

Paris, le 16 juillet 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-148

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code civil ;

Vu le code de procédure civile ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de l'organisation judiciaire ;

Vu la circulaire du ministère de la justice du 24 mars 2017 relative aux dispositions en assistance éducative de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 et au suivi des mineurs de retour de zone irako-syrienne, NOR : JUSF1709228C ;

Vu la circulaire du ministère des solidarités et de la santé du 20 février 2020 relative à la contractualisation préfet/ARS/département pour la prévention et la protection de l'enfance n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2020/34 ;

Saisi de nombreuses situations relatives à la protection de l'enfance et dans lesquelles est mise en œuvre une procédure en assistance éducative ;

Conclut que le service public de la justice est défaillant, en ce qu'il ne garantit pas partout et pour tous le respect des droits et de l'intérêt supérieur des enfants parties à des procédures d'assistance éducative ;

Recommande aux pouvoirs publics, et particulièrement au garde des Sceaux, ministre de la justice, de doter les services judiciaires des moyens humains et matériels à la hauteur des enjeux que représente la protection judiciaire de l'enfance ;

Recommande aux pouvoirs publics de renforcer la formation des magistrats, et plus largement des intervenants judiciaires et socio-éducatifs, sur les droits de l'enfant, parmi lesquels celui d'exprimer son opinion sur toute question l'intéressant et de voir cette opinion dûment prise en compte en fonction de son degré de maturité et du stade de son développement ainsi qu'aux modes de recueil de sa parole ;

Recommande au garde des Sceaux, ministre de la justice :

- D'engager les moyens nécessaires pour favoriser la désignation d'un administrateur ad hoc pour représenter l'enfant non capable de discernement dans la procédure d'assistance éducative afin de lui garantir un accès effectif à ses droits ;
- D'affecter les moyens nécessaires pour que les greffiers soient en nombre suffisant pour assumer l'ensemble de leurs tâches, y compris la tenue des audiences d'assistance éducative ;
- De poursuivre les efforts entrepris quant à la création de nouveaux postes de juges des enfants et de doter les chambres des mineurs des effectifs requis afin que chaque magistrat soit en mesure de traiter les saisines et suivre les dossiers qui lui sont confiés dans des délais raisonnables au vu notamment des situations de danger des enfants inhérentes à la procédure en assistance éducative ;
- D'assurer une implication effective des magistrats du parquet dans le cadre des procédures en assistance éducative devant le juge des enfants ou dans le cadre des appels interjetés à l'encontre des décisions prises par ce dernier, en prenant en compte dans l'évaluation de leur charge de travail le temps dédié à l'assistance éducative ;
- De veiller à l'aménagement dans les juridictions de salles d'attente dédiées aux familles convoquées en assistance éducative spécifiquement aménagées (meublier adapté, livres et jeux pour enfants) afin de permettre une mise en confiance de l'enfant ;
- D'engager une réforme en vue de modifier l'article 375-4 du code civil afin de permettre l'instauration d'une possibilité de cumul, sur une courte période, d'une mesure de placement à l'aide sociale à l'enfance et d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert, pour favoriser les transitions et le relais entre les services ;
- De doter les services judiciaires de moyens techniques et informatiques adéquats permettant aux différents acteurs de la procédure en assistance éducative de connaître l'historique du parcours d'un enfant et des mesures d'accompagnement de sa famille ordonnées sur le territoire national ;

- D'œuvrer avec le secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance pour améliorer la concertation et la coordination sur le terrain entre les tribunaux pour enfants et les services de l'aide sociale à l'enfance dans l'intérêt supérieur des enfants, notamment en créant des instances de réflexion et de coordination permettant des échanges réguliers, fluides et constructifs relatifs au fonctionnement, aux difficultés rencontrées, ou encore aux choix à opérer à l'égard des mineurs confiés, dans le respect des compétences et responsabilités de chacun des acteurs ;
- De tenir compte, dans l'évaluation des besoins des juridictions en matière de greffe, de l'impérative présence des greffiers aux audiences d'assistance éducative ;
- De diffuser une circulaire à l'attention des directeurs de greffe pour insister sur l'enjeu que représentent les décisions judiciaires d'assistance éducative pour protéger des enfants en danger afin qu'il soit apporté la plus grande diligence et vigilance aux actes de greffe nécessaires à leur bonne exécution.

Demande au garde des Sceaux, ministre de la justice, de l'informer, dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de cette décision, des mesures qu'elle entend adopter afin de mettre en œuvre les recommandations du Défenseur des droits et de s'assurer que la procédure en assistance éducative garantit le respect des droits de l'enfant et leur intérêt supérieur et remplit effectivement les objectifs qui lui sont assignés, à savoir la protection des enfants en danger ou pour lesquels les conditions d'éducation ou de développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises.

TRANSMISSIONS :

Le Défenseur des droits adresse la présente décision au ministre des solidarités et de la santé et au secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance, pour information, et au président de l'assemblée des départements de France, pour diffusion auprès des conseils départementaux. Il demande par ailleurs au garde des Sceaux, ministre de la justice, de diffuser cette décision auprès des chefs de cours, des chefs de juridictions et des directeurs de greffe.

Jacques TOUBON

Recommandation au titre des articles 25 et 32 de la loi organique n° 2011-333

I- Faits et procédure suivie par le Défenseur des droits

1. Le Défenseur des droits a reçu, en 2019, 3 016 réclamations relatives à l'intérêt supérieur et aux droits de l'enfant.
2. La protection de l'enfance représente environ 26 % des motifs des saisines et est ainsi le premier motif de saisine du Défenseur des droits en matière de défense des droits de l'enfant, et cela depuis plusieurs années.
3. Le Défenseur des droits a ainsi pu, à travers ses activités d'instruction, prendre connaissance de très nombreuses procédures d'assistance éducative.
4. Par ailleurs, la protection de l'enfance fait l'objet d'échanges réguliers au sein du collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, composé de personnalités qualifiées, et du comité d'entente dédié à la protection de l'enfance, lequel réunit les associations et acteurs de la société civile.
5. L'ensemble de ses travaux et des échanges intervenus dans ce cadre amènent le Défenseur des droits à interroger l'adéquation entre les enjeux essentiels de la protection de l'enfance et les moyens dont dispose la justice des mineurs, particulièrement en assistance éducative, pour y faire face.
6. Dans son « Rapport d'analyse des interventions socio-éducatives, judiciaires et policières : situation de K. J. », rendu public le 4 juin 2019, le Défenseur des droits a fait part de son inquiétude quant aux difficultés rencontrées par la protection de l'enfance pour faire face à ses missions, notamment en matière d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger.
7. Il a, par ailleurs, noté que, dans certains départements, les délais d'exécution des mesures d'évaluation des informations préoccupantes sont de plus en plus longs, comme les délais de mise en œuvre des mesures judiciairement ordonnées, ce qui conduit à s'inquiéter pour l'effectivité de la protection des enfants. Il est à noter que, dans le cadre de l'instruction de cette affaire, le président du tribunal de grande instance dont dépendait le tribunal pour enfants concerné, tout en évoquant l'engagement incontestable et incontesté des juges des enfants de son ressort, a indiqué dans sa réponse au Défenseur des droits : « Ils ont parfaitement conscience qu'ils ne peuvent malgré l'intensité de leur engagement éviter que des situations telles que celles qu'a connu A. [K.J.] se reproduisent. L'institution que je représente ne peut que reconnaître qu'elle n'est pas en mesure de concourir au respect des droits que vous défendez, avec la qualité que vous en attendez... ».
8. Si, en vertu de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits ne peut pas remettre en cause une décision de justice, il est compétent pour relever d'éventuelles défaillances du service public de la justice et faire des recommandations destinées à favoriser le respect effectif de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant.
9. Ainsi, à partir des multiples situations dont il a eu à connaître et de ses travaux relatifs aux droits de l'enfant, le Défenseur des droits a formalisé une note récapitulative, présentant les atteintes aux droits de l'enfant constatées dans la mise en œuvre de la procédure judiciaire d'assistance éducative.
10. Il a adressé cette note à la garde des Sceaux, ministre de la justice, le 1er avril 2019.

11. La garde des Sceaux, ministre de la justice, a répondu par courrier au Défenseur des droits le 17 février 2020..

II- Analyse

1- Des enfants encore trop peu considérés comme partie à part entière de la procédure d'assistance éducative

- Une audition des enfants pas toujours réalisée

12. La Convention internationale relative aux droits de l'enfant prévoit en son article 12 le droit pour tout enfant capable de discernement de s'exprimer sur toute question l'intéressant et notamment la possibilité pour l'enfant d'être entendu dans toute procédure judiciaire le concernant.
13. De même, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme reconnaît le droit à un procès équitable, lequel est notamment garanti par l'audition de l'intéressé.
14. En droit interne, l'article 14 du code de procédure civile énonce que nulle partie ne peut être jugée sans avoir été entendue ou appelée.
15. Concernant les enfants, l'article 388-1 du code civil prévoit que le mineur capable de discernement peut être entendu dans toute procédure le concernant et que cette audition est de droit dès lors qu'il en fait lui-même la demande.
16. Plus spécifiquement en matière d'assistance éducative, l'article 1182 du code de procédure civile prévoit que le juge « *entend le père, la mère, le tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié et le mineur capable de discernement et porte à leur connaissance les motifs de sa saisine. Il entend toute autre personne dont l'audition lui paraît utile.* »
17. De même, en vertu de l'article 1184 du même code, « *Les mesures provisoires prévues au premier alinéa de l'article 375-5 du code civil, ainsi que les mesures d'information prévues à l'article 1183 du présent code, ne peuvent être prises, hors le cas d'urgence spécialement motivée, que s'il a été procédé à l'audition, prescrite par l'article 1182, de chacun des parents, du tuteur, de la personne ou du représentant du service à qui l'enfant a été confié et du mineur capable de discernement.* »
18. Or, dans les dossiers dont il est saisi, le Défenseur des droits constate que de nombreuses décisions en assistance éducative sont prises sans audition préalable des mineurs capables de discernement concernés par la procédure, comme cela est pourtant expressément prévu par les dispositions précitées.
19. Ce constat se vérifie notamment concernant les mineurs non accompagnés dont l'audition est parfois considérée comme sans intérêt pour la décision à prendre.
20. Ainsi, le Défenseur des droits a noté que certaines juridictions statuaient systématiquement sur les requêtes concernant ces mineurs sans les convoquer à l'audience.
21. A cet égard, il a été saisi de la situation d'un mineur non accompagné suite à un jugement de non-lieu à assistance éducative mentionnant que « *l'audition de l'intéressé ne serait pas de nature à apporter davantage d'éléments objectifs quant à l'éventuelle minorité de l'intéressé, audition qui n'est d'ailleurs pas obligatoirement prévue* ».

22. Pour autant, outre l'interprétation erronée concernant l'obligation légale d'audition du mineur capable de discernement, il convient de rappeler sur ce point que, dans un arrêt du 21 avril 2015¹, la cour d'appel de Colmar a annulé le jugement de première instance au motif qu'il ne pouvait être statué sans audition préalable de l'intéressé. La cour a ainsi précisé que *« cette audition, qui est une exigence légale, était de surcroît tout à fait opportune dans la mesure où la minorité de l'intéressé est remise en cause par le conseil départemental, et où les mensonges de l'intéressé sont invoqués, sur lesquels il aurait été intéressant de l'entendre se prononcer, en présence d'un conseil. »*
23. Dans son courrier en date du 17 février 2020, la garde des Sceaux a précisé au Défenseur des droits que *« s'agissant plus particulièrement des mineurs non accompagnés, certains juges des enfants mettent en avant, à la fois l'urgence de leur protection et le très grand nombre de saisines, le plus souvent en urgence, ce qui ne permet pas d'organiser des audiences. Ces arguments sont à prendre en considération mais ne suffisent pas à exonérer le juge de la tenue d'une audience. »*
24. Dans les situations dont il a eu à connaître, l'absence d'audience ou de convocation du mineur non accompagné lors de cette audience reposait davantage sur des considérations liées au nombre de dossiers en cours ou sur des positions de principes liées à l'absence de considération quant à la valeur et l'utilité du recueil de la parole des personnes concernées, plutôt que sur la nécessité de leur assurer, en urgence, une prise en charge rapide.
25. En outre, dans la majorité des cas, les décisions prises conduisaient non pas à un placement provisoire mais à un non-lieu à assistance éducative sans que la personne concernée n'ait pu exposer sa situation, expliquer son parcours, faire état de sa minorité et des dangers encourus, devant le magistrat.
26. Par ailleurs, l'article 1189 du code de procédure civile prévoit que *« A l'audience, le juge entend le mineur, ses parents, tuteur ou personne ou représentant du service à qui l'enfant a été confié ainsi que toute autre personne dont l'audition lui paraît utile. Il peut dispenser le mineur de se présenter ou ordonner qu'il se retire pendant tout ou partie de la suite des débats. »*, et ne se réfère donc pas à la capacité de discernement du mineur concerné par la procédure.
27. Ces dispositions posent le principe selon lequel le juge des enfants entend, lors de l'audience au fond, tout enfant concerné par la procédure, qu'il soit considéré comme discernant ou non. Elles s'inscrivent pleinement dans le respect de l'article 12 de la Convention internationale des droits de l'enfant.
28. En outre, si le magistrat peut dispenser l'enfant de se présenter, cette possibilité est présentée par les textes comme une exception.
29. La présence et l'audition du mineur concerné par la procédure sont d'autant plus importantes qu'un enfant, quels que soient son âge et son degré de maturité, peut exprimer, par des mots qui lui sont propres, voire par son comportement à l'audience, son ressenti sur la situation et ainsi éclairer utilement le magistrat quant à la décision qu'il doit rendre dans son intérêt supérieur.
30. Or, le Défenseur des droits a pu constater que certaines procédures en assistance éducative se déroulent sans que le juge des enfants ait rencontré une seule fois les mineurs concernés, pour lesquels des éléments de danger sont allégués.

¹ CA Colmar, chambre spéciale des mineurs, 21 avril 2015, arrêt n°92/15

31. A titre d'exemple, dans son rapport d'analyse précité concernant la situation d'une enfant victime d'infractions sexuelles durant son enfance chez ses parents, alors que des mesures éducatives ou de suivi social étaient en cours, le Défenseur des droits a noté que pendant plus de huit ans, cette enfant n'a, semble-t-il, jamais été rencontrée par le juge des enfants puisqu'elle n'a jamais été présente aux audiences².
32. Dans son courrier en date du 17 février 2020, la garde des Sceaux insiste sur l'importance que l'opportunité de l'audition, voire la présence de l'enfant à l'audience pour les plus jeunes, soit appréciée individuellement par le magistrat.
33. Cette décision doit, en effet, reposer sur une évaluation concrète de l'intérêt supérieur de l'enfant, considération qui doit primer sur toute autre, conformément à l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, certaines situations pouvant nécessiter que l'enfant n'assiste pas à l'audience.
34. L'audition de l'enfant concerné par la procédure et sa présence à l'audience doivent néanmoins être considérées comme le principe. La décision de ne pas faire venir l'enfant à l'audience doit reposer sur des considérations exclusivement liées à son intérêt supérieur et non être dictée par des considérations d'organisation, telles qu'un manque de temps consacré à l'audience ou une difficulté liée à l'accompagnement de l'enfant.
35. Par ailleurs, s'il peut ne pas paraître opportun qu'un enfant participe à l'audience, il paraît nécessaire d'envisager la possibilité que le magistrat puisse l'entendre dans un temps distinct.
36. Or, la parole de l'enfant, notamment lorsqu'il est jeune, est encore trop souvent écartée, considérée à tort comme de moindre utilité pour la procédure, alors que cette procédure le concerne directement et que la décision qui sera prise aura une incidence sur sa vie au quotidien et sur son avenir.
37. D'une part, la parole de l'enfant, verbale ou non-verbale, peut être importante pour éclairer le magistrat, d'autre part, la présence de l'enfant à l'audience est également importante pour l'enfant lui-même, lui permettant d'entendre ce que le magistrat a à dire, et ainsi comprendre et éventuellement mieux accepter les mesures ordonnées le concernant. Les enfants sont, dès leur plus jeune âge, doté d'une faculté de compréhension qu'il ne faut pas négliger.
38. Enfin, en application de l'article 12 de la Convention internationale des droits de l'enfant, les enfants devraient, autant que possible, en fonction de leur degré de maturité, être associés aux décisions prises les concernant. Or, ils sont encore trop souvent considérés comme objets de la procédure en assistance éducative.
39. Dans le cadre de la formation continue, l'école nationale de la magistrature propose depuis 2009 une session consacrée à « la parole de l'enfant en justice ». Elle a été l'occasion de mettre en perspective, ces dernières années, le droit des enfants de participer aux décisions qui les concernent. Cette initiative, qui permet de former une trentaine de personnes par an, doit être valorisée et encouragée.
 - Le Défenseur des droits recommande aux pouvoirs publics de renforcer la formation des magistrats, et plus largement des intervenants judiciaires et socio-éducatif, sur les droits de l'enfant, parmi lesquels celui d'exprimer son opinion sur toute question l'intéressant et de voir cette opinion dûment prise en compte en fonction de son degré de maturité, au développement de l'enfant et aux modes de recueil de sa parole.

² Rapport d'analyse des interventions socio-éducatives, judiciaires et policières : situation de K. J., 4 juin 2019

40. La présence de l'enfant à l'audience et son audition peuvent toutefois être anxiogènes si ce dernier n'est pas préparé ou si les conditions matérielles adéquates ne sont pas réunies. Dès lors, une meilleure prise en compte de la parole des enfants dans le cadre de la procédure d'assistance éducative devrait s'accompagner d'une amélioration matérielle des conditions d'accueil de ces derniers et de leur famille au sein des tribunaux pour enfants.
41. En effet, la vétusté de certains tribunaux, l'absence d'aménagement des locaux et de salle d'attente dédiée, d'équipement adapté tels que des chaises, livres et jeux pour enfants, ne permettent pas d'accueillir l'enfant dans des conditions favorables, tenant compte de sa vulnérabilité et du caractère très anxiogène du moment qu'il vit, et de le mettre en confiance en vue de son audition.
- Le Défenseur des droits recommande au garde des Sceaux, ministre de la justice, de veiller à l'aménagement dans les juridictions de salles d'attente dédiées aux familles convoquées en assistance éducative spécifiquement aménagées (meublier adapté, livres et jeux pour enfants) afin de rendre l'instant moins anxiogène et permettre une mise en confiance de l'enfant.

- Des enfants peu accompagnés dans le cadre de la procédure

42. L'article 1186 du code de procédure civile prévoit que « *Le mineur capable de discernement, le père, la mère, le tuteur ou la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié peuvent faire choix d'un conseil ou demander au juge que le bâtonnier leur en désigne un d'office. La désignation doit intervenir dans les huit jours de la demande.* »
43. Ce même article précise, à son alinéa 2, que « *Ce droit est rappelé aux intéressés lors de leur première audition.* »
44. Il résulte de ces dispositions que seuls les enfants capables de discernement peuvent demander au juge que le bâtonnier leur désigne un avocat d'office.
45. Ainsi, d'une part, les parents ne peuvent pas formuler cette demande pour leur enfant et, d'autre part, les enfants considérés comme non discernants n'y ont pas accès.
46. Pourtant, outre le fait que, comme le notait déjà le Défenseur des droits dans son rapport annuel thématique de 2013 relatif à la parole de l'enfant en justice, l'information concernant la possibilité d'être accompagné par un avocat semble peu délivrée, les dispositions de l'article 1186 du code civil donnent lieu à des pratiques très disparates, qui dépendent souvent des relations entretenues avec le barreau : certains magistrats demandent au bâtonnier la désignation d'un avocat sans qu'une demande expresse ne leur ait été adressée, y compris, pour certains, lorsque l'enfant n'est pas discernant, d'autres s'y refusent considérant que les textes ne le permettent pas.
47. Par ailleurs, l'article 388-2 du code civil prévoit que « *Lorsque, dans une procédure, les intérêts d'un mineur apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux, le juge des tutelles dans les conditions prévues à l'article 383 ou, à défaut, le juge saisi de l'instance lui désigne un administrateur ad hoc chargé de le représenter.* »
48. L'alinéa 2 du même article précise que « *Dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative, l'administrateur ad hoc désigné en application du premier alinéa du présent article doit être indépendant de la personne morale ou physique à laquelle le mineur est confié, le cas échéant.* »

49. Ainsi, comme le Défenseur des droits l'a recommandé dans son rapport annuel thématique relatif aux droits de l'enfant publié le 20 novembre 2018³, un administrateur ad hoc devrait être désigné dès lors que l'intérêt du mineur est en contradiction avec celui de ses parents, comme cela peut être le cas en matière d'assistance éducative, ou du moins lorsqu'est envisagée une mesure de placement. La présence d'un tel professionnel auprès de l'enfant permettrait de s'assurer que ses droits sont respectés tant dans le cadre de la procédure judiciaire, en lui permettant notamment de demander au juge la désignation d'un avocat si l'enfant n'est pas discernant, que dans l'exécution de la mesure judiciaire par l'administration ou le secteur associatif habilité.
50. Le Défenseur des droits a toutefois pu constater que les procédures d'assistance éducative donnaient rarement lieu à la désignation d'un administrateur ad hoc, y compris lorsqu'elles concernent un enfant en bas-âge. C'est la raison pour laquelle il a recommandé à la ministre de la Justice, garde des Sceaux, d'engager les moyens nécessaires pour favoriser la désignation d'un administrateur *ad hoc* pour représenter l'enfant non capable de discernement dans la procédure d'assistance éducative afin de lui garantir un accès effectif à ses droits.⁴
51. La garde des Sceaux, dans son courrier du 17 février 2020, rappelle que la désignation d'un administrateur ad hoc implique une caractérisation, par le juge des enfants, du conflit d'intérêt qui peut exister entre ce dernier et celui de ses parents, l'audition de l'enfant par le magistrat permettant, selon elle, de recueillir la parole de l'enfant et d'estimer si les intérêts de chacun sont en opposition.
52. Cela nécessite dès lors que chaque enfant soit entendu par le magistrat ce qui, comme cela a pu être précisé précédemment, n'est pas toujours le cas.
53. Par ailleurs, la garde des Sceaux considère que la désignation systématique d'un administrateur ad hoc n'apporterait aucune plus-value en matière d'assistance éducative, le mineur capable de discernement n'ayant pas besoin de représentant légal et, pour les plus jeunes, le procureur de la République pouvant également former appel de la décision s'il estime que le danger pour l'enfant n'a pas cessé.
54. Néanmoins, l'enfant est partie à la procédure en assistance éducative. Or, il ne pourra demander à exercer ses droits, parmi lesquels son droit d'être assisté par un avocat ou de faire appel de la décision qui sera rendue, que s'il est considéré comme discernant. Un enfant non capable de discernement n'est pas dépourvu de droits. Seulement, il ne peut pas les exercer seul. En cas de conflit d'intérêt avec ses parents, seul un administrateur ad hoc pourra représenter l'enfant dans le cadre de la procédure et lui permettre d'exercer ses droits.
55. Si le parquet peut interjeter appel des décisions du juge des enfants, ces initiatives sont en pratique rares et le parquet est rarement représenté aux audiences en assistance éducative.
56. Par ailleurs, l'administrateur ad hoc a pour mission de s'assurer que les droits de l'enfant sont respectés tout au long de la procédure d'assistance éducative.
57. Il ne s'agit néanmoins pas de systématiser la désignation d'un administrateur ad hoc mais de favoriser celle-ci dès lors qu'elle paraît nécessaire pour garantir à l'enfant un accès effectif à ses droits dans le cadre de la procédure en assistance éducative.

³ Rapport annuel sur les droits de l'enfant 2018 - De la naissance à 6 ans : au commencement des droits

⁴ Recommandation 14 du rapport précité

58. Favoriser cette désignation passe nécessairement par une sensibilisation des magistrats au rôle important que pour l'enfant peut exercer ce professionnel dans la procédure d'assistance éducative mais également par l'augmentation du nombre d'administrateurs ad hoc et l'amélioration de leur formation aux droits de l'enfant.

- Le Défenseur des droits recommande à nouveau au garde des Sceaux, ministre de la justice, d'engager les moyens nécessaires pour favoriser la désignation d'un administrateur ad hoc pour représenter l'enfant non capable de discernement dans la procédure d'assistance éducative afin de lui garantir un accès effectif à ses droits.

2 - Des garanties procédurales mal respectées devant le juge des enfants

- L'insuffisante implication du parquet dans la procédure d'assistance éducative

59. L'article 1187 du code de procédure civile prévoit que « *L'instruction terminée, le dossier est transmis au procureur de la République qui le renvoie dans les quinze jours au juge, accompagné de son avis écrit sur la suite à donner ou de l'indication qu'il entend formuler cet avis à l'audience.* »
60. De même, l'article 1189 du même code précise, en son alinéa 3, que « *L'affaire est instruite et jugée en chambre du conseil, après avis du ministère public.* »
61. Pour autant, dans les situations dont il a pris connaissance ces dernières années, le Défenseur des droits constate que l'avis du parquet est très rarement mentionné dans les jugements d'assistance éducative. La présence d'un représentant du parquet lors des audiences devant le juge des enfants est encore plus rare.
62. De même, les appels formés par le parquet sont peu nombreux.
63. Déjà en 2001, le rapport du groupe de travail présidé par Jean-Pierre DESCHAMPS remis au garde des Sceaux, ministre de la justice, concernant le contradictoire et la communication des dossiers en assistance éducative relevait que « *le rôle du substitut chargé des mineurs, lorsqu'il existe, est généralement limité à la requête initiale et parfois à un avis du type "vu et ne s'oppose" en cours de procédure.* ».
64. Représentant l'ordre public, le parquet doit pouvoir, *a minima*, remettre un avis écrit motivé sur la décision à prendre par le juge des enfants, et exercer un réel examen de l'opportunité d'interjeter appel des décisions qui lui sont notifiées. Faute de l'exercice de ces missions par le parquet, le juge des enfants assume seul la procédure d'assistance éducative, qui se trouve privée en partie du respect du contradictoire.
65. En réponse à la note récapitulative qui lui a été adressée par le Défenseur des droits, la garde des Sceaux indique que, depuis septembre 2019, la « quasi-totalité » des parquets de première instance sont à effectif complet.
66. Les efforts déployés depuis 2017 afin d'augmenter les effectifs des parquets près des tribunaux de première instance sont, en effet, importants.
67. Néanmoins, comme l'a relevé le rapport de l'inspection générale de la justice d'octobre 2018 sur l'attractivité des fonctions des magistrats du ministère public, compte tenu des difficultés rencontrées aujourd'hui par les magistrats du parquet pour exercer l'ensemble de leurs missions, les procédures éducatives relevant des fonctions civiles du parquet sont "délaisées" par les magistrats accaparés par les fonctions pénales.

68. Ainsi, le Défenseur des droits estime qu'un réinvestissement du parquet dans les procédures civiles devant le juge des enfants passera également par une prise de conscience de l'importance du rôle qui lui est attribué dans le cadre de ces procédures.

- Le Défenseur des droits recommande au garde des Sceaux, ministre de la justice, d'assurer une implication effective des magistrats du parquet dans le cadre des procédures en assistance éducative devant le juge des enfants ou dans le cadre des appels interjetés à l'encontre des décisions prises par ce dernier, en prenant en compte dans l'évaluation de leur charge de travail le temps dédié à l'assistance éducative.

- L'absence de greffier à l'audience

69. Il résulte de l'article R. 123-13 du code de l'organisation judiciaire que « *Le directeur de greffe, ses adjoints, les greffiers de chambre, les chefs de services de greffe et les greffiers assistent les magistrats à l'audience et dans les cas prévus par les lois et règlements. Ils dressent les actes de greffe, notes et procès-verbaux dans les cas prévus par les lois et règlements* ».

70. L'article 728 du code de procédure civile précise les éléments retranscrits par le greffe lors de l'audience : date de l'audience, nom des juges et du greffier, nom des parties et la nature de l'affaire, incidents d'audience, etc.

71. Par ailleurs, l'article 454 du même code prévoit que le jugement contient le nom du greffier et l'article 456 qu'il est signé par ce professionnel.

72. La présence du greffier à l'audience d'assistance éducative est ainsi une obligation légale.

73. Or, le Défenseur des droits constate que la plupart des jugements en assistance éducative dont il a pris connaissance ont été rendus suite à une audience tenue sans greffier.

74. Il résulte de l'article 430 du code de procédure civile que « *La juridiction est composée, à peine de nullité, conformément aux règles relatives à l'organisation judiciaire. Les contestations afférentes à sa régularité doivent être présentées, à peine d'irrecevabilité, dès l'ouverture des débats ou dès la révélation de l'irrégularité si celle-ci survient postérieurement, faute de quoi aucune nullité ne pourra être ultérieurement prononcée de ce chef, même d'office.* »

75. L'absence de greffier à l'audience en assistance éducative ne pouvant être relevée qu'au début de l'audience devant le juge des enfants, ce moyen n'est pas de nature à entraîner la nullité du jugement rendu suite à cette audience. Les avocats soulèvent très exceptionnellement cette irrégularité en début d'audience, préférant voir statuer sur la situation dans les meilleurs délais.

76. Néanmoins, la présence du greffier, outre qu'elle relève d'une obligation légale, est essentielle dans la mesure où elle garantit le contenu des notes d'audience, document qui permet en cas de recours de vérifier qui était présent lors de l'audience, qui s'est exprimé, si des demandes ont été présentées pour la première fois à l'audience, et de prendre connaissance des propos détaillés de chacun, y compris de l'enfant entendu.

77. Il convient d'ajouter que, dans les dossiers d'assistance éducative communiqués au Défenseur des droits dans le cadre des instructions menées sur certaines situations, il a constaté que, faute de greffier à l'audience, les notes d'audience étaient rédigées par le

juge des enfants lui-même. Contraint de mener les débats, souvent dans des conditions difficiles du fait de l'enjeu de l'audience, le magistrat est alors tenu, en plus, de les retranscrire au cours ou à l'issue des débats. Les notes d'audience rédigées dans ces conditions sont souvent elliptiques, et ne peuvent retranscrire toute la subtilité des positions exprimées par les différents intervenants. Lorsqu'elles sont rédigées après la tenue de l'audience, leur contenu est nécessairement influencé par la décision que le magistrat vient de rendre.

78. En outre, la présence du greffier à l'audience permet au magistrat d'entendre l'enfant dans les conditions adaptées : outre qu'il n'est plus seul face à l'enfant, le juge peut se consacrer entièrement à l'échange et l'écoute du mineur, sans que cet échange et cette écoute ne soient perturbés et interrompus par la nécessité pour le magistrat de prendre lui-même des notes.
79. La garde des Sceaux, dans son courrier du 17 février 2020, insiste sur le fait que la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 consacre un effort sans précédent au bénéfice de la justice des mineurs avec la création de cent postes de greffiers supplémentaires pour améliorer le fonctionnement des tribunaux pour enfants.
80. Si l'effort est conséquent, il ressort des documents préparatoires à la loi de finances 2020 que l'affectation de greffiers supplémentaires répond à des objectifs de mise en œuvre de la réforme de la justice pénale des mineurs entrant en vigueur le 31 mars 2021 plus qu'à la volonté de pallier l'absence de greffier lors des audiences en assistance éducative.
81. Le rapport général élaboré par la commission des finances du Sénat mentionne clairement à cet égard que, lors de son audition par le rapporteur spécial, le directeur des services judiciaires a précisé que le recrutement de 100 greffiers prévu en 2020 s'effectuait dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance de 1945 ». ⁵
82. Au vu de ces objectifs affichés, une affectation de greffiers supplémentaires dans les tribunaux pour enfants ne garantit pas que ces derniers seront systématiquement présents aux audiences en assistance éducative, comme cela est prévu par la loi, et qu'ils n'assureront en priorité des activités liées à la justice pénale des mineurs au détriment des besoins de la justice civile.
83. Par ailleurs, la répartition des greffiers au sein des tribunaux, qu'il s'agisse des services du siège ou du parquet, est fixé par le directeur de greffe, sous le contrôle des chefs de juridictions, conformément à l'article R.123-6 du code de l'organisation judiciaire.
84. Dès lors, une plus grande présence des greffiers aux audiences en assistance éducative passera par une reconnaissance, par les directeurs de greffe et les chefs de cours et de juridictions, du rôle majeur des greffiers dans le cadre de la procédure en assistance éducative et de la nécessité de doter les cabinets des juges des enfants des moyens nécessaires pour mener à bien leurs fonctions, laquelle a pour objectif de protéger des enfants vulnérables, potentiellement en danger.
 - Le Défenseur des droits recommande au garde des Sceaux, ministre de la justice, de tenir compte, dans l'évaluation des besoins des juridictions en matière de greffe, de l'impérative présence des greffiers aux audiences d'assistance éducative.

⁵ Rapport général n° 140 (2019-2020) de M. Antoine LEFÈVRE, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019 remis dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances 2020

3 – Des délais de procédure trop longs par rapport à la nature-même du contentieux : la protection judiciaire de l'enfance

- Les délais d'audiencement

85. Le Défenseur des droits a pu constater, au travers des dossiers dont il est saisi, des délais d'audiencement excessivement longs, parfois devant le juge des enfants et surtout devant la chambre des mineurs en cas d'appel.
86. Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de situations dans lesquelles une première audience devant le juge des enfants est organisée plus de six, parfois plus de dix mois, suivant l'introduction d'une requête.
87. Dans ces situations, qui concernent essentiellement des jeunes se disant mineurs non accompagnés, le Défenseur des droits a régulièrement appelé l'attention des tribunaux pour enfants sur le caractère excessif des délais d'audiencement, ce qui a permis dans un certain nombre de cas que des audiences soient organisées et l'accès au juge respecté.
88. Le Défenseur des droits a également rappelé, à plusieurs reprises, de manière plus générale, l'impact de ces délais et la nécessité de statuer rapidement sur le besoin de protection de ces jeunes⁶. En effet, lorsque la requête en assistance éducative concerne une personne se disant mineure non accompagnée, cette dernière reste très souvent en errance, sans hébergement ni prise en charge éducative, dans l'attente du prononcé de la décision du juge des enfants.
89. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la date de prise en charge des mineurs non accompagnés aura un impact sur leur scolarisation et la régularisation de leur situation administrative à leur majorité.
90. Le Défenseur des droits a par ailleurs eu à connaître dernièrement de la situation d'une cour d'appel qui audiençait les affaires d'assistance éducative plus d'un an après la notification de la décision de première instance.
91. Ainsi, que la procédure en assistance éducative concerne un mineur non accompagné ou un enfant placé provisoirement hors du domicile familial, il n'est pas rare de constater que l'audience en appel sur une décision du juge des enfants n'interviendra pas avant l'échéance de la mesure ordonnée et une nouvelle audience devant le juge des enfants, ce qui compromet l'effectivité du droit à un second degré de juridiction.
92. Lorsque la décision frappée d'appel concerne par exemple le placement d'un enfant, l'incertitude dans laquelle se trouve le mineur concerné, dans l'attente de la prochaine décision de la cour d'appel, ne lui permet pas de s'installer dans le placement ordonné et ne permet pas à sa famille de s'inscrire dans un travail collaboratif avec les services en charge de la mesure. Cette difficulté est inhérente au droit de recours mais pourrait être limitée grâce à un examen en appel dans des délais raisonnables. Des délais excessifs d'audiencement en appel ne sont ainsi pas en adéquation avec le principe de la recherche de l'adhésion de la famille par le juge des enfants et la chambre des mineurs.
93. Si ces délais sont difficilement quantifiables en raison de leur grande hétérogénéité sur le territoire national, la longueur des procédures semble s'aggraver, ne permettant pas

⁶ Voir notamment la recommandation du Défenseur des droits n°5 de sa décision MDE-2012-179 du 21 décembre 2012 et sa décision 2016-052 du 26 février 2016

de garantir les droits de chacun et d'assurer la sécurité des mineurs concernés par la procédure.

94. Dans son courrier du 17 février 2020, la garde des Sceaux précise que les délais entre la saisine du juge des enfants et la première décision juridictionnelle est, en moyenne, d'un mois et six jours, et de 2 mois et trois jours entre la saisine et la première audience. Elle en conclut que les juges des enfants fixent au plus tôt des audiences et prennent des décisions en urgence lorsque cela est nécessaire pour la protection de l'enfant.
95. La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoit la création de 70 postes de juges des enfants supplémentaires. Bien que cette augmentation ait pour objectif d'accompagner la mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance du 2 février 1945, elle aura nécessairement un effet positif sur la charge de travail des juges des enfants et les délais d'audiencement dans le cadre des procédures en assistance éducative. Le nombre de créations de postes annoncé ne semble néanmoins pas à la hauteur des besoins de certains tribunaux pour enfants.
- Le Défenseur des droits recommande au garde des Sceaux, ministre de la justice, de poursuivre les efforts entrepris quant à la création de nouveaux postes de juges des enfants et de doter les chambres des mineurs des effectifs requis afin que chaque magistrat soit en mesure de traiter les saisines et suivre les dossiers qui lui sont confiés dans des délais raisonnables au vu notamment des situations de danger des enfants inhérentes à la procédure en assistance éducative.

- Les délais de notification des décisions

96. L'article 503 du code de procédure civile prévoit que « *Les jugements ne peuvent être exécutés contre ceux auxquels ils sont opposés qu'après leur avoir été notifiés, à moins que l'exécution n'en soit volontaire.* »
97. La notification des décisions relève de la compétence du greffe, en vertu de l'article 1195 du code de procédure civile, lequel prévoit expressément que « *Les convocations et notifications sont faites par le greffe par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Le juge peut, toutefois, décider qu'elles auront lieu par acte d'huissier de justice, le cas échéant, à la diligence du greffe, ou par la voie administrative.* »
98. L'alinéa 1^{er} de l'article 1190 du même code précise que « *Les décisions du juge sont notifiées dans les huit jours aux parents, tuteur ou personne ou service à qui l'enfant a été confié, ainsi qu'au conseil du mineur s'il en a été désigné un.* »
99. Or, le Défenseur des droits constate dans certains dossiers des délais de notification pouvant atteindre plus de trois mois. En contradiction avec les dispositions citées ci-dessus, ces délais peuvent retarder l'exécution de la décision ou encore priver pendant des mois les parties de leur droit de faire appel alors que la mesure de placement, par exemple, est assortie de l'exécution provisoire et effective.
100. Le Défenseur des droits a eu à connaître de la situation d'un mineur ayant fait l'objet d'une décision ordonnant une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) chez son père, lieu de résidence de l'enfant, et parallèlement d'une saisine du juge des enfants du ressort du domicile de sa mère aux fins de désignation d'un service pour exercer une même mesure dans le département de résidence de cette dernière.
101. L'instruction menée par le Défenseur des droits, suite à la saisine du père de l'enfant qui s'interrogeait sur l'absence de mise en œuvre de ces mesures un an après qu'elles

aient été ordonnées, a permis d'identifier, d'une part, que la décision du juge des enfants ordonnant l'AEMO au domicile du père n'avait pas été notifiée au service désigné dans le dispositif de la décision, et que la seconde décision saisissant le juge des enfants du lieu de résidence de la mère ne lui avait pas été transmise.

102. De même, l'article 1190 du code de procédure civile prévoit que le dispositif de la décision prise en assistance éducative par le juge des enfants est notifié au mineur de plus de seize ans à moins que son état ne le permette pas. Pourtant, en pratique, cette notification est rarement faite, alors que la décision le concerne directement et qu'il est partie à la procédure.

103. Les situations dont le Défenseur des droits est saisi tendent à montrer que ces retards et carences ne sont pas isolés et sont liés aux difficultés que rencontrent les services de greffe des tribunaux pour enfants pour faire face à l'ensemble de leurs missions.

- Le Défenseur des droits recommande au garde des Sceaux, ministre de la justice, de diffuser une circulaire à l'attention des directeurs de greffe pour insister sur l'enjeu que représentent les décisions judiciaires d'assistance éducative pour protéger des enfants en danger afin qu'il soit apporté la plus grande diligence et vigilance aux actes de greffe nécessaires à leur bonne exécution.

- Les délais d'exécution des décisions du juge des enfants

104. L'ouverture d'une procédure en assistance éducative repose sur l'existence éventuelle d'un danger pour l'enfant.

105. Aussi, les mesures ordonnées doivent être exécutées avec diligence, sous peine de laisser perdurer la situation potentielle de danger et priver la procédure en assistance éducative de toute raison d'être.

106. Or, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de situations dans lesquelles une mesure d'investigation, d'assistance éducative en milieu ouvert ou encore de placement a été ordonnée par le juge des enfants et n'est pas exécutée plusieurs mois après la notification de la décision.⁷

107. Par ailleurs, il a régulièrement l'occasion de constater, lorsque différentes mesures administratives et/ou judiciaires se succèdent, une absence d'échanges entre les services intervenus, au détriment de la continuité de l'accompagnement et de la prise en charge.

108. Ainsi, il est fréquemment saisi de situations dans lesquelles les services mandatés commencent à exercer une mesure d'assistance éducative ordonnée par le juge des enfants sans concertation préalable avec les services qui ont pu précédemment accompagner la famille et sans prendre connaissance du dossier en assistance éducative.

109. Il ressort de l'article 221-4 alinéa 2 du code de l'action sociale et des familles (CASF), que « *Lorsqu'un enfant bénéficie d'une mesure prévue à l'article 375-2 ou aux 1°, 2°, 4° et 5° de l'article 375-3 du code civil, le président du conseil départemental organise, sans*

⁷ Le Défenseur des droits a à cet égard pris connaissance de la tribune « Mineurs délinquants, mineurs en danger : le bateau coule ! », publiée par les juges des enfants du tribunal de grande instance de Bobigny en novembre 2018, alertant sur le manque de moyens alloués à la protection de l'enfance et dans laquelle ils expliquent qu'« il s'écoule jusqu'à 18 mois entre l'audience au cours de laquelle la décision est prononcée par le juge des enfants et l'affectation du suivi à un éducateur. Près de 900 mesures, soit 900 familles, sont en attente ». Il a également pris note de la pétition qui a suivi, lancée par l'association des magistrats de la jeunesse et de la famille, alertant tant les conseils départementaux que les autorités de l'Etat.

préjudice des prérogatives de l'autorité judiciaire, entre les services du département et les services chargés de l'exécution de la mesure, les modalités de coordination en amont, en cours et en fin de mesure, aux fins de garantir la continuité et la cohérence des actions menées. ».

110. Cette coordination semble néanmoins peiner à se mettre en place, comme a déjà pu le constater le Défenseur des droits, notamment dans sa décision 2018-197 du 24 juillet 2018.
111. Dans cette situation, dans laquelle l'enfant concernée par la procédure d'assistance éducative est décédée, le service mandaté pour exécuter la mesure d'AEMO ordonnée suite à la mainlevée du placement, n'a pas consulté le dossier d'assistance éducative ni contacté l'ASE qui ne l'a pas fait davantage. La consultation du dossier, ou des échanges entre services, auraient pourtant permis au service mandaté d'obtenir des précisions sur le contexte du retour à domicile et sur les difficultés pouvant subsister quant à la prise en charge de l'enfant par ses parents, nécessitant une exécution rapide de la mesure. Or, cet accompagnement s'est mis en place plus d'un mois après la fin du placement, privant l'enfant et ses parents de suivi au moment le plus délicat du retour au domicile.
112. Au vu des délais de mise en œuvre des mesures et afin d'éviter les ruptures de prise en charge illustrées ci-dessus, certains juges des enfants ordonnent simultanément un placement et un accompagnement en milieu ouvert.
113. Néanmoins, cette pratique, disparate, n'est pas permise par les textes lorsque l'enfant est confié aux services de l'aide sociale à l'enfance.
114. Sur ce point, le Défenseur des droits a recommandé à la garde des Sceaux, ministre de la justice, dans sa décision 2018-197 précitée, *« d'engager une réforme en vue de modifier l'article 375-4 du code civil afin de permettre l'instauration d'une possibilité de cumul, sur une courte période, d'une mesure de placement à l'aide sociale à l'enfance et d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert, afin de favoriser les transitions et le relais entre les services ».*
115. En réponse, la ministre a indiqué qu'en application de l'article 31 de la loi n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, une expérimentation sur une période de trois ans était actuellement en cours donnant la possibilité au juge des enfants de prononcer, en plus d'une mesure de placement, une mesure en milieu ouvert obligatoirement confiée à la protection judiciaire de la jeunesse. Elle a précisé que la généralisation de ce dispositif, susceptible d'avoir un impact financier sur les départements, nécessitait la consultation de ces derniers.
116. Le Défenseur des droits observe que cette expérimentation ne vise pas l'hypothèse de la transition entre les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert et de placement, dans un sens ou dans l'autre.
117. Il ressort en outre de la circulaire du 24 mars 2017⁸ que cette possibilité, pour les juges des enfants, de prononcer, sur réquisition écrite du ministère public et à titre expérimental, une « double mesure », lorsque le mineur est confié aux services départemental de l'aide sociale à l'enfance est surtout pensée en direction des enfants de retour de zone irako-syriennes. La circulaire précise en effet que *« Si ces dispositions légales n'ont pas été construites pour répondre à la seule problématique des enfants de retour de zone de conflit, elles apparaissent, dans ce cadre, particulièrement adaptées. »*

⁸ Circulaire du ministre de la justice du 24 mars 2017 relative aux dispositions en assistance éducative de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 et au suivi des mineurs de retour de zone irako-syrienne, NOR : JUSF1709228C

118. La circulaire du 20 février 2020 relative à la contractualisation préfet/ARS/département pour la prévention et la protection de l'enfance⁹ prévoit la possibilité, pour les départements contractants avec l'Etat, de s'engager autour d'un objectif dit « facultatif » visant à « *Systématiser les mesures d'accompagnement au retour à domicile* ».
119. Il s'agit, pour les conseils départementaux, de rendre systématique la mise en œuvre d'une mesure d'aide à domicile, sur le fondement de l'article L.223-3 du code de l'action sociale et des familles qui dispose qu' « *au terme de l'accueil d'un enfant par le service de l'aide sociale à l'enfance, le président du conseil départemental s'assure qu'un accompagnement permet le retour et le suivi de l'enfant dans sa famille dans les meilleures conditions* ». En fonction de la situation et des besoins de l'enfant, il peut s'agir de l'intervention d'un technicien ou d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale, d'un accompagnement en économie sociale et familiale ou d'une mesure éducative à domicile.
120. Si ces dispositions sont intéressantes, leur portée est relative. En effet, elles ne concernent que les départements contractants avec l'Etat et l'objectif poursuivi n'est pas un objectif présenté comme obligatoire. En outre, l'accompagnement proposé relève du volet administratif du dispositif de protection de l'enfance et nécessite dès lors l'accord des parents concernés. Faute d'accord, cet accompagnement ne pourra se mettre en place. Enfin, ces mesures sont envisagées une fois le retour à domicile devenu effectif, et non comme un accompagnement et une préparation en vue du retour de l'enfant au domicile. Elles ne répondent dès lors pas aux objectifs de la recommandation émise par le Défenseur des droits visant à donner la possibilité au juge des enfants d'ordonner concomitamment, pour une durée limitée, une mesure de placement et une mesure d'accompagnement en milieu ouvert en vue de préparer le retour au domicile lorsque la fin du placement est envisagée.
- Le Défenseur des droits recommande à nouveau au garde des Sceaux, ministre de la justice, d'engager une réforme en vue de modifier l'article 375-4 du code civil afin de permettre l'instauration d'un cumul, sur une courte période, d'une mesure de placement à l'aide sociale à l'enfance et d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert, afin de favoriser les transitions et le relai entre les services.
121. Dans son courrier du 17 février 2020, la garde des Sceaux précise que, dans le cadre du processus de contractualisation entre l'Etat et les départements élaboré par le secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance, des instances quadripartites associant les tribunaux pour enfants, les parquets des mineurs, les services de la protection judiciaire de la jeunesse et les conseils départementaux seront mis en place dans les départements contractants.
122. La circulaire du 20 février 2020 relative à cette contractualisation préfet/ARS/département pour la prévention et la protection de l'enfance¹⁰ présente en effet l'objectif « fondamental » de renforcement des observatoires départementaux de protection de l'enfance comme « *complémentaire à la mise en place dans chaque département d'instances quadripartites entre le président du conseil départemental, le parquet des mineurs, le tribunal pour enfants et les services de la protection judiciaire de la jeunesse territorialement compétents.* »

⁹ Circulaire du ministère des solidarités et de la santé n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2020/34 du 20 février 2020 relative à la contractualisation préfet/ARS/département pour la prévention et la protection de l'enfance

¹⁰ Circulaire du ministère des solidarités et de la santé n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2020/34 du 20 février relative à la contractualisation préfet/ARS/département pour la prévention et la protection de l'enfance

123. Toutefois, la création de ces instances quadripartites ne figure pas parmi les objectifs à atteindre et sur lesquels l'Etat et les départements s'engagent dans le cadre de ces contrats.

124. Or, il est particulièrement important, dans l'intérêt des enfants concernés, de favoriser la réflexion commune et la coordination entre les services du département et le tribunal pour enfants, permettant des échanges réguliers, fluides et constructifs relatifs au fonctionnement, aux difficultés rencontrées, parmi lesquelles le manque de place dans les dispositifs ou les délais d'exécution des décisions judiciaires, ou encore les choix à opérer à l'égard des mineurs confiés, et ce dans le respect de la place et des responsabilités de chacun des acteurs.

- Le Défenseur des droits recommande au garde des Sceaux, ministre de la justice d'œuvrer avec le secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance pour améliorer la concertation et la coordination sur le terrain entre les tribunaux pour enfants et les services de l'aide sociale à l'enfance dans l'intérêt supérieur des enfants, notamment en créant des instances de réflexion et de coordination permettant des échanges réguliers, fluides et constructifs relatifs au fonctionnement, aux difficultés rencontrées, ou encore aux choix à opérer à l'égard des mineurs confiés, dans le respect des compétences et responsabilités de chacun des acteurs ;

V – Des moyens informatiques insuffisants au service de la procédure d'assistance éducative

125. Le Défenseur des droits note que les procédures d'assistance éducative ne bénéficient toujours pas d'un traitement informatique permettant une connaissance de l'historique de la situation d'un enfant au niveau national.

126. L'application CASSIOPEE, installée au sein des juridictions en 2008, permet de recenser toutes les procédures pénales au plan national et leur stade de traitement. Il a considérablement amélioré le partage d'informations entre les juridictions et au sein des services d'une même juridiction.

127. Pourtant, si cela semblait prévu par le ministère de la justice, l'utilisation de ce fichier n'a toujours pas été étendue aux procédures d'assistance éducative.

128. La garde des Sceaux, dans son courrier du 17 février 2020, considère qu'il n'est pas opportun de généraliser l'application CASSIOPEE, sans en préciser la raison.

129. Les procédures en assistance éducative continuent d'être traitées dans un logiciel séparé, WINEURS, propre à chaque juridiction et non connecté aux autres tribunaux pour enfants, ce qui ne permet pas d'avoir connaissance d'éventuelles autres procédures en cours en assistance éducative dans d'autres juridictions ou de connaître l'historique des mesures d'accompagnement de la famille ordonnées sur le territoire national.

130. Alors que les pouvoirs publics recherchent un pilotage national de la protection de l'enfance, dans un contexte où le nomadisme de certaines familles est important, le Défenseur des droits regrette que le ministère de la justice n'accorde pas davantage d'importance à cette question, et ne fasse pas, dans l'intérêt des enfants, de l'évolution du traitement informatique national des procédures d'assistance éducative une priorité.

- Le Défenseur des droits recommande au garde des Sceaux, ministre de la justice, de doter les services judiciaires de moyens techniques et informatiques adéquats permettant aux différents acteurs de la procédure en assistance éducative de connaître l'historique du parcours d'un enfant et de l'ensemble des mesures d'accompagnement de sa famille ordonnées sur le territoire national.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits conclut que le service public de la justice est défaillant, en ce qu'il ne garantit pas partout et pour tous le respect des droits et de l'intérêt supérieur des enfants parties à des procédures d'assistance éducative.

Le Défenseur des droits :

Recommande au garde des Sceaux, ministre de la justice :

- D'engager les moyens nécessaires pour favoriser la désignation d'un administrateur ad hoc pour représenter l'enfant non capable de discernement dans la procédure d'assistance éducative afin de lui garantir un accès effectif à ses droits ;
- D'affecter les moyens nécessaires pour que les greffiers soient en nombre suffisant pour assumer l'ensemble de leurs tâches, y compris la tenue des audiences d'assistance éducative ;
- De poursuivre les efforts entrepris quant à la création de nouveaux postes de juges des enfants et de doter les chambres des mineurs des effectifs requis afin que chaque magistrat soit en mesure de traiter les saisines et suivre les dossiers qui lui sont confiés dans des délais raisonnables au vu notamment des situations de danger des enfants inhérentes à la procédure en assistance éducative ;
- D'assurer une implication effective des magistrats du parquet dans le cadre des procédures en assistance éducative devant le juge des enfants ou dans le cadre des appels interjetés à l'encontre des décisions prises par ce dernier, en prenant en compte dans l'évaluation de leur charge de travail le temps dédié à l'assistance éducative ;
- De veiller à l'aménagement dans les juridictions de salles d'attente dédiées aux familles convoquées en assistance éducative spécifiquement aménagées (meublement adapté, livres et jeux pour enfants) afin de permettre une mise en confiance de l'enfant ;
- D'engager une réforme en vue de modifier l'article 375-4 du code civil afin de permettre l'instauration d'une possibilité de cumul, sur une courte période, d'une mesure de placement à l'aide sociale à l'enfance et d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert, pour favoriser les transitions et le relais entre les services ;
- De doter les services judiciaires de moyens techniques et informatiques adéquats permettant aux différents acteurs de la procédure en assistance éducative de connaître l'historique du parcours d'un enfant et des mesures d'accompagnement de sa famille ordonnées sur le territoire national ;
- D'œuvrer avec le secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance pour améliorer la concertation et la coordination sur le terrain entre les tribunaux pour enfants et les services de l'aide sociale à l'enfance dans l'intérêt supérieur des enfants,

notamment en créant des instances de réflexion et de coordination permettant des échanges réguliers, fluides et constructifs relatifs au fonctionnement, aux difficultés rencontrées, ou encore aux choix à opérer à l'égard des mineurs confiés, dans le respect des compétences et responsabilités de chacun des acteurs ;

- De tenir compte, dans l'évaluation des besoins des juridictions en matière de greffe, de l'impérative présence des greffiers aux audiences d'assistance éducative ;
- De diffuser une circulaire à l'attention des directeurs de greffe pour insister sur l'enjeu que représentent les décisions judiciaires d'assistance éducative pour protéger des enfants en danger afin qu'il soit apporté la plus grande diligence et vigilance aux actes de greffe nécessaires à leur bonne exécution.