord des deux titulaires de l'autorité parentale.

Sur l'office du juge des enfants et le processus décisionnel

La posture du juge des enfants, classique dans le cadre d'un ordre public de protection, peut être analysée comme celle d'un juge-acteur direct de la protection de l'enfant⁵, qui statue à ce jour au vu de la seule proposition étayée émanant du service ayant assuré l'évaluation de la situation (nouvelle mesure) ou du service assurant la prise en charge de l'enfant (audience avant l'échéance de la mesure). Il pourrait être espéré d'une pluralité d'éclairages sur la situation du mineur un débat plus riche à l'audience et un choix offert au juge entre plusieurs solutions⁶. Quelles seraient les pistes qui vous paraîtraient pertinentes pour y parvenir ?

Des changements sont nécessaires dans les pratiques professionnelles afin de pouvoir y parvenir. Un réel investissement du projet pour l'enfant, avec des outils dédiés et la formation des professionnels, comme expérimenté actuellement dans le département du Nord, pourrait permettre une évolution des pratiques et la proposition de plusieurs solutions.

⁵ Cet « office tutélaire » est notamment décrit dans le rapport de l'IHEJ de 2013 rédigé par A. Garapon, S. Perdriolle et B. Bernabé : « La prudence et l'autorité, l'office du juge au XXI^{ème} siècle ».

⁶ Le « double projet » du système québécois en est un exemple : lors de la prise en charge de l'enfant, deux projets de vie sont simultanément envisagés (art. 4.2 al. 2 LPJ) : l'un, à privilégier, généralement axé sur le maintien ou le retour dans le milieu familial, l'autre alternatif, consistant en une solution de repli dans le cas où il faudrait renoncer au projet de vie privilégié pour quelques motifs que ce soient : cf [« Placement long et maintien des relations parentales : Regard comparé France-Québec », ONPE synthèse n°18, Septembre 2024.](#)

Le double projet de vie des québécois est une alternative intéressante, car il est inscrit dans la loi, mais il est aussi le corollaire des délais maximaux de placement, que nous n'avons pas à ce jour dans le système français.

La mise en œuvre de conférences des familles systématiques avant toute demande judiciaire (ou demande de placement) serait aussi une piste d'évolution vers plusieurs solutions alternatives.

L'obligation pour le service chargé de l'évaluation ou de la prise en charge d'élaborer un double projet pourrait-elle en faire partie ?

Oui, selon les conditions indiquées supra. Néanmoins, la fixation de délais maximaux de placement n'est à ce jour envisageable qu'assortie d'une garantie de la mise en œuvre des décisions des juges des enfants et d'une garantie de réponse aux demandes d'aide éducative faites par les parents dans un cadre administratif.

La représentation plus fréquente des intérêts du mineur à l'audience devant le JE par un acteur dédié (administrateur *ad hoc*, avocat...) serait-elle à vos yeux une voie à explorer ? Selon quelles modalités ?

L'assistance plus fréquente d'un avocat est utile, elle donne une autre place à l'enfant dans la procédure et le protège de toute invisibilisation derrière les demandes parentales. Il serait utile de développer la formation des avocats, ce qui contribuerait à accroître leur désignation compte tenu de leur apport à la procédure.

La représentation par avocat n'est pas spécifiquement prévue par les textes et dans son principe, n'est pas adaptée à la procédure d'assistance éducative qui nécessite la comparution personnelle des parties. Néanmoins, pour les enfants, le mécanisme consistant à entendre l'enfant en présence de son avocat puis de dispenser l'enfant de comparaître à l'audience et de permettre à son avocat d'y assister et d'y faire des observations équivaut à une représentation. Il s'agit d'une pratique intéressante pour les enfants très angoissés de croiser leurs parents à l'audience en cas de placement, mais à ne pas généraliser à toutes les situations.

Sur le régime protectionnel

Dans certains systèmes juridiques étrangers, les placements ont en principe une durée limitée et l'objectif est de trouver un « projet de vie » alternatif si le retour au sein de la famille n'est pas envisageable. D'autres solutions sont ainsi explorées : adoption, tutelle, préparation à l'autonomie, placement jusqu'à la majorité⁷. Une limitation du renouvellement des mesures éducatives judiciairement ordonnées, notamment des mesures de placement, vous semble-t-elle une piste de travail pertinente dans le système français ? Dans l'affirmative, à quelles conditions et selon quelles modalités ?

Nous sommes intéressés par cette piste même si elle constitue une révolution de notre culture professionnelle et de notre pratique judiciaire. De nombreux collègues restent très réservés sur ce point, considérant que les situations peuvent tout de même évoluer avec du temps.

⁷ *Ibidem*.

Néanmoins, la récente étude sur le placement long France-Québec vient bouleverser nos représentations en démontrant que les délais maximaux de placement instaurés au Québec ne sont pas plus défavorables au maintien des liens parents-enfants que notre système français.

Par ailleurs, les délais maximaux de placement du Québec nous apparaissent particulièrement courts.

De plus, introduire des délais maximaux de placement ne peut s'envisager sans un accroissement sensible des mesures de soutien et d'accompagnement des parents en début de placement, de nature à leur permettre de récupérer leurs enfants (mais aussi des modalités adaptées de construction ou de maintien des liens parents-enfants pour les jeunes enfants). Or, à ce jour, les dispositifs d'accompagnement des parents d'enfants confiés sont quasi inexistantes et les modalités de maintien des liens totalement insuffisantes (visites médiatisées bien trop sporadiques, ne permettant aucunement la construction d'un véritable lien parent-enfant pour les jeunes enfants).

Sur ce point, il serait nécessaire de garantir que les départements disposent, en nombre suffisant, de deux dispositifs essentiels :

- des centres parentaux permettant d'accueillir des enfants avec leurs parents, qui seraient des véritables structures de protection de l'enfance, avec une nurserie ouverte 24h/24, garantissant la protection des enfants en toute circonstance et permettant l'exercice d'une parentalité partielle des parents sur les premiers mois de vie de leurs enfants, à la mesure de leurs possibilités (notamment pour les parents adolescents ou les parents avec handicap léger qui peuvent avoir besoin d'une suppléance plus forte tant que l'enfant est non verbal)
- des travailleuses familiales pouvant intervenir de manière intensive en soutien à la parentalité des parents plus vulnérables sur les premiers mois de vie des enfants (plusieurs heures, plusieurs fois par semaine) y compris pour des enfants confiés.

En tout état de cause, dans certaines situations ne rendant pas envisageable un retour au domicile parental, l'examen des dispositifs de droit commun pouvant permettre une sortie du système de protection de l'enfance (tutelle, délégation de l'autorité parentale, adoption simple...) est-il, à votre connaissance, systématiquement réalisé à l'échéance des mesures ?

Nous ne pouvons pas parler encore d'examen systématique, mais les progrès sont importants sur ce point (avec une véritable inégalité selon les départements, certains n'ayant pas encore de CESSEC ou l'ayant mise en place très récemment).

Cependant, l'absence d'évaluation fine des capacités parentales et de soutien adapté aux parents en début de placement, ou d'évaluation des ressources du groupe familial élargi, ne permet pas toujours d'objectiver les critères nécessaires pour ces adaptations du statut. En outre, certains départements se sont saisis des CESSEC à partir de l'examen systématique des situations d'enfants de moins de deux ans, sans réflexion préalable sur les besoins de l'enfant et sur le projet de vie (quelle alternative de lien affectif durable pour l'enfant), de sorte que le choix d'un statut est difficile, potentiellement inadapté et donc rapidement écarté.

Une participation d'un juge aux affaires familiales ou d'un autre magistrat du siège aux commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC)⁸ vous paraîtrait-elle utile pour mieux faire connaître ces dispositifs de droit commun ?

Pourquoi pas mais les CESSEC constituées depuis un certain temps ont une connaissance assez fine des différents statuts. La question est plus celle de l'évaluation préalable des capacités parentales et du projet de vie pour l'enfant comme indiqué supra.

Comment les juges des enfants ont-ils réglé les suites de la censure du placement éducatif à domicile (PEAD) par la Cour de cassation ? Des mesures de substitution ont-elles été déployées pour parvenir aux mêmes objectifs que poursuivait ce dispositif ? Quels étaient les avantages et les inconvénients de ce dispositif ? Vous paraît-il nécessaire de légiférer pour organiser un cadre juridique permettant de rétablir cette pratique ? A l'identique ou avec certaines précisions ? Si oui lesquelles ?

De nombreux départements sont en cours d'adaptation de leur dispositif, en transformant les mesures de PEAD en mesures d'assistance éducative en milieu ouvert avec hébergement. Nous avons également mis en place un groupe de travail sur ce point.

Il ressort des premières observations de ce groupe de travail que dans les départements où les juges des enfants et les directions enfance famille, avec les établissements, se sont mis au travail pour adapter le dispositif, les effets sont réellement bénéfiques, en permettant de remettre à plat l'ensemble du dispositif d'accompagnement à la parentalité et de mieux l'adapter aux besoins des familles. Des dispositifs d'assistance éducative en milieu ouvert avec hébergement avec des cahiers des charges très proches du PEAD se multiplient. Ils permettent de mieux respecter l'autorité parentale et d'agir en responsabilisation des familles plutôt qu'en les mettant sous tutelle.

Si la transition se fait intelligemment, nous constatons une véritable plus-value à réattribuer des moyens d'action intensifs au milieu ouvert, pouvant être contraignants dans un cadre judiciaire (avec des replis possibles sans l'accord des familles). Nous poursuivons les travaux mais à ce stade, nous ne sommes pas favorables à l'introduction dans la loi d'une mesure de placement, donc d'éloignement du mineur, avec un mineur qui reste au domicile. En revanche, des clarifications sur les modalités d'activation de l'hébergement dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert, notamment s'il est contraint, seront peut-être à envisager. (cf PJ CR de notre dernier groupe de travail).

Enfin, un des points soulevés par les juges des enfants concernant les avantages du PEAD était que cela permettait de contourner l'impossibilité de statuer sur les droits de visite et d'hébergement. Cependant, cette pratique était très discutable, et particulièrement coûteuse pour le dispositif de protection de l'enfance, certaines mesures étant exclusivement prononcées pour ce motif (avec un coût de 50 à 100 € par jour et par enfant, justifié par les délais de saisine du juge aux affaires familiales !). La question de la prise de décision urgente sur les droits de visite et d'hébergement doit être résolue d'une autre manière que par

⁸ Instance instituée par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016, chargée d'examiner la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an, notamment en cas de risque de délaissement parental ou pour sécuriser leur statut juridique.

l'activation d'une telle mesure, qui doit rester, qu'elle se situe du côté du milieu ouvert ou du placement, une mesure d'accompagnement intensif de la parentalité.

Sur les administrateurs *ad hoc*

La Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 (loi « Taquet ») a permis au juge des enfants, d'office ou à la demande du président du conseil départemental, de demander, lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige, la désignation d'un administrateur *ad hoc* pour l'enfant non capable de discernement. Malgré cette possibilité nouvelle, les désignations d'administrateurs *ad hoc* dans les procédures concernant les mineurs restent insuffisantes en raison d'un déficit largement constaté d'administrateurs *ad hoc*, variable suivant les territoires. Sont évoqués comme leviers à développer pour renforcer l'attractivité de ces fonctions la création d'un « statut » légalement encadré (formation obligatoire, règles déontologiques...) et une augmentation de la rémunération. Quelle est votre analyse concernant ces différentes pistes ? En avez-vous identifié d'autres ?

Il est en effet essentiel de développer la formation des AAH, de clarifier leurs missions en assistance éducative et de mieux les rémunérer. Dans certains TPE, les AAH désignent des avocats ce qui n'est pas prévu par la loi et brouille complètement les repères.

Une des pistes de simplification serait de pouvoir désigner des avocats y compris pour les mineurs non discernants, tout en n'accordant pas les mêmes droits en fonction de l'âge (notification, appel). Cf en PJ notre avis à la cour de cassation sur le mineur discernant et l'audition individuelle.

Sur le suivi des délais de mise en œuvre des mesures

Avez-vous connaissance du nombre de décisions judiciaires non exécutées au plan national ainsi que du délai moyen qui s'écoule entre la notification de la décision judiciaire par le greffe et sa mise à exécution par les départements ? Quelles sont selon vous les principales causes du retard ?

Peu de collègues rapportent qu'ils sont informés des délais d'exécution de leurs décisions, les départements invoquant fréquemment que leur logiciel ne permet pas d'extraire ces données. Les juges des enfants s'informent alors directement auprès des associations en charge des mesures. Néanmoins, dans certains petits départements et lorsqu'un comité de pilotage dédié a été mis en place comme en Seine Saint Denis, les JE sont régulièrement informés de ces délais d'exécution et des listes d'attente.

Les causes du retard sont diverses : difficulté de recrutement des services qui demeurent en sous-effectifs et ne parviennent pas à exécuter les mesures à hauteur du nombre autorisé par le département, manque de places financées par certains départements, mais aussi pour les placements manque de structures adaptées au profil du mineur, ou même refus des candidatures par les établissements. Les difficultés de recrutement dans le travail social sont massives et nombreuses, liées à la perte d'attractivité financière du métier mais aussi à la perte de sens de l'intervention éducative lorsqu'elle est mal encadrée, exercée dans des conditions difficiles (sous-effectifs, recrutement de personnes mal formées, manque de lien avec les services de prévention et de droit commun, discontinuité des interventions, faiblesse du projet éducatif de la structure et perte de sens...). Les dispositifs de formation ne forment pas assez de travailleurs sociaux pour prendre la relève, les professionnels de la protection de l'enfance changent de métier après quelques années, soit pour travailler dans le médico-social

plus rémunérateur, soit pour s'éloigner de la prise en charge des personnes vulnérables, épuisante et peu valorisée dans le discours commun.

Avez-vous connaissance des modalités par lesquelles les ASE informent les juges des enfants des délais de prise en charge des mesures de protection de l'enfance judiciairement ordonnées ?

Parfois des courriers individuels dans les dossiers, parfois des tableaux envoyés périodiquement, parfois aucune information.

Sur les pratiques professionnelles et les organisations internes

Il a pu être évoqué que depuis l'entrée en vigueur du CJPM, les juges des enfants sont désormais soumis à des délais contraints tant en matière pénale qu'en matière civile, ce qui pèse sur leur charge de travail voire sur l'organisation de la juridiction des mineurs. Quelle est votre analyse de cette situation ? Ces contraintes procédurales génèrent-elles des modifications sur les pratiques professionnelles ? Actuellement, le juge des enfants qui juge un mineur au pénal est-il le plus souvent celui qui le suit en assistance éducative ?

Oui, les pratiques restent très majoritairement une sectorisation géographique, identique au civil et au pénale.

Les contraintes procédurales au pénal entraînent une plus grande attention portée à l'audience pénale qui doit être fortement anticipée. Les délais sont régulièrement dépassés dans plusieurs ressorts, notamment les grosses juridictions.

Les contraintes de délais sont lourdes, bien sûr, mais une plus-value est néanmoins observée dans le traitement de la délinquance des mineurs et dans un suivi plus rapproché de ces mineurs. Le pénal peut moins facilement constituer une variable d'ajustement de l'activité.

Il est attendu de la sectorisation géographique une meilleure connaissance des réalités d'un territoire par un juge en particulier et la possibilité de créer des relations plus qualitatives avec les acteurs de l'ASE et du SAH intervenant sur ce même territoire. Elle génère cependant des disparités de complexité dans les situations suivies par les cabinets, selon le tissu socio-économique des territoires suivis. Elle peut également être source de difficultés accrues de rééquilibrage de la charge respective des cabinets lorsqu'interviennent notamment des évolutions démographiques et sociologiques impactant le nombre de dossiers par cabinet. Avez-vous une vision globale de l'organisation de la répartition des dossiers dans les TPE ? La sectorisation géographique est-elle majoritaire ?

Des modifications dans l'organisation des cabinets sont-elles constatées à ce sujet, notamment en raison d'une pondération différente de la charge pénale ?

Quel système de répartition des dossiers vous semble le plus à même de rationaliser le travail des magistrats et fonctionnaires, en vue d'améliorer l'efficacité de la justice civile des mineurs

La sectorisation géographique reste majoritaire même si des aménagements sont fréquents pour rééquilibrer la charge entre cabinet, ce rééquilibrage étant un point d'attention des magistrats coordonnateurs. Les aménagements repérés :

- déssectorisation partielle du pénal pour les audiences de culpabilité, le mineur étant renvoyé sur le cabinet géographiquement compétent pour l'audience de sanction ; néanmoins, cela limite les possibilités de regroupement et les opportunités de jugement en audience unique en chambre du conseil ;

- désectorisation partielle au pénal pour les jugements en audience unique avec détention provisoire pour respecter le délai d'un mois mais cela concerne peu de cas et limite les effets de rééquilibrage tout en faisant juger les mineurs les plus actifs en délinquance par un juge qui ne les connaît pas ;
- Fonctionnement en binôme sur un même secteur pour faciliter les rééquilibrages ;
- mise en place de zones-tampon dans la sectorisation, partagées entre plusieurs cabinets en fonction de l'évolution des charges respectives,
- cumul d'une sectorisation géographique et d'une sectorisation par ordre alphabétique sur certaines communes pour compenser les disparités.
- utilisation des attributions du service général, des permanences pénales et de l'attribution des dossiers d'instruction pour compenser les disparités (grosses juridictions avec charge de permanence importante) ;

L'efficacité de la justice des mineurs est la capacité à exercer son office, qui consiste non seulement à produire des décisions dans l'intérêt de l'enfant mais aussi à constituer un repère pour la famille dans l'application du droit et l'exercice de sa mission de protection, ce qui suppose une continuité de son intervention ; aussi, la possibilité pour un mineur de voir toujours le même juge, en matière civile et pénale, est extrêmement importante.

En conclusion, quels sont les points d'amélioration de la justice civile des mineurs que vous identifiez et les principes qu'il convient de préserver pour garantir son efficacité ?

Les points d'amélioration résultent des propositions ci-dessus, auxquelles il convient d'ajouter la généralisation **sans exception** de la présence du greffier à l'audience civile. (voir PJ, notre lettre de 2024 au garde des Sceaux).

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 dignes 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.