

## UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26

[contact@union-syndicale-magistrats.org](mailto:contact@union-syndicale-magistrats.org)

[www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)



Paris, le 04 juin 2024

### Les politiques de protection de l'enfance : il devient urgent de réformer

L'Union syndicale des magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (environ 63% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2022).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

### Réponses de l'USM au questionnaire de la commission d'enquête sur les manquements des politiques de protection de l'enfance, à la suite de notre audition du 30 mai 2024

#### I. – Gouvernance et coordination des acteurs de la justice en matière de protection de l'enfance

1. Quel est le rôle du magistrat dans la protection et la prise en charge des mineurs en danger ?
  - a) quelles sont ses compétences en matière civile ? En matière pénale ?

Le juge des enfants dans le droit français a une double casquette et cette spécificité lui permet d'avoir une vision d'ensemble de l'enfance et de l'adolescence : il est à ce jour à la fois juge civil (depuis 1958), et juge pénal (depuis 1945) ; juge civil car il est le juge de la protection de l'enfance dite en danger (lorsque ses conditions d'éducation sont gravement compromises), mais il est également le juge pénal lorsqu'il est amené à statuer sur les actes de délinquance commis par ce même mineur.

S'agissant de l'assistance éducative, le principe est celui de la subsidiarité, le signalement de la situation de l'enfant au procureur de la République ne devant a priori avoir lieu qu'après intervention administrative, et l'exception introduite étant le signalement direct au procureur de la République en cas de danger grave et immédiat ; il peut enfin y avoir saisine directe du juge des enfants.

Une fois le juge saisi, il peut prendre, s'il estime le danger caractérisé, toutes dispositions pour protéger l'enfant, après éventuellement des mesures d'investigation et d'enquête, et après avoir entendu les parties (parents, enfant discernant, travailleurs sociaux), soit en maintenant l'enfant

dans son milieu familial, soit en l'éloignant en le plaçant soit dans sa famille élargie, soit à l'aide sociale à l'enfance (ASE). Il doit s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille aux mesures qu'il ordonne.

S'agissant de la justice pénale des mineurs, le principe est la primauté affirmée par le législateur depuis l'ordonnance de 1945 et réaffirmée dans le code de la justice pénale des mineurs (CJPM), entré en vigueur le 30 septembre 2021, de l'éducatif sur le répressif, et la nécessité du temps éducatif qui en découle ; ainsi la justice des mineurs ne saurait être calquée sur la justice des majeurs. Le juge des enfants, saisi par le procureur de la République, statue sur la culpabilité du mineur, prend des mesures provisoires éducatives et/ou de sûreté dans l'attente du jugement au fond (investigations, contrôle judiciaire, voire détention provisoire relevant de la compétence du juge des libertés et de la détention et prononce ultérieurement après la période de "mise à l'épreuve éducative" les sanctions, soit seul en cabinet pour les faits les moins graves, ou en audience du tribunal pour enfants (TPE, composé du juge des enfants + 2 assesseurs s'intéressant particulièrement aux questions de l'enfance et de l'adolescence) pour les faits les plus graves et les délinquants réitérants ou récidivistes. Il existe une possibilité d'audience dite "unique" où la décision sur la culpabilité et la sanction est rendue lors d'une unique audience, sans "mise à l'épreuve éducative".

b) *quelles sont les différentes mesures que le juge peut prononcer dans le cadre d'une procédure en assistance éducative ?*

Soit le mineur reste dans sa famille avec des mesures éducatives de milieu ouvert (principe de maintien au domicile prévu par la loi), soit le mineur fait l'objet d'une mesure de placement à l'ASE ou dans un établissement habilité (dans une famille d'accueil, dans un foyer éducatif, dans sa famille élargie ou chez un tiers digne de confiance).

Les différents types de mesures sont :

- des mesures d'investigation (mesure judiciaire d'investigation éducative -MJIE-, enquête sociale, expertises...)
- l'aide à la gestion du budget familial (AGBF)
- l'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO classique, AEMO avec hébergement exceptionnel ou périodique, AEMO renforcée)
- le maintien à domicile sous condition (par exemple sous condition de suivre la mesure d'AEMO, de mettre en place un suivi médical ou paramédical etc... L'idée étant qu'en cas de non-respect de tout ou partie de ces conditions une mesure de placement sera envisagée)
- le placement (à l'autre parent, à un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance, à l'ASE, ou service habilité, ou service sanitaire ou d'éducation ordinaire ou spécialisé)
- la mesure de protection jeune majeur (de 18 à 21 ans)

c) *La loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance prévoit la subsidiarité de l'intervention judiciaire par rapport à l'intervention administrative. Pourquoi la déjudiciarisation de l'entrée des mineurs dans le dispositif de protection de l'enfance ne se constate pas dans les faits ? Une telle évolution vous paraît-elle souhaitable ?*

Le dispositif de protection de l'enfance présente une dualité originale mais complexe car il revêt un caractère administratif et judiciaire ; les services d'aide sociale à l'enfance en sont le dénominateur commun.

A partir des lois de décentralisation de 1983, le conseil départemental est au cœur du dispositif de protection de l'enfance tandis que les réformes de 2007 et de 2016 sont venues affirmer le principe de subsidiarité du judiciaire vis-à-vis de l'administratif.

Ainsi, le conseil départemental intervient à toutes les phases :

- le repérage des situations de danger ou de risque de danger,
- l'évaluation de ces situations,
- la recherche d'une réponse adaptée aux difficultés détectées dans l'exercice d'une mesure éducative dans un cadre contractuel,
- la prise en charge des mesures éducatives administratives,
- le signalement à l'autorité judiciaire des situations de danger,
- l'exécution des mesures de placement,
- l'habilitation des structures susceptibles d'exercer les mesures en milieu ouvert
- le suivi des jeunes majeurs.

Force est de constater que l'objectif de la [loi n°2007-293 du 5 mars 2007](#) de déjudiciariser la protection de l'enfance au profit des conseils départementaux a échoué. Le nombre de saisines de l'autorité judiciaire a continué à augmenter et près de 70 % des mesures éducatives sont judiciaires. On est passé de 250 000 enfants suivis par l'ASE fin 1996 à plus de 370 000 fin 2021, auxquels il faut ajouter 40 000 jeunes majeurs.

Dans un premier temps, après l'adoption de cette loi de 2007, des efforts de déjudiciarisation, ou de recul de la judiciarisation des situations, ont été faits, encouragés par les juges des enfants, mais très vite, en raison principalement d'un manque de moyens des services socio-éducatifs pour intervenir suffisamment tôt et suffisamment efficacement, le recours au judiciaire est resté la norme. En effet, l'adhésion des parents était souvent une adhésion de façade, une demande de soutien mais un refus des modalités de l'aide proposée ou d'une remise en question nécessaire de leur rôle éducatif. De plus, avec un nombre d'enfants suivis par éducateur en hausse constante, les familles ne voyaient pas assez souvent l'éducateur pour que la situation s'améliore. Ainsi, les situations se dégradaient inexorablement et lorsque le juge était saisi, la situation était souvent devenue très enkystée, très complexe à régler. Dans ce contexte, le principe de subsidiarité ne pouvait qu'échouer. Les familles comme les services éducatifs avaient besoin de l'intervention du juge pour poser un cadre, imposer la mesure ou s'assurer que l'adhésion de la famille ne soit pas purement formelle, voire pour offrir des mesures éducatives renforcées que l'intervention purement administrative ne permettait pas. Sans les moyens adéquats pour permettre aux services socio-éducatifs d'offrir un accompagnement personnalisé, fréquent, qualitatif, cette loi ne pouvait porter ses fruits.

La [loi n°2016-297 du 14 mars 2016](#) a eu pour objectif de mieux répondre aux besoins fondamentaux de l'enfant, de placer ce dernier au centre des préoccupations des professionnels de l'enfance, de sécuriser le parcours de l'enfant objet d'une mesure de protection et d'adapter le statut des enfants placés de nombreuses années.

La [loi n°2022-140 du 7 février 2022](#) s'est inscrite dans la continuité de ces deux précédentes lois ; elle vise à mieux prendre en compte les besoins de l'enfant et a pour ambition de construire une nouvelle étape dans la politique publique de la protection de l'enfance, en répondant à de nombreux enjeux spécifiques (amélioration du quotidien des enfants protégés, meilleure protection contre les violences, renforcement des garanties procédurales :audition systématique

de l'enfant discernant, désignation d'un avocat pour l'enfant discernant, contrôle accru du juge des enfants sur les modifications de lieux de placement et les séparations des fratries, réforme de la gouvernance de la politique de la protection de l'enfance, meilleure protection des mineurs non accompagnés -MNA-...) ; elle a notamment été très critiquée sur un point : l'accueil dérogatoire possible dans d'autres structures ne relevant pas d'une autorisation au titre de l'ASE à titre exceptionnel, à l'exclusion des mineurs atteints de handicap ou d'un trouble de santé, en cas de situations d'urgence ou de mise à l'abri et ce, pour une durée limitée à 2 mois. De nombreux abus ont pu être constatés et la pratique ainsi entérinée et prétendument encadrée par cette loi ne conduit qu'à faire perdurer le système dérogatoire.

Force est de constater également que le parcours des enfants faisant l'objet d'une mesure de protection sur le long terme reste bien souvent chaotique.

Enfin, l'augmentation constante des saisines de l'autorité judiciaire, dans des situations de plus en plus dégradées, a conduit à une saturation complète des dispositifs administratif et judiciaire de protection de l'enfance.

Les raisons sont à rechercher du côté du manque de moyens alloués pour donner tout leur sens aux mesures administratives ainsi qu'aux difficultés de recueillir l'adhésion parentale, qui demande un travail éducatif précis et fastidieux, voire parfois long, la facilité étant de saisir la justice pour éviter toute « erreur de diagnostic » et/ou se couvrir de toute responsabilité en cas d'échec ou de passage à l'acte violent non évité et non détecté. En effet, les mesures administratives ne peuvent être mises en œuvre qu'à la demande des parents ou avec leur accord. C'est normalement le président du conseil départemental qui du fait de la loi est positionné comme chef de file du dispositif de protection de l'enfance. L'instauration en 2016 du Conseil national de protection de l'enfance n'a pas fait progresser la protection de l'enfance de manière notable sur ce point ; il ne fait que donner des avis et évalue la mise en œuvre de ces derniers, et n'a eu jusqu'à présent que peu d'influence sur les dysfonctionnements qui perdurent (cf. audition devant votre commission de Lyes Louffok, ancien membre de ce conseil en tant qu'ancien enfant placé, et qui en relativise la portée).

Si le nombre de saisines judiciaires continue de croître, plusieurs autres raisons peuvent l'expliquer :

- la dégradation des moyens des services sanitaires et sociaux dont les mineurs sont les premières victimes et qui engendre des violences intrafamiliales des parents démunis face aux situations de handicap et de maladie notamment psychiatrique (saturation des services de psychiatrie, insuffisance des pédo psychiatres, prise en charge insuffisante des situations de handicap, fermeture des structures médico-sociales avec hébergement au profit d'une inclusion scolaire à ce jour inadaptée et du développement des SESSAD, liste d'attente de plusieurs mois à plusieurs années pour les prises en charge des troubles du neuro développement...)
- l'évolution du traitement des violences intra-familiales avec des saisines plus systématiques du JE ;
- la dégradation des situations économiques des familles ;
- l'augmentation des prises en charge des MNA ;
- le déficit de moyens humains et financiers pour les maisons départementales de solidarité (absence de moyens pour les visites à domicile, saisine judiciaire dès la deuxième carence des familles à convocation, augmentation des familles monoparentales qui sont les cellules familiales les plus en précarité, insuffisance et mauvais état des logements sociaux, insuffisances des TISF, restriction des AED –équivalent administratif des AEMO-...).

- le morcellement des compétences et des budgets rend complexe la lisibilité de ce système.

Il est évident que si la part des mesures judiciaires diminuait (ce qui répondrait finalement à la volonté du législateur exprimée depuis 2007) cela ne pourra se faire au détriment de la qualité de la protection accordée au mineur, mais paraît encore souhaitable au vu des politiques de restriction budgétaire. Pour cela, l'implication des départements doit être totale. Il est permis d'en douter (cf. réponse infra à la question 7). A notre connaissance, aucun département n'élabore les protocoles, coordination et prévention dans son ensemble comme pourtant la loi du 14 mars 2016 l'y oblige.

Enfin, le positionnement très vertical d'un certain travail social historique (donner des conseils aux parents, des « normes éducatives » ...) est en train d'évoluer et de céder la place à des méthodes plus innovantes et participatives : exemples de la méthode Good Lives Model ([www.arca-observatoire.com](http://www.arca-observatoire.com)), des « Maisons des Familles » de l'association Apprentis d'Auteuil, de l'apport des neurosciences. Un travail plus horizontal basé sur ces données scientifiques et sur une forme « d'intelligence collective » (ateliers collaboratifs et solidaires entre plusieurs familles en difficultés) peut permettre aux personnes de trouver en elles-mêmes les ressources pour aboutir à l'amélioration de leurs capacités éducatives grâce au groupe, ce qui ne peut que faciliter le processus d'adhésion.

d) quelle est la place de l'enfant au cours de la procédure ? Quelle place est réservée à la parole de l'enfant ?

Le rôle du juge des enfants étant d'évaluer la relation parents/enfants à l'audience, de caractériser (ou non) la présence d'un danger, puis de prendre la décision la plus appropriée à la situation, pour remédier au danger, et à l'intérêt de l'enfant, la place de l'enfant dans le processus de la décision, et notamment sa présence à l'audience dès le plus jeune âge est ancrée dans les habitudes des juges des enfants depuis longtemps. L'enfant est bien au centre de la procédure d'assistance éducative et un acteur à part entière en tant que partie.

Dans les textes ([art 1182](#) et [1189](#) du code de procédure civile), tout enfant capable de discernement doit être entendu par le juge sauf si celui-ci l'en dispense. La parole de l'enfant est donc très importante, et il doit avoir le sentiment d'avoir été entendu et pris en considération, mais il ne doit pas être placé en situation de prendre la décision, d'où le temps passé par les juges des enfants à lui expliquer la décision prise dans son intérêt, en tenant compte de son avis mais en le mettant à l'abri de toute implication au-delà de l'expression de ses sentiments. Il ne doit jamais être placé en situation de décider. La parole de l'enfant est donc un élément parmi d'autres, mais elle doit être bien évidemment prise en compte. Elle est d'autant plus importante à respecter que les témoignages d'anciens enfants placés sont à ce titre éclairants : ils expriment très souvent ne pas avoir été ni écoutés ni mis à même de comprendre ce qui leur arrivait ! L'audition a en effet une valeur évaluative (danger) mais également inclusive (adhésion), voire symbolique (considération portée à l'enfant, recueil de sa parole).

Au-delà de l'audition de l'enfant, donc de ses seuls propos, sa présence à l'audience est très importante pour le juge des enfants, qui peut ainsi observer le comportement de l'enfant, l'interaction (ou absence d'interaction) entre l'enfant et ses parents. La présence de l'enfant, même très jeune et non discernant, peut donc être importante, au moins lors de la première audience.

Enfin, si le juge représente la loi, compte tenu de la spécificité de sa fonction et de ses missions, il ne doit pas être cantonné à un rôle froid et purement objectif, il doit garder pour le mineur une dimension protectrice, ce qui favorisera une prise de parole plus authentique ; l'idéal est d'arriver à établir une relation de confiance avec les enfants, ce qui est parfois très difficile, du

fait du turn over dans certains cabinets de juge des enfants préjudiciable au repérage par l'enfant de son juge et de la qualité de cette relation. Encore une fois, les enfants placés réclament une relation de confiance.

2. Quels liens les magistrats entretiennent-ils avec les autres professionnels de la justice et les travailleurs sociaux ? En particulier :

a) quelles sont les relations qu'entretiennent les magistrats avec la protection judiciaire de la jeunesse ?

Les liens des magistrats avec la PJJ sont beaucoup moins forts qu'il y a 20 à 30 ans ; d'abord parce que depuis une vingtaine d'années, les services de la PJJ ont été réduits de manière importante (l'augmentation des effectifs est trop récente pour porter encore ses fruits), ensuite parce que les structures ont été sorties des tribunaux (ancien SEAT, service éducatif auprès du tribunal, qui fonctionnait très bien et qui facilitait les relations magistrats/éducateurs, étant dans les mêmes locaux), enfin l'intervention de la PJJ a été recentrée principalement sur le versant pénal pour des contraintes budgétaires précitées, la PJJ n'intervenant plus que dans le champ restreint des mesures d'investigation, et de manière exceptionnelle au fond lorsqu'il y a placement à l'ASE et réquisitions de cumul d'une intervention PJJ en AEMO par le procureur de la République (cf. [art 375-4 alinéa 2 du code civil](#)).

Le fait de recentrer la PJJ sur l'activité pénale lui a fait perdre une vision/un suivi global et transversal des situations qui était pourtant bien utile dans certaines familles. Le basculement de l'assistance éducative au pénal (ou vice versa) était moins brutal et souvent bénéfique. Cette identification de la PJJ comme intervenant pénal a aussi cristallisé les positions de l'ASE, qui a pu refuser d'accueillir certains jeunes un peu trop « remuants » au motif qu'ils relevaient de la PJJ, parfois alors même qu'aucun dossier pénal n'était en cours...

Toutefois, le dialogue selon les secteurs géographiques reste d'actualité, mais davantage sous l'angle du pénal que de l'AE.

La création à titre expérimental des comités départementaux de la protection de l'enfance par la loi du 7 février 2022 en son article 37, a pour objectif de favoriser les échanges entre partenaires d'un même ressort sur un même département et à coordonner les actions menées pour la prise en charge d'un mineur ou majeur de moins de 21 ans d'une particulière complexité. A voir sur le long terme si cela portera réellement ses fruits.

b) quels sont les liens du juge avec le Défenseur des droits ?

A notre connaissance, ces liens ne sont pas institutionnalisés ; nous n'avons aucun retour de nos collègues sur ce sujet.

c) de quelle manière les juges se coordonnent-ils avec les services de l'ASE ? Avec le secteur associatif habilité ?

C'est principalement le travail du coordonnateur dans les tribunaux judiciaires avec plusieurs juges des enfants et celui du délégué à la protection de l'enfance de la cour d'appel lequel est notamment chargé de coordonner l'action des juges des enfants du ressort et de les aider à développer des politiques de partenariat. De manière générale, le juge des enfants a des rencontres régulières avec les services mandatés, visite les établissements qui accueillent les mineurs, et participe à des instances de concertation, comme l'élaboration du schéma départemental. Le parquet des mineurs est également associé à ces instances de concertation, puisqu'il participe notamment à la définition locale de la politique publique de la protection de

l'enfance, et qu'il élabore des protocoles, par exemple pour les signalements à l'institution judiciaire, avec les partenaires de l'éducation nationale, de la santé et du département. Malheureusement, compte tenu de la charge de travail colossale des juges des enfants, pris par des échéances extrêmement contraignantes tant pour le suivi et le renouvellement des mesures éducatives que pour les nombreuses urgences dont il est saisi, le travail partenarial est souvent relégué au second plan.

## II. – Dysfonctionnements de la justice en matière de protection des mineurs en danger

3. Quel est le bilan de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, dite « loi Taquet », sur la justice des mineurs en danger ? A-t-elle permis des avancées favorables ?

La situation demeure catastrophique dans certains secteurs, sans que nous soyons nous même en capacité de dresser une liste exhaustive des problématiques.

Par exemple, dans le Nord de la France., à Lille, 240 mineurs relevant des Maisons Nord Solidarités Roubaix-Tourcoing ne bénéficient d'aucun suivi par un référent de l'Aide Sociale à l'Enfance du Nord ce qui induit l'absence d'accompagnement en dehors de celui apporté par la maison d'enfant à caractère social (MECS) les familles d'accueil auxquelles ils sont confiés, l'absence de soutien apporté à ces professionnels et l'absence de travail sur la parentalité. Lorsque des visites en présence d'un tiers sont octroyées aux parents, ces dernières sont accompagnées par les professionnels qui ne connaissent pas, pour la plupart, la problématique familiale et les raisons du placement des enfants. L'absence de référencement induit également la rédaction de rapports de fin de mesure incomplets qui ne permettent pas aux juges des enfants de prendre des décisions totalement éclairées et la présence à l'audience de professionnels qui ne peuvent communiquer que des informations insuffisantes. Lorsque le représentant du service éducatif présent à l'audience n'est pas l'éducateur qui suit l'enfant, les informations transmises au juge sont souvent limitées à ce qui est écrit dans le rapport que le juge a lu (s'il l'a eu à temps...) de sorte que l'audience n'apporte rien de plus. Plusieurs juges des enfants ont de nouveau été confrontés à l'absence de tout rapport pour l'audience voire à l'absence de représentation du service gardien. Cette situation s'explique notamment par une difficulté de recrutement à laquelle l'ensemble du secteur médico-social est confronté mais également par l'épuisement des professionnels quel que soit leur niveau de responsabilité et qui parviennent de plus en plus difficilement à faire face aux nombreuses tâches qui leur sont confiées. Par manque de place, beaucoup de jeunes sont « placés » dans des hôtels ou sont ballotés de famille d'accueil en famille d'accueil, ou passent leur journée dans les Maisons non spécialisées, le temps que le chef de service leur trouve une place qui sera de toute façon précaire. Parfois, c'est l'absence d'éducateurs en nombre suffisant qui fait obstacle à toute prise en charge réelle de la mesure ordonnée par le juge (une telle situation a été récemment dénoncée à Bobigny).

- a) la loi de 2022 prévoit l'obligation de mener un entretien individuel avec chaque enfant capable de discernement : celui-ci est-il réalisé systématiquement ? Quel bilan pouvez-vous en dresser ?

Ceci a été abordé plus haut : la pratique des juges des enfants a toujours été celle d'entendre systématiquement les mineurs capables de discernement ; en réalité ce texte ne fait que valider

une pratique préexistante. Toutefois, il peut encore arriver que l'entretien ne soit pas réalisé systématiquement pour des questions de temps et de charge de travail. Il arrive également que le juge des enfants interroge les mineurs discernants en cours d'audience et pas forcément seuls. Dans tous les cas, le juge des enfants interroge au préalable pour savoir si ça le dérange ou s'il préfère être entendu seul. Malheureusement, les grandes fratries sont tellement nombreuses sur certains secteurs que les juges des enfants n'ont pas matériellement le temps de faire des entretiens individuels avec chaque mineur.

Comme indiqué précédemment, l'audition, ou en tout cas la présence de l'enfant à l'audience, est un élément essentiel à l'appréciation du juge sur la situation familiale, le comportement de l'enfant, sa relation tant avec ses parents qu'avec son éducateur.

- b) la possibilité de désigner un avocat pour les enfants capables de discernement ou d'un administrateur *ad hoc* pour les enfants non capables de discernement permet-elle d'apporter aux mineurs en danger une réelle aide ? Quel bilan en faites-vous ? Les enfants y ont-ils accès en pratique ?

L'avocat de l'enfant peut être une véritable aide sous les réserves suivantes :

- les pratiques variables suivant les juges des enfants qui situent le discernement entre 7 ans et 15/16 ans (la loi n'a rien indiqué), ce qui constitue une forme d'inégalité,
- la désignation par le juge des enfants systématiquement (commission d'office par l'ordre) : un avocat désigné par le parent engendre un risque important d'instrumentalisation notamment en cas de conflit parental (récurrent). Dès lors la neutralité de l'avocat dans la défense de l'intérêt de l'enfant questionne tant l'autre parent que le juge des enfants. Pour ce faire, le circuit fonctionne plutôt bien dès lors qu'il est protocolisé avec le barreau. Par exemple à Lille, les juges des enfants ont mis en place un protocole avec le barreau qui ne désigne plus d'avocat de son propre chef mais passe systématiquement par le juge des enfants. Ils informent également les mineurs de ce droit aux audiences. Cela peut avoir un intérêt notamment lorsqu'il y a des conflits parentaux importants.
- la formation des avocats inscrits et volontaires pour l'assistance d'enfant en danger : un avocat ne peut réellement aider un enfant en danger que s'il en comprend les causes et conséquences. A l'inverse, il est trop fréquent que l'avocat de l'enfant tiennent des propos contre productifs voire banalisant le danger ou la parole de l'enfant. De fait, la plupart du temps, les juges des enfants désignent eux-mêmes un avocat de l'enfant systématiquement en cas d'ordonnance de placement provisoire (OPP) ou lorsqu'un conflit parental est massif. Certains barreaux dressent des listes d'avocats spécialisés ou ont créé des associations de conseil et de défense des mineurs constituées d'avocats volontaires, formés et habitués à faire de l'assistance éducative ; leur rôle est très différent de celui qu'ils peuvent jouer dans une défense pénale ou auprès de majeurs.
- la réflexion sur le déroulement des entretiens avocat/enfant : si la présence de l'avocat (notamment les avocats spécialisés) pour et à l'audience est très appréciable pour le juge, les locaux du tribunal ne permettent pas toujours de mettre à disposition des avocats des espaces dédiés pour s'entretenir avec le mineur et tous les avocats ne reçoivent pas les mineurs en leur cabinet, ainsi l'entretien avocat se passe dans les couloirs ou dans les escaliers quelques minutes avant l'audience, ce qui n'est pas satisfaisant,

- enfin à signaler que l'augmentation du nombre de désignations d'avocats pour mineurs a pour effet une augmentation du temps d'audience ainsi que du risque de renvoi en cas d'indisponibilité du conseil, ce qui n'est pas sans poser un problème dans un contexte de très forte surcharge des cabinets de juges des enfants.

S'agissant de la désignation d'un administrateur ad hoc pour les mineurs non discernants, c'est une disposition intéressante, bien acceptée par les parents eux-mêmes, satisfaits que leur enfant puisse être représenté par une personne neutre, mais qui se confronte à des difficultés pratiques. En effet par exemple, il faut prévoir un délai suffisant en amont de l'audience pour qu'il soit désigné utilement (prendre connaissance de la procédure...), or le besoin est surtout fréquent en matière d'OPP et il n'y a pas le temps suffisant, si l'audience doit se tenir à moins d'1 mois, l'administrateur ad hoc (tout comme l'avocat d'ailleurs) n'a pas le temps de voir le mineur et la disposition ne présente dès lors pas d'intérêt.

Nous pouvons prendre l'exemple du TPE de Bobigny, où il nous a été signalé que la désignation d'un administrateur ad hoc demeure ineffective. En effet, les administrateurs ad hoc intervenants dans la juridiction ont déjà une activité soutenue et sont dans l'incapacité d'absorber des désignations pour les mineurs non capables de discernement par les juges des enfants. Une réflexion est néanmoins menée en interne en lien avec le barreau, l'objectif étant de rendre cette disposition applicable (demande d'attribution du statut d'administrateur ad hoc au bâtonnier, puis possibilité de désigner un conseil).

- a) l'introduction de la possibilité d'un jugement collégial en assistance éducative en cas d'affaire complexe est-elle mise en œuvre ? Cette disposition va-t-elle dans le sens d'une meilleure administration de la justice ? Améliore-t-elle le droit des justiciables ?

Pouvoir rendre une décision complexe en collégialité est évidemment une bonne chose : l'échange de points de vue, qui avait en pratique lieu de manière informelle, devient plus approfondi, avec une meilleure visibilité du dossier et une réflexion plus poussée. Les regards croisés de magistrats à l'expérience variée est nécessairement une garantie supplémentaire du respect des droits des justiciables, de la prise en compte de la position de chacun et évidemment de l'intérêt du mineur. C'est donc la garantie d'une décision de qualité, pesée et argumentée, permettant en outre une meilleure acceptation de la décision par le justiciable mais également de rompre la solitude du juge seul face à une situation particulièrement difficile humainement ou juridiquement ; toutefois, en pratique et en raison des moyens insuffisants affectés à la justice des mineurs, et du peu de temps dont disposent les juges des enfants pour rendre leurs décisions, elle reste très peu usitée, et réservée aux situations particulièrement complexes ou à risque.

#### *Sur les ressources humaines, économiques et les conditions de travail des juges des enfants*

4. Présenter les effectifs et les moyens dont disposent les magistrats pour la protection et la prise en charge des mineurs en danger. En particulier :
  - a. le nombre de dossiers par juge est-il trop important ? Si oui, quelles sont les conséquences de ce surplus de dossiers sur la qualité de la justice des mineurs et sur la rapidité des interventions judiciaires ?

- b. comment a évolué le nombre de postes de juges des enfants sur les 10 dernières années ?
- c. faut-il prévoir davantage de créations de postes ? Dans quelle proportion ?
- d. géographiquement, la répartition des juges des enfants est-elle adaptée?

Comme indiqué supra (1-c), l'objectif de déjudiciarisation de la loi de 2007 a connu un échec cuisant puisqu'au contraire, les saisines des juges des enfants ont augmenté et continuent d'augmenter. Entre 2013 et 2023, le nombre de mineurs suivis par les juges des enfants est passé de 223 000 environ à plus de 254 000, soit une augmentation de 13% ; nous n'avons pas connaissance du nombre de juges des enfants en 2013 ; les chiffres clés de la Justice ne nous donnent pas la répartition du nombre de magistrats par fonction. Ce qu'il est possible d'affirmer en tout état de cause, c'est que le nombre actuel de JE - qui est de **113** ETPT pour l'activité pénale et de **345** ETPT pour l'assistance éducative, en dehors de toute activité de soutien - est manifestement insuffisant pour faire face à la charge de travail (ces chiffres nous ont été communiqués par la DSJ dans le cadre de l'élaboration des référentiels charge de travail).

En effet, le ministère de la Justice n'avait jamais mené à son terme jusqu'à présent les travaux sur la charge de travail par magistrat. Depuis fin 2021, les travaux sur la charge de travail ont repris sous l'impulsion de la cour des comptes et de Bercy et des référentiels ont été construits avec l'ensemble des organisations syndicales et professionnelles (y compris les conférences des chefs de juridiction et de cour), sous la conduite et avec les services de la direction des services judiciaires (DSJ).

L'USM considère qu'une charge de travail normale d'un juge des enfants, c'est-à-dire permettant de travailler convenablement, est d'environ 350 dossiers d'assistance éducative avec une activité pénale de l'ordre de 25 à 30% de la charge du cabinet ; c'est ce qu'elle a porté dans les groupes de travail qui ont été mis en place par le ministère de la justice. Les référentiels adoptés et finalisés en concertation avec la DSJ ont indiqué que les juges des enfants devraient être 87 de plus pour l'activité civile pure (hors décisions concernant les MNA et enfants de retour de zone) soit 32% d'augmentation pour faire face à la charge de travail actuelle dans ce seul domaine (pour le pénal, il faut même un doublement des effectifs). Hélas, ces référentiels sont toujours bloqués et ne sont pas diffusés, alors qu'ils établissent clairement l'insuffisance des moyens accordés par le ministère de la Justice à la fonction de JE notamment.

Aujourd'hui, encore trop de juges des enfants ont en charge 600, voire 700 ou 800 mesures, ce qui rend impossible le fonctionnement d'une justice des mineurs de qualité.

Dans le même temps, les juridictions ont été confrontées à des vacances de postes très importantes. Il y a donc eu moins de juges des enfants pour plus de situations d'enfants en danger.

Il subsiste également un très grand nombre de postes vacants dans les greffes des tribunaux pour enfants, déjà largement sous-évalués, puisque la plupart des juges des enfants sont contraints de tenir les audiences d'assistance éducative sans greffier (70% d'entre eux en 2012, selon les réponses à un questionnaire du groupe de travail ministériel sur la justice des mineurs - rapport de mai 2012). Cette pratique, tolérée par tous dans une logique gestionnaire, est contraire aux dispositions procédurales en vigueur, et porteuse de risques tant au regard du respect des droits du justiciable que de la responsabilité du juge.

Ces vacances de postes de magistrats et de greffiers créent une surcharge de travail considérable, qui se traduit nécessairement par des mesures renouvelées sans audience (donc sans audition de la famille), des jugements peu ou pas motivés, des retards importants dans la notification des décisions et donc dans la prise en charge des situations.

L'USM sollicite par conséquent :

- que les vacances de postes des juges des enfants et des greffiers soient comblées prioritairement,
- que chaque juge des enfants puisse tenir ses audiences en assistance éducative en présence d'un greffier conformément aux règles du code de procédure civile,
- que la circulaire de localisation des emplois soit réévaluée pour répondre réellement aux besoins des cabinets de juges des enfants, et que pour cela les référentiels sur la charge de travail soient enfin publiés afin que les efforts budgétaires récents accordés perdurent sur le moyen voire le long terme, les Etats généraux de la Justice ayant jeté un regard lucide sur l'état de délabrement de notre institution. Depuis 2 ans, cette CLE est gelée, vraisemblablement pour éviter un nouvel affichage de postes vacants, puisque par définition l'augmentation des effectifs n'étant pas immédiate (1500 magistrats de plus sur 5 ans), ces postes ne seront pas immédiatement pourvus.

La répartition par territoire de l'affectation des juges des enfants est en voie d'amélioration, puisque le ministère de la Justice a établi des critères plus objectifs et transparents à l'occasion des recrutements importants prévus dans les prochaines années, et doit gagner en cohérence, car des écarts trop importants subsistent dans la charge de travail de nos collègues selon le tribunal où ils sont nommés, y compris au sein d'une même cour d'appel.

5. Constatez-vous des difficultés quant à la stabilité des juges des enfants dans leur fonction (rotations fréquentes, suivi d'un enfant par un juge différent pendant son parcours en protection de l'enfance) ? Si oui, cela a-t-il des effets néfastes sur la prise en charge des mineurs en danger ?

Certains collègues juges des enfants demandent à être déspecialisés ou sollicitent rapidement leur mutation, tant la charge de travail est importante, mais cela reste relativement à la marge. Il est certain que la qualité de la prise en charge des mineurs est plus importante si le juge des enfants est le même pendant plusieurs années, surtout pour le mineur qui a besoin de repères. Toutefois, la politique des ressources humaines dans la magistrature et le statut actuel rendent inévitable le turn over, lié à la nécessité de progresser dans la carrière en changeant de juridiction régulièrement, et la fonction spécialisée étant de toute manière statutairement limitée à 10 ans dans le même tribunal. Il n'est donc pas rare qu'un enfant connaisse plusieurs juges des enfants au cours de son suivi (un enfant placé a exposé avoir connu 7 juges des enfants alors qu'il n'avait que 15 ans !)

6. Le décret du 21 février 2024 portant annulation de crédits annule près de 330 millions d'euros de crédits à la mission justice, ce qui représente près de 3 % des montants votés en loi de finances pour 2024. Cela a-t-il des conséquences sur vos missions liées à la protection de l'enfance ?

Nous n'avons pas connaissance de conséquences liées à l'annulation de crédits, puisqu'elle ne doit pas concerner l'activité juridictionnelle proprement dite.

Sur les délais d'exécution des mesures

7. D'après un rapport de l'IGAS de 2019 <sup>1</sup>, alors que les délais d'exécution des décisions de justice sont, de manière générale, en augmentation (notamment concernant les mesures d'action éducative en milieu ouvert), les mesures prononcées par les juges sont elles aussi en augmentation constante. Partant de ce constat :
- a) existe-t-il des délais d'exécution différents en fonction des mesures prononcées ?

Oui les délais d'exécution des mesures diffèrent selon les types de mesure et suivant les départements, ces délais peuvent être très variables, nous n'avons pas la capacité de vous dresser un bilan exhaustif.

- b) ces délais importants ou l'inexécution des décisions a-t-elle une influence sur le choix des mesures prononcées par les juges ? Comment sont-ils informés des places disponibles en structures d'accueil ?
- c) si certains placements sont parfois « non exécutés », constatez-vous aussi des cas de mauvaise exécution des placements ? Si oui, quelle est son ampleur ?

C'est le problème majeur rencontré par les juges des enfants dans un très grand nombre de départements. On constate que les mesures judiciaires que ce soient les AEMO ou les mesures de placement sont très souvent exécutées avec retard, voire pas du tout pour certains placements par les conseils départementaux, faute de places disponibles en foyer ou en famille d'accueil et donc faute de moyens suffisants alloués par les conseils départementaux à la protection de l'enfance. Ce problème se pose sur tout le territoire et pas seulement dans les grandes métropoles. Il se pose depuis plusieurs décennies (ayant été juge des enfants dans le ressort des Hauts de France dès 1992, j'ai eu à connaître de retards récurrents dans la mise à exécution des mesures d'AEMO dès cette époque).

Pour avoir tenté d'élaborer un panorama des juridictions les plus en difficultés sur ce point, certains médias s'étant émus de la situation particulière de certains mineurs ou jeune majeurs placés, l'USM a pu collecter quelques données édifiantes qui nous ont été récemment remontées ; voici quelques extraits de témoignages parmi d'autres, qui pourront éclairer utilement votre commission :

- à **Mulhouse**, délais de 6 mois environ au minimum pour une mesure d'AEMO et des mises en œuvre de placement dans un délai de 9 à 12 mois (sauf accueil de jour de moins de 6 ans = 18 mois d'attente),
- à **Bobigny**, AEMO : 11 mois ; ce délai allant jusqu'à 18 mois pour certaines associations. Pour les AEMO renforcées : 18 mois à 2 ans d'attente (les juges des enfants n'en ordonnent même plus) ; le délai d'attente MJIE : 5 mois en moyenne, ce délai pouvant aller jusqu'à 9 mois ; concernant les placements, les placements OPP sont exécutés, en revanche, de plus en plus de placements sont réalisés en surnombre dans les foyers, avec des difficultés importantes à trouver des places pour les filles, les fratries, les enfants présentant des troubles du comportement ou un handicap. Le nombre de places pour les

---

<sup>1</sup> [https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/art\\_pix/Rapport\\_des\\_mineurs\\_20200206.pdf](https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/art_pix/Rapport_des_mineurs_20200206.pdf)

enfants porteurs de handicap (qui restent chez eux au prix d'un épuisement de leurs familles et au risque d'un drame, est TRES insuffisant. Par ailleurs, le 93 est confronté à une pénurie d'éducateurs (35 % de postes vacants dans les asso habilitées justice et 27% à l'ASE, par exemple la circonscription de Saint-Ouen ne compte à ce jour plus qu'un éducateur et la cheffe de service, et ils démissionnent tous les uns après les autres). Le département fait appel à des intérimaires ce qui engendre un retard ou une absence d'exécution des décisions de placement. La crise des vocations des éducateurs est massive (les écoles de travail social ne font plus le plein et beaucoup démissionnent au cours de leurs 3 années de formation) et entraîne de graves difficultés de recrutement, la faiblesse des salaires des éducateurs débutants (1400€ nets par mois) n'attire pas et la peur d'aller travailler en Seine St Denis fait le reste.

- à **Nancy**, le délai de mise à exécution des AEMO est de 6 mois. Ils avaient en fin 2023 32 placements ASE non exécutés. A noter que le service gardien ne communique pas sur le délai de mise en œuvre officiel. Certaines OPP non exécutées datent de plus de 4 mois. Le service gardien est amené à faire des arbitrages entre les mineurs à placer en priorité sur la base de critères qui échappent au JE (un mineur qui a déjà commis des infractions passera après un autre déscolarisé) et non pas en fonction de l'antériorité du placement.
- à **Angers**, AEMO : en moyenne 4 mois d'attente, AEMO renforcée : en moyenne 6 à 8 mois d'attente ; pour les placements : difficile d'avoir une lisibilité sur un système qui reste très opaque pour la mise en œuvre effective des mesures : mais de nombreux mois d'attente, en mai 2022 : plus de 160 mineurs en attente de placement classique et plus de 50 mineurs en attente de placement à domicile ; la mise en œuvre du placement hors du domicile prend en tout état de cause plus de 6 mois et régulièrement un an.
- à **Chartres**, les mesures de MJIE (confiées à l'UEMO) ont près d'un an de retard, les mesures d'AEMO entre 6 et 9 mois...cela varie selon les secteurs et les services. On essaie de négocier et de préparer en amont les placements pour qu'ils ne soient pas différés mais il arrive qu'ils ne soient pas exécutés faute de place. Nous n'avons pas de statistiques malheureusement.
- à **Valence**, même certains placements stricts mettent du temps pour se réaliser, et parfois dans des temps distincts pour plusieurs enfants d'une même fratrie ce qui est particulièrement dévastateur pour les enfants. Les juges des enfants sont en discussion chaque année à ce sujet avec l'ASE qui soulève le manque de places récurrent et les difficultés de recrutement dans le domaine de la protection de l'enfance. Il n'y a à ce jour aucune statistique fiable sur les délais de mise en œuvre des placements, tout dépend du cabinet, des possibilités dans chaque secteur géographique de la Drôme, des temps de réception des jugements de placement et des problématiques spécifiques avec les territoires.
- à **Saint Nazaire**, les délais de mise en œuvre sont anormalement longs, entre 6 mois et un an même si un service met en œuvre un dispositif de pôle de première intervention (lui-même saturé et obligé de différer son intervention) en attendant de passer le relais. Cette hausse préoccupante des mesures inexécutées (par manque de moyens humains) est alarmante et conduit les services, qui n'ont pas le choix, à prioriser d'eux-mêmes certaines mesures. Le risque est évidemment de passer à côté d'une situation qui ne paraissait pas, a priori, prioritaire. Un rapport de 2019 <sup>1</sup> indiquait que 23% des départements interrogés avaient des délais entre 4 et 6 mois, 7% entre 6 et 12 mois. Le département de Loire Atlantique, tenant compte de cette situation, a voté une augmentation de l'enveloppe budgétaire dédiées aux interventions en milieu ouvert à hauteur de 900.000€ pour 2020, soit 180 mesures nouvelles dans tout le département en 2021 (une trentaine sur Saint Nazaire), réparties sur 3 opérateurs. Les statistiques

montrent, pour autant, une hausse des mesures AEMO en attente sachant que les nouvelles mesures prononcées sont également plus nombreuses en 2021. S'agissant des mesures de placement : les juges des enfants ne sont toujours pas avisés de l'état des placements inexécutés dans le département, ce qui est dommageable pour mesurer l'ampleur de la difficulté d'une façon globale.

- **à La Roche sur Yon**, les placements ne sont pas toujours exécutés immédiatement et peuvent -pas systématiquement mais assez fréquemment- mettre des mois avant d'être mis en place, même en cas d'urgence (plusieurs audiences où l'ASE était convoquée pour emmener aussitôt le mineur à l'issue de l'audience, non exécutés immédiatement faute de place).
  - **à Béthune**, les délais de prise en charge des AEMO se situent entre 8 et 12 mois. Même chose pour les MJIE, le secteur associatif habilité sollicitant régulièrement et temporairement l'arrêt de sa désignation pour pouvoir traiter les mesures dans les délais impartis et le secteur public sollicitant trop régulièrement des prorogations. Ces difficultés sont récurrentes depuis de nombreuses années, le JE étant d'ailleurs régulièrement saisi d'une demande de placement alors qu'une AEMO est en attente de prise en charge. Enfin, certains placements demeurent difficilement mis en œuvre faute de place, notamment pour les adolescents ou les mineurs présentant des troubles du comportement. Certains placements ne sont d'ailleurs pas exécutés ou donnent lieu à de multiples réorientations du mineur concerné. Il arrive également que les conseils départementaux refusent purement et simplement d'exécuter une décision de placement (sans pour autant en faire appel), considérant qu'ils ne disposent pas de structures adaptées et que l'enfant relève du champ médical. Concrètement, il s'agit d'enfants ou adolescents présentant des troubles de la personnalité graves qui nécessitent une prise en charge spécifique. Ces enfants relèvent du domaine de la protection de l'enfance lorsqu'une carence éducative est décelée, indépendamment des troubles diagnostiqués. Il est cependant exact que la prise en charge médicale de ces enfants est très insuffisante et cette défaillance peut être à l'origine de difficultés éducatives. Ainsi en est-il de parents débordés par la prise en charge de leur enfant qui présente de graves troubles de la personnalité, qui ne peut pas être scolarisé en milieu ordinaire et qui doit être pris en charge totalement ou partiellement par des parents dépassés par la difficulté.
- .....

Des témoignages démontrent également que les modalités mêmes des mesures de placement décidées par les juges des enfants sont très souvent inexécutées. Il arrive fréquemment que les droits de visite médiatisés fixés par le jugement ne soient pas respectés en l'absence de moyens humains et matériels le permettant. Il en est de même s'agissant des relations dans la fratrie. Si la loi prévoit que les enfants placés ne doivent pas être séparés, en pratique ils le sont très souvent et ces frères et sœurs peuvent ne plus se rencontrer, faute de structures adéquates.

L'inexécution ou l'exécution défaillante des décisions de justice met à mal tout le dispositif de protection de l'enfance. Ainsi, le juge est dans l'incapacité de faire exécuter sa décision, rendue totalement ineffective. Sa parole est décrédibilisée à l'égard des parents qui sont parfois demandeurs d'une décision de placement mais aussi à l'égard de parents qui ne parviennent pas à voir leurs enfants alors qu'ils en ont le droit. Il est en outre très difficile d'obtenir la collaboration des parents lorsque leurs droits ne sont pas respectés. L'intervention trop tardive perd en efficacité. Il en va ainsi pour les accompagnements en assistance éducative tout comme les suivis au pénal. L'expression du mal-être du mineur va se traduire par des comportements transgressifs à l'adolescence et de mise en danger, alors même qu'une partie aurait pu faire

l'objet d'un travail en amont venant limiter les risques de passage à l'acte délinquant. Un non-sens.

Par conséquent, l'USM sollicite davantage de structures d'accueil, des structures d'accueil diversifiées (adaptées à des enfants présentant des troubles de la personnalité, et/ou des handicaps, développement des placements à domicile) et des structures permettant des visites médiatisées à la mesure des besoins, outre le personnel éducatif en nombre suffisant pour que les familles ne se sentent pas délaissées. Le manque de personnel fait par exemple obstacle à l'organisation fréquente de droits de visite, étape indispensable pour un maintien, une reprise, un travail sur le lien parents/enfant en vue d'une amélioration de la situation et d'un retour dans la famille.

L'USM sollicite également un dispositif contraignant l'aide sociale à l'enfance à exécuter les décisions des juges des enfants et à permettre aux enfants placés de bénéficier d'une prise en charge conforme à leurs besoins dans le délai fixé par le jugement.

8. La possibilité de mise en œuvre rapide des mesures se fait-elle parfois au prix d'une prise en charge non optimale des mineurs ? Si oui, quelles conséquences préjudiciables sur les mineurs en danger constatez-vous ?

Le retard mis dans l'exécution des mesures qu'elles soient de milieu ouvert ou de placement ne peut que contribuer à la dégradation des situations, et il est ainsi courant mais non quantifiable de passer d'une mesure d'AEMO simple à une AEMO renforcée voire à une mesure de placement, pour protéger l'enfant. Le délai d'exécution de certaines mesures (notamment AEMO renforcée) a donc bien un impact sur les décisions. Lorsque le juge des enfants a suffisamment d'éléments pour un placement mais que les parents collaborent, il peut être tenté par l'AEMO renforcée en première intention. Cependant, au vu des délais, le juge des enfants va finalement prendre une décision de placement puisqu'une AEMO simple ne sera pas suffisante. Les juges des enfants n'ont pas la main sur les places disponibles que ce soit en foyer d'accueil, en foyer ou en AEMO renforcée. Sur les placements, il est très fréquent qu'ils soient mal exécutés au vu de la situation catastrophique. Beaucoup d'enfants qui ont des besoins spécifiques ne peuvent pas bénéficier d'une famille d'accueil et leur développement en foyer est donc compromis. Les placements ordonnés ne sont donc pas tous exécutés, ou mal exécutés ou encore ils le sont dans des délais qui ne permettent pas d'assurer la protection effective des mineurs dans les meilleurs délais. Ainsi, par exemple, à Lille, 80 mesures étaient en attente d'exécution au mois d'avril 2024 dont 57 sur le pôle de Roubaix-Tourcoing.

L'inexécution des décisions de placement pose également la question de la responsabilité en cas d'aggravation des carences d'un enfant maltraité resté dans sa famille, ou même aux cas extrêmes de nouvelles maltraitements physiques ou sexuelles ou en cas de décès.

9. Les inexécutions ou les exécutions défectueuses des décisions de justice ont-elles des conséquences sur la délinquance des mineurs ? Si oui, sauriez-vous le chiffrer ?

Il est évident que les inexécutions ou les exécutions défectueuses des décisions prises en matière de protection de l'enfance produisent un effet délétère chez certains mineurs carencés, qui n'ont pu bénéficier à temps d'un étayage éducatif efficace, et qui sombrent dans la délinquance, faute

de prise en charge. La succession de lieux de placement (réorientations multiples dans un parcours) est extrêmement néfaste. Cela entraîne des troubles graves de l'attachement, des difficultés multiples à l'adolescence, des jeunes adultes qui ne savent pas se poser, ni scolairement, ni affectivement, soit le combo gagnant pour une dérive délinquante et/ou une errance (SDF, chômage, précarité, addictions). L'éducatif reste en effet le meilleur remède pour lutter contre l'entrée dans la délinquance. En revanche, il est impossible de donner le moindre chiffre à ce sujet, puisqu'il s'agit d'une question subjective et qu'il existe de nombreux paramètres entrant en considération. Plus un mineur est aidé tôt dans ses difficultés, plus la déviance vers les actes de délinquance est limitée. L'autre danger pour ces enfants mal pris en charge dès leur plus jeune âge, trop longtemps confrontés à de la maltraitance ou du délaissement est celui de développer des troubles psychiques, associés ou non à des actes de délinquance. Mais là encore, les moyens alloués à la psychologie et à la psychiatrie sont insuffisants pour espérer une prise en charge adaptée de ces enfants.

10. L'introduction par la loi Taquet de la possibilité pour le juge d'ordonner une mesure d'aide éducative en milieu ouvert renforcée est-elle positive ou s'agit-il d'une mesure supplémentaire qui pâtit également d'un défaut d'exécution ?

C'est une mesure en soi très intéressante mais encore une fois, il faut le budget nécessaire pour en assurer l'exécution, et les dispositifs sont là aussi saturés. Ainsi dans le Nord, c'est le département qui désigne le service d'AEMO renforcée et non le juge des enfants, en fonction d'une liste d'attente qu'il établit.

11. Le comité des droits de l'enfant a conclu, en janvier 2023, à la violation par la France de plusieurs des droits garantis par la Convention internationale des droits de l'enfant, concernant notamment les mineurs non accompagnés (MNA). Constatez-vous des disparités de traitement concernant les MNA ?

L'arrivée sur le territoire national de nombreux jeunes non accompagnés venant de pays en grave difficulté (guerre, sous-développement...) pose plusieurs problèmes en matière de protection de l'enfance. Le juge des enfants dont la mission en matière civile est d'évaluer la défaillance des titulaires de l'autorité parentale et de rétablir dans la mesure du possible la relation parent-enfant pour sortir d'une situation de danger pour l'enfant, se trouve à intervenir pour ces jeunes pour lesquels aucun parent n'est présent sur le territoire national. Si le juge des enfants intervient, c'est parce que le danger résulte de l'absence des titulaires de l'autorité parentale et qu'il dispose de la possibilité de rendre une décision en urgence (OPP) et de (quelques) moyens d'investigation concernant la minorité ; la clôture de la mesure éducative pourra s'envisager dans un second temps avec la saisine du juge des tutelles mineurs, le juge "naturel" des mineurs n'ayant plus de représentant de l'autorité parentale dans leur entourage.

Premièrement, ces jeunes, une fois que leur minorité est admise, bénéficient d'une protection et d'une prise en charge éducative et financière, ce qui fait de leur minorité un enjeu extrêmement important. S'ils sont mineurs, ils seront pris en charge, s'ils sont majeurs, ils ne bénéficieront d'aucune aide et risquent l'expulsion, ce qui pousse certains jeunes majeurs à se faire passer pour des mineurs. Il est donc probable que si ces majeurs étaient davantage soutenus, ils chercheraient moins à se faire passer faussement pour des mineurs.

Deuxièmement, cet afflux de jeunes non accompagnés a mis en difficulté les conseils départementaux pour assurer le financement de la protection de l'enfance en général puisqu'ils ont dû faire face à plus de jeunes à prendre en charge. De la même manière que les moyens octroyés à la protection de l'enfance de manière générale sont disparates selon le territoire, il en va de même pour les MNA. Il n'est pas rare que ceux-ci soient hébergés en hôtels sur de longues périodes ; ils vivent ainsi un accompagnement éducatif plus dégradé en cas de placement par le service gardien, un accueil en hôtel plus massif, des structures en première intention (avant l'audience devant le juge des enfants) où l'on cherche le cadre éducatif. Pour les MNA dont la minorité est clairement établie les parcours de vie et le trajet migratoire sont bien souvent, pour ne pas dire systématiquement, traumatiques, de sorte que l'étayage éducatif pour accompagner leur développement (voire leur soin) et leur insertion est impératif et manque dans les faits cruellement.

L'USM sollicite l'allocation de moyens supplémentaires à la protection de l'enfance pour faire face au défi que constitue la prise en charge, dans des proportions nouvelles pour les départements, des mineurs non accompagnés.

### Sur le dialogue entre la justice et les départements

11. Existe-t-il un manque de dialogue ou une absence de continuité entre les services qui interviennent sur mandat judiciaire et les services répondant aux décisions des départements ?<sup>2</sup> Selon vous, que faut-il améliorer dans la relation juges / départements en matière de protection de l'enfance ?
  - a. le département étant en charge des signalements à la justice en cas de situation de danger grave et immédiat, constatez-vous des manques de moyens humains et financiers qui entravent ces signalements ?

Oui nous pouvons constater en effet que certains services font des tris parmi les informations préoccupantes (IP) ; c'est ainsi que certaines IP sont vite traitées tandis que pour d'autres il faut plus d'un an avant que le dossier n'arrive devant la justice, sans raison légitime au vu du danger constaté. Ceci est le résultat d'un manque flagrant de moyens ; les services peuvent passer à côté de situations de danger (ex : un enfant qui dénonce de la violence mais sans trace de coups, sans autre élément d'inquiétude, cela n'est pas évalué tout de suite).

- b. la protection de l'enfance étant hétérogène selon les départements, constatez-vous des inégalités entre enfants face à leur prise en charge ? Des mesures de prise en charge transversales entre les départements sont-elles possibles et souhaitables ?

Le traitement de la protection de l'enfance est en effet à géométrie variable selon les départements, comme déjà répondu plus haut : faute de moyens, certains mineurs n'ont pas de référent, pas de suivi, les structures et familles d'accueil sont livrées à elles-mêmes, il n'y a pas de travail sur la parentalité, les droits de visite médiatisés (lorsqu'ils peuvent avoir lieu) sont

---

<sup>2</sup> Dans son rapport de novembre 2020 « *La protection de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant* », la Cour des comptes prenait l'exemple des AEMO qui sont reconduites sans évaluation réelle par la justice alors qu'elles pourraient se poursuivre dans le cadre administratif avec les mêmes professionnels concernés.

ainsi encadrés par des professionnels sans cesse différents qui ne connaissent rien de la situation, et ne font pas de rapport pour le juge à l'audience. Une mutualisation des moyens entre départements pourrait peut-être permettre de répondre à une partie des difficultés posées par cette inégalité dans la mise en place des mesures censées protéger les plus vulnérables. Toutefois, comme nous l'ont fait remarquer les collègues, ce ne sont même pas les départements les plus pauvres qui sont le plus en difficulté, ce qui démontre que cela relève bien d'un choix politique et budgétaire de certains départements. En outre les secteurs ont besoin de référents durables, qui restent. Le turn over est très néfaste pour les enfants qui doivent parfois s'adapter à trois référents dans une même année (lorsqu'ils en ont un), et pour les parents qui perdent toute confiance dans le système, ils arrivent en audience en colère, légitimement (on leur enlève leurs enfants et finalement la qualité de la prise en charge est défaillante !). Aux défaillances parentales se rajoute une maltraitance institutionnelle.

Cette situation s'explique là encore notamment par une difficulté de recrutement à laquelle l'ensemble du secteur médico-social est confronté mais également par l'épuisement des professionnels quel que soit leur niveau de responsabilité, qui parviennent de plus en plus difficilement à faire face aux nombreuses tâches qui leur sont confiées. Il existe ainsi une grande problématique de recrutement dans le département de la Seine Saint Denis, en lien avec des salaires trop bas et non attractifs, et des périodes de forte baisse de saisines en lien avec les difficultés en ressources humaines des circonscriptions.

12. Menez-vous ou envisagez-vous de mener des travaux prospectifs, en lien avec les départements, afin de prévoir le nombre de places nécessaires dans les différentes structures d'accueil de la protection de l'enfance ?

Pour cela, il faudrait que les départements soient dans une politique de transparence, ce qui n'est pas le cas, si on se réfère aux témoignages ci-dessus. Il est assez aberrant qu'il n'existe ainsi toujours pas d'outil informatique soit élaboré par département soit nationalement et qui permette la remontée des informations comme celles des places dans les établissements, les familles d'accueil, ou encore sur le financement et les délais d'exécution des mesures d'AEMO... Une telle opacité quasi institutionnalisée doit pouvoir être interrogée dans l'intérêt de l'amélioration du système de la protection de l'enfance. Des outils informatiques performants doivent pouvoir aider à une telle transparence légitime, s'agissant de l'exécution de décisions de justice.

13. La mise en place, à titre expérimental, de comités départementaux de la protection de l'enfance (CDPE), permet-elle de faciliter la coordination entre services judiciaires et départementaux ? Participent-ils à l'amélioration de l'exécution des mesures de justice ? Comment expliquer la réticence des départements à fournir leurs données dans le cadre de votre questionnaire de recueil des données en novembre 2023 ?

Alors qu'un enfant meurt tous les 5 jours, victime de violences dans le milieu familial, cela ne peut que faire réagir et oblige notre société à chercher les causes et corriger les défaillances identifiées autant que possible, or afficher que certains départements ne mettent pas tous les moyens dont ils disposent parce qu'ils priorisent d'autres dépenses et ne font pas de ce combat LEUR priorité pour lutter contre ce fléau n'est évidemment pas pour faciliter une totale transparence dans ce domaine. Les chiffres sont là, les retards existent depuis des décennies ; qu'attend-on pour changer le système qui ne fonctionne manifestement pas ? Les départements se défont sur l'Etat qui ne lui donnerait pas assez de moyens, alors que la protection de

l'enfance est une de leurs prérogatives. Dans le même temps, la protection de l'enfance n'est-elle pas une des missions qui devrait être assumée par l'Etat, au vu de l'échec de la décentralisation ? Il s'agit d'une décision politique sur laquelle il ne nous appartient pas de trancher. Toutefois, nous pouvons affirmer que le système est à bout de souffle depuis trop longtemps pour ne pas être modifié et ce en urgence.

14. Avez-vous d'autres observations dont vous souhaitez informer la commission d'enquête ?

La protection de l'enfance est un enjeu essentiel de toute démocratie et la qualité de celle-ci reflète l'importance accordée aux plus vulnérables. Elle est également la plus efficace des préventions de la délinquance des mineurs, de la délinquance en général, de la désinsertion, des addictions, etc.... L'enjeu est tel qu'il exige des moyens à la hauteur des besoins, le plus en amont possible, notamment dès la petite enfance, ce qui n'est aujourd'hui absolument pas le cas, les dispositifs de protection de l'enfance étant totalement saturés et donc dans l'incapacité de prendre en charge et d'exécuter correctement dans des délais raisonnables les mesures ordonnées judiciairement.

Il devient essentiel d'exiger une qualité au long cours de la prise en charge des mineurs, pour mettre fin au parcours chaotique et dévastateur décrit par de nombreux enfants placés, dont certains portent enfin le sujet sur la place publique pour en dénoncer les errements, qui handicapent lourdement la vie des adolescents et jeunes adultes de ce pays (cf l'audition de Lyes Louffok devant votre instance). Après le culte du maintien des liens avec les parents à tout prix, qui semble être relativisé au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant (difficile recherche de l'équilibre entre le principe affirmé du maintien à domicile, les droits des parents et l'intérêt de l'enfant, lequel permet même de déroger à l'autre principe qu'est celui du maintien des liens dans une fratrie), encore faut-il que dans la réalité, les services éducatifs et les structures soient dotés des moyens de mettre en place cette prise en charge, sans avoir à dépendre de critères économiques et politiques à géométrie variable et à priorités contestables. L'enfant doit pouvoir disposer de véritables personnes ressources, avec lesquelles établir un lien de confiance, et « sécuriser » pour son développement psychoaffectif. Sans figures d'attachement durables, les chances d'un développement harmonieux sont réduites, or le travail en silos aboutit à une pluralité d'intervenants qui font perdre en visibilité le travail éducatif. Il faut réfléchir à des politiques prospectives, à l'échelle des territoires, avec des logiciels performants, permettant une anticipation et une adaptation des mesures. A défaut la perte de sens à la fois des magistrats et des travailleurs sociaux continueront de décourager les bonnes volontés.

Il faut garder à l'esprit que les enfants non protégés aujourd'hui deviendront des adultes à protéger, ou malheureusement à assister voire à enfermer, toute leur vie !