

Paris, le 14 avril 2023

---

**Décision du Défenseur des droits n° 2023-025**

---

**La Défenseure 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 européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment les articles 3 et 46 ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant ;

Après consultation du collège compétent en matière de promotion et de protection des droits de l'enfant ;

---

Ayant pris connaissance de l'arrêt définitif, *Association Innocence en danger et association Enfance et Partage c. France* du 4 juin 2020, aux termes duquel la Cour européenne des droits de l'homme a constaté la violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en raison de l'échec du système français de protection de l'enfance à protéger M. des graves maltraitances causées par ses parents, qui ont abouti à son décès ;

Décide, en vertu de l'article 2 de la Règle n° 9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, de soumettre les présentes observations concernant l'exécution de cet arrêt.

Claire HÉDON

**Observations du Défenseur des droits sur l'exécution de l'arrêt *Association Innocence en danger et association Enfance et Partage c. France***

En vertu de l'article 46 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention), les Etats contractants doivent se conformer aux arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), dans les litiges auxquels ils sont parties.

Cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption, par les autorités de l'Etat défendeur, de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, ainsi que des mesures générales permettant de prévenir des violations semblables.

Aux termes de la Règle n°6 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables de la Cour<sup>1</sup>, celui-ci examine si des mesures générales ont été adoptées « *afin de prévenir de nouvelles violations similaires à celles constatées ou de mettre un terme à des violations continues* ».

\*\*\*

Le 4 juin 2020, la Cour a rendu l'arrêt *Association Innocence en danger et association Enfance et Partage c. France* (requêtes n°15343/15 et 16806/15), devenu définitif le 4 septembre 2020<sup>2</sup>.

Aux termes de cet arrêt, la Cour a conclu à la violation de l'article 3 de la Convention en raison de l'échec du système français de protection de l'enfance à protéger M. : « *le système a failli à protéger M. des graves abus qu'elle a subis de la part de ses parents et qui ont d'ailleurs abouti à son décès* ».

Rappelant l'extrême vulnérabilité des enfants et les obligations de protection de l'Etat à leur égard au titre de l'article 3 de la Convention, la Cour a considéré que l'incapacité des services de l'Etat, malgré les signes et les alertes répétées, à protéger M. des maltraitances causées par ses parents constituait en l'espèce un traitement inhumain ou dégradant.

La Cour a relevé en particulier l'absence de réactivité des autorités en temps réel aux signalements, l'absence d'audition de personnes, notamment des enseignants qui « *peuvent jouer un rôle primordial dans le système de prévention de la violence* », l'absence d'actes d'enquête complémentaires sur l'environnement familial, les conditions inappropriées de l'examen médico-légal de l'enfant et de l'audition de la mère, l'absence d'un psychologue lors du recueil de la parole de l'enfant, le classement sans suite « *pur et simple* » de l'affaire sans prendre certaines précautions (communication entre le parquet et l'aide sociale à l'enfance, enquête sociale, surveillance), l'absence de mécanisme centralisant les informations relatives à la situation de l'enfant, l'absence de mesures des services sociaux en présence d'éléments complémentaires préoccupants sur l'état de M.

---

<sup>1</sup> Règles adoptées par le Comité des Ministres le 10 mai 2006 et amendées le 18 janvier 2017.

<sup>2</sup> *Association Innocence en danger et association Enfance et Partage c. France*, n° n°15343/15 et 16806/15, § 175, 25 juin 2020.

Pour parvenir à ces conclusions, la Cour s'est notamment appuyée sur le compte-rendu du 30 juin 2014 de la mission confiée alors par le Défenseur des droits et son adjointe, la Défenseure des enfants, à M. Alain GREVOT<sup>3</sup>. Ce rapport émettait en conclusion un certain nombre de recommandations, sur lesquelles le Défenseur des droits, comme indiqué en préambule du compte-rendu, s'est appuyé dans ses travaux ultérieurs. Le Gouvernement a remis son bilan d'action le 11 juin 2021, qui a été actualisé en septembre 2022.

Dans le cadre de cette procédure, la Défenseure des droits soumet les observations suivantes.

## **I. Des constats partagés sur l'état général de la protection de l'enfance**

La Défenseure des droits ne conteste pas les progrès législatifs réalisés depuis les événements dramatiques qui ont abouti, en 2009, au décès de la petite M., alors âgée de 8 ans. Ainsi, depuis la loi du 5 mars 2007<sup>4</sup>, deux lois importantes sur la protection de l'enfance ont été adoptées, respectivement les 14 mars 2016<sup>5</sup> et 7 février 2022<sup>6</sup>.

La loi du 7 février 2022 a notamment acté une nouvelle architecture de la gouvernance nationale et prévu des lieux d'échange départementaux à titre expérimental (comité départemental pour la protection de l'enfance<sup>7</sup>).

Si le cadre légal relatif à la protection des enfants est aujourd'hui étoffé, son application sur le terrain apparaît cependant particulièrement hétérogène et insatisfaisante, voire lacunaire. La protection des enfants s'en trouve donc affaiblie.

Ce constat ressort des saisines mêmes du Défenseur des droits dont la protection de l'enfance représente depuis plusieurs années l'un des premiers motifs en matière de défense des droits de l'enfant ( près de 30% des réclamations annuelles sur ce champ de compétence<sup>8</sup>).

### **1) Des alertes répétées sur le caractère préoccupant de la protection de l'enfance et l'ineffectivité du dispositif de mise en œuvre sur le terrain**

En mai 2018, la mission sur les morts violentes d'enfants au sein des familles<sup>9</sup> prévue par le plan interministériel 2017-2019 de lutte contre les violences faites aux enfants, et composée de l'Inspection générale de la justice (IGJ), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), a dressé un constat particulièrement inquiétant. Son rapport recense les décès d'enfants survenus dans la sphère familiale et analyse les circonstances et causalités dans lesquelles ils sont intervenus.

Sur les cinq années étudiées (de 2012 à 2016), il établit qu'un enfant décède tous les cinq jours des mauvais traitements de ses parents ; ces jeunes victimes ont, pour la moitié d'entre elles,

---

<sup>3</sup> [Compte-rendu de la mission confiée par le Défenseur des droits et son adjointe, la Défenseure des enfants, à M. Alain Grevot, Délégué thématique, sur l'histoire de Marina](#), juin 2014.

<sup>4</sup> LOI n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

<sup>5</sup> LOI n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant

<sup>6</sup> LOI n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants

<sup>7</sup> Art 37 de la loi du 7 février 2022

<sup>8</sup> En 2022, 36% des réclamations instruites par le pôle Défense des droits de l'enfant, concernait la protection de l'enfance (31% en 2021 et 35% en 2020).

<sup>9</sup> [Mission sur les morts violentes d'enfants au sein des familles](#) – Evaluation du fonctionnement des services sociaux, médicaux, éducatifs et judiciaires concourant à la protection de l'enfance - C.Compagnon et N.Durand (IGAS) – B.del Volgo, F.Neymarc et I.Poinso (IGJ) – F.Thomas et E.Liouville (IGAENR) – Mai 2018 (publié en avril 2019).

moins d'un an. Sur la base de l'analyse de 50 situations, notamment des conditions de suivi des familles par les services sociaux, médicaux, éducatifs et judiciaires concourant à la protection de l'enfance, les inspecteurs en charge de cette mission, ont formulé 32 recommandations concrètes destinées à :

- Mieux repérer, évaluer et prévenir les situations pouvant engendrer un danger pour l'enfant ;
- Mieux organiser les interventions dans le cadre d'un partenariat plus suivi entre les services compétents ;
- Développer la formation des professionnels concernés et favoriser la construction d'une culture commune.

Ainsi, selon la mission, « *[s]on analyse doit être située dans le contexte des 300 000 mesures exercées chaque année en protection de l'enfance. Ces homicides interrogent toutefois la société dans son ensemble et l'action publique en particulier. Ils sont "la pointe émergée de l'iceberg" qui révèle la gravité du phénomène de la maltraitance des enfants et les conséquences qu'elle engendre sur leur vie future* ». <sup>10</sup>

En 2019, dans un rapport d'analyse relatif à la situation d'une enfant victime de viol par un ami de ses parents, alors qu'elle faisait l'objet d'une mesure de protection de l'enfance, le Défenseur des droits mettait déjà en exergue la dichotomie entre les évolutions législatives intervenues depuis les faits (1998-2005) et la persistance de nombreuses difficultés constatées sur le terrain, au plus proche des enfants et des familles. <sup>11</sup>

En conclusion de ce rapport, le Défenseur des droits se disait extrêmement inquiet des difficultés rencontrées par la protection de l'enfance pour faire face à ses missions, notamment en matière d'évaluation des situations. Il relevait que dans certains départements, les délais d'exécution des mesures d'évaluation des informations préoccupantes étaient de plus de plus longs, comme les délais de mise en œuvre des mesures de protection judiciairement ordonnées, ce qui interrogeait l'effectivité de la protection des enfants. Il soulignait la saturation des services, leurs difficultés à intervenir en prévention des situations critiques, et le manque de moyens dénoncé dans de nombreux départements par les travailleurs sociaux qui ne parvenaient plus à exercer leurs missions dans des conditions acceptables.

Si ces rapports soulignent l'amélioration, depuis les faits générateurs des enquêtes, du repérage des situations de danger, le Défenseur des droits reste toutefois préoccupé par la persistance de situations dramatiques « *passées sous le radar* » des services de protection de l'enfance et par le nombre de mesures de protection de l'enfance qui, même lorsqu'elles sont ordonnées par un juge, demeurent ineffectives.

En novembre 2020, la Cour des comptes fait, dans un rapport sur la protection de l'enfance, les mêmes constats. Forte de son enquête, elle relève que « *les deux dernières lois de 2007 et 2016 relatives à la protection de l'enfance, bien que riches en innovations favorisant le pilotage de la politique et une meilleure prise en charge des enfants, ne faisaient l'objet que d'une application minimale. En treize ans, de nombreux enfants protégés n'auront pu profiter des améliorations attendues. Devenus jeunes adultes, ils n'auront bénéficié pour leur grande majorité ni d'un projet pour l'enfant, ni de l'examen de leur statut au regard de la question de l'autorité parentale, n'auront pas toujours été accueillis dans une structure totalement adaptée*

---

<sup>10</sup> Rapport précité, p. 9.

<sup>11</sup> Défenseur des droits, [Situation de KJ : Rapport d'analyse des interventions socio-éducatives, judiciaires et policières entre 1998 et 2005](#), juin 2019.

*à leurs besoins et leur avenir aura le plus souvent été envisagé sur le court terme et dans le meilleur des cas jusqu'à leurs 21 ans ».*<sup>12</sup>

Au fil de son rapport, la Cour des comptes déplore la défaillance du pilotage de la politique de protection de l'enfance. Le cadre ambitieux défini par le législateur reste en partie inappliqué. Le pilotage national apparaît encore largement fragmenté et inefficace localement, tandis que la coordination locale entre départements et services de l'Etat s'avère insuffisante, laissant apparaître de larges disparités territoriales.

Elle déplore également une politique de prévention marginale, un traitement trop long des informations préoccupantes, et des tensions autour des délais d'exécution des décisions de justice en faveur des enfants, entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative en charge de veiller à leur bonne exécution.

Enfin, très récemment, en août 2022, l'IGJ et l'IGAS ont rendu un rapport de mission de contrôle à la suite du décès d'un nourrisson suivi en assistance éducative en 2021<sup>13</sup>. L'analyse rétrospective des interventions auprès de cet enfant laisse apparaître, une fois de plus, de nombreuses failles au sein des dispositifs de protection de l'enfance qui n'ont pu éviter ce nouveau drame.

Les inspections indiquent que le parcours du nourrisson a également mis en exergue des risques structurels, dont certains avaient déjà été relevés lors de précédents rapports, notamment celui du Défenseur des droits du 30 juin 2014 relatif au décès de M.,<sup>14</sup> qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour du 4 juin 2020.

Elles pointent à nouveau le cloisonnement entre les différents acteurs intervenant autour de l'enfant et sa famille, les déficits de communication entre ces derniers qui n'ont pas permis de remettre en cause notamment l'hypothèse d'une origine génétique des fractures qui a un temps été émise, l'insuffisante prise en compte des différents diagnostics médicaux, le flou dans les modalités des interventions à domicile, la négation par les parents de faits de violences et l'itinérance géographique de la famille. Autant de points d'attention déjà relevés dans la situation de la petite M.

Les inspections indiquent que *« la persistance de ces risques laisse craindre la réitération de telles situations »*. Elles alertent sur le fait que l'ensemble des acteurs en protection de l'enfance travaille aujourd'hui en mode dégradé, dans un secteur touché par des difficultés de recrutement et marqué par une recrudescence des signalements après les confinements liés à la pandémie de COVID.

Selon la note de l'Observatoire national de la protection de l'enfance de décembre 2022, *« les données du Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) représentent la principale source de données administratives abordant la violence physique commise dans un cadre intrafamilial. Elles permettent de comptabiliser une partie des mineurs victimes, en se basant sur le nombre de dépôt de plaintes auprès des services de police ou de gendarmerie. En 2020, 33 468 victimes mineures au moment des faits de violences physiques dans un cadre intrafamilial ont été enregistrées par les services de police ou de gendarmerie (ONPE, 2022). Ce nombre a augmenté de près de 10 % entre 2019 et 2020, augmentation pouvant s'expliquer par les différentes périodes de confinement en lien avec la pandémie de Covid 19 qui ont*

---

<sup>12</sup> Cour des Comptes, « [La protection de l'enfance. Une politique inadaptée au temps de l'enfant](#) », Rapport thématique, novembre 2020.

<sup>13</sup> [Mission de contrôle interministérielle suite au décès d'un enfant suivi en assistance éducative - Rapport définitif, août 2022](#), Inspection générale de la justice - Inspection générale des affaires sociales.

<sup>14</sup> Rapport précité, p. 2

vraisemblablement impacté de manière notable les dépôts de plaintes. Elles affectent autant les filles que les garçons (taux de victimation chez les filles et chez les garçons de 2,4 pour 1 000 mineurs). Le SSMSI quantifie également chaque année le nombre de victimes d'infanticides dans le cadre intrafamilial enregistrés par les forces de sécurité. Ce chiffre représente du fait de sa définition, la partie la plus extrême des violences physiques. En 2020, le SSMSI a dénombré 49 mineurs de moins de 18 ans décédés des suites d'un infanticide dans un cadre intrafamilial, contre 53 en 2019 »<sup>15</sup>.

Ces données ne renseignent malheureusement pas sur la connaissance du phénomène des infanticides qui ont eu lieu alors que les enfants étaient connus des services de prévention ou de protection de l'enfance.

En dépit de l'arrêt *Association Innocence en danger et association Enfance et Partage c. France* du 4 juin 2020, le Défenseur des droits constate que la situation de la protection de l'enfance sur l'ensemble du territoire français, déjà fragilisée avant la crise sanitaire, s'avère aujourd'hui extrêmement préoccupante.

## **2) Une détérioration de la protection de l'enfance qui se confirme à travers les réclamations récentes reçues par le Défenseur des droits**

Depuis quelques mois, le Défenseur des droits est alerté par des magistrats, juges des enfants de plusieurs tribunaux, qui rencontrent d'importantes difficultés pour faire appliquer leurs décisions par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou des associations habilitées.

Outre son leur ? caractère exceptionnel dans l'histoire du Défenseur des droits, ces sollicitations par des juges des enfants, observateurs de premier rang de l'action des départements, révèlent une gravité sans précédent de la détérioration de la situation de la protection de l'enfance dans le pays.

Les travailleurs sociaux se sont eux-aussi mobilisés ces derniers mois, notamment à travers leurs syndicats, pour saisir le Défenseur des droits de la situation du dispositif de protection de l'enfance dans leur département.

Ces alertes, qui concernent aujourd'hui dix départements, s'inscrivent par ailleurs dans un contexte où la Défenseure des droits relève, à travers les nombreuses situations individuelles dont elle est par ailleurs saisie (par les parents, les enfants eux-mêmes, des avocats, des travailleurs sociaux ou des associations) une détérioration généralisée de la situation depuis plusieurs années, notant des dysfonctionnements structurels, qui appellent des réactions fortes et une mobilisation accrue de l'ensemble des pouvoirs publics, départements et services de l'Etat.

A travers ses réclamations récentes, la Défenseure des droits relève que :

- La sortie des confinements liés à la pandémie de COVID a entraîné une recrudescence des informations préoccupantes, une augmentation des décisions judiciaires en assistance éducative<sup>16</sup>, et une dégradation des délais d'exécution des mesures de milieu ouvert ;

---

<sup>15</sup> ONPE, « [Chiffrer les maltraitances infantiles, quels enjeux pour quelles données ?](#) », 2022.

<sup>16</sup> Par exemple, dans l'un des départements objet d'une instruction du Défenseur des droits, il est constaté une augmentation des mesures judiciaires (assistance éducative en milieu ouvert et placements) de 28% entre 2018 et 2022. Dans un autre, le nombre de placements a augmenté de 10% entre 2021 et 2022, avec une augmentation de placements en urgence de 44% entre 2019 et 2022.

- La saturation de l'offre de prise en charge en protection de l'enfance concerne également les placements, notamment pour la tranche des 0-3 ans, dans un contexte marqué par des flux soutenus de départs en retraite des assistants familiaux ;
- Des difficultés dans les évaluations des informations préoccupantes (délais, qualité de l'évaluation, ...), les modalités d'exécution des décisions de justice (délais, respect de la décision judiciaire, défaut d'information du magistrat ...), le suivi des enfants confiés par les juges (défaut d'information du magistrat, non-respect des orientations préconisées par le juge, rupture du dialogue entre département et autorité judiciaire...);
- Des difficultés liées à une insuffisance de personnels, un manque de formation de ceux-ci, et à une surcharge de travail des travailleurs sociaux.

La Défenseure des droits a pris connaissance de la mise en place d'un comité interministériel à l'enfance pour favoriser la coordination des actions gouvernementales, en faveur des enfants.

Par ailleurs, elle ne mésestime pas les efforts, notamment financiers, des départements, chefs de file de la protection de l'enfance, ni ceux consentis par l'Etat, à travers notamment la contractualisation avec les départements, initiée en 2020, et poursuivie depuis. Elle permet à l'Etat d'assumer une part du coût de certains projets mis en œuvre pour améliorer le dispositif. Il faut cependant noter que cette participation représente une partie relativement réduite des dépenses des départements<sup>17</sup>. En outre, les réponses qui doivent être apportées ne sont pas uniquement financières mais doivent impliquer aux côtés des départements, les services de l'Etat et notamment sur les territoires :

- Les agences régionales de santé au titre de l'offre médico-sociale, indispensable à la prise en charge des enfants à problématiques complexes (handicaps psychiques, troubles importants du comportement, problématiques psychiatriques) confiés à l'ASE ;
- La préfecture en appui du contrôle des établissements sociaux éducatifs ;
- L'Education nationale, garante de l'offre de scolarisation en milieu ordinaire pour les enfants confiés à l'ASE.

## **II. Des inquiétudes multiples du Défenseur des droits, en écho aux défaillances constatées dans l'arrêt du 4 juin 2020**

En juillet 2020<sup>18</sup> puis décembre 2022<sup>19</sup>, le Défenseur des droits a fait part au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies de ses vives préoccupations relatives à la protection de l'enfance dans le cadre de l'examen périodique du respect par la France de la Convention internationale des droits de l'enfant. Il appelle de nouveau l'attention du Comité sur l'effectivité partielle du dispositif de protection des enfants.

### **1) Des efforts de coordination à amplifier, tant au niveau national que local**

Le Défenseur des droits constate régulièrement, au travers des situations individuelles qui lui sont soumises, un défaut de coordination et de concertation des différents acteurs intervenant

---

<sup>17</sup> Ainsi, dans une communication adressée à la Première ministre par deux départements, ceux-ci indiquent que les moyens financiers associés aux contrats avec l'Etat ne représentent que « 2% des 750 millions d'euros - hors dépenses de personnel - consacrés [par ces deux collectivités] à la politique de protection de l'enfance »

<sup>18</sup> [Rapport](#) du Défenseur des droits au Comité des droits de l'enfant, 2020 (§§ 50 et suivants).

<sup>19</sup> [Rapport](#) du Défenseur des droits au Comité des droits de l'enfant, 2022 (p22 et suivantes)

au plan local en protection de l'enfance, ainsi qu'un manque d'échanges entre les différents services, au détriment de la continuité de l'accompagnement et de la prise en charge des enfants.

Comme il l'a mis en évidence dans l'un de ses rapports en 2019<sup>20</sup>, il peut y avoir une multiplicité d'investigations réalisées auprès de l'enfant et de sa famille sans que celle-ci donne lieu à des échanges entre les services, pourtant essentiels à la continuité de son accompagnement et de sa prise en charge : « *Ainsi, il est régulièrement saisi de situations dans lesquelles une première évaluation a été réalisée suite à une information préoccupante et qui, par la suite, donne lieu à une mesure judiciaire d'investigation éducative, sans que le service mandaté judiciairement ne prenne connaissance des rapports d'évaluation réalisés préalablement dans le cadre administratif ou ne prenne attache avec les professionnels ayant réalisé cette évaluation* ».

Or, il ne pourra y avoir de coordination efficace et systématisée dans les situations individuelles entre les différents acteurs que si celle-ci est, en amont et de manière plus *macro*, réfléchie et organisée.

Le Défenseur des droits s'inquiète du chevauchement des instances de coordination au niveau local, et plus particulièrement du nouveau comité départemental de la protection de l'enfance, de l'instance quadripartite préconisée par la dépêche du 8 juin 2020 (dans le cadre de la stratégie nationale de protection de l'enfance) et des observatoires départementaux de la protection de l'enfance. Ces réformes ne se traduisent pas de manière opérationnelle sur les territoires par un engagement de l'ensemble des services, dont les services de l'Etat, dans la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance.

Ainsi, comme l'indiquent les inspections dans le rapport sus évoqué de 2022, « *le constat (...) est celui d'une interconnaissance et d'une coordination fonctionnelle justice-départements insuffisantes* », ajoutant « *[a]u-delà de la comitologie officielle, la mission invite les parties prenantes à renforcer les échanges entre professionnels, et à organiser des parcours de prise de poste permettant notamment aux nouveaux arrivants de visiter des structures et de rencontrer leurs interlocuteurs professionnels au sein du département, de l'hôpital et de la juridiction. L'objectif partagé doit être de renforcer l'interconnaissance mutuelle, de désamorcer les tensions entre institutions, et de fédérer davantage la communauté professionnelle de la protection de l'enfance. Il y a d'autant plus urgence pour les partenaires institutionnels à (r)établir un dialogue régulier que la dégradation des délais d'exécution des AEMO sur la période récente est venue tendre la relation de l'ASE avec la justice* ».

Par ailleurs, outre la nécessité de repenser les pratiques professionnelles, le Défenseur des droits déplore encore l'absence de formations communes de l'ensemble des professionnels - de direction, des encadrants et de ceux intervenant auprès des enfants -, lesquelles permettraient de favoriser le développement d'une culture commune de la protection de l'enfance. A ce titre, les dispositions des articles L.542-1 et D.542-1 du code de l'éducation qui prévoient de telles formations, restent trop peu appliquées.

En outre, le Défenseur des droits rejoint les inspections sur l'importance d'organiser dans les départements des parcours de prise de poste en faveur des nouveaux arrivants.

En 2022, la Défenseuse des droits a également alerté, avec d'autres, le Gouvernement sur l'impérieuse nécessité de repenser l'attractivité des métiers du travail social au regard des nombreuses inquiétudes et réflexions exprimées ces derniers mois sur ces métiers de l'accompagnement. Si celui-ci a organisé, en février 2022, une conférence sur les métiers de

---

<sup>20</sup> Défenseur des droits, « [Situation de KJ née le 7 juillet 1997 – Rapport d'analyse des interventions socio-éducatives, judiciaires et policières entre 1998 et 2005](#) », précité, 2019.



l'accompagnement aboutissant, entre autres mesures, à la revalorisation salariale de certains métiers de la filière socio-éducative et à la création d'un comité socio-éducatif, la Défenseure des droits craint que ces mesures ne soient ni suffisantes, ni à la hauteur des enjeux. Il est aujourd'hui temps de se réinterroger sur le contenu des missions assurées au titre de la protection de l'enfance au regard, d'une part, du risque d'accroissement des inégalités économiques, de la pauvreté, et de l'insécurité financière des ménages (...) et, d'autre part, des risques psycho-sociaux auxquels les professionnels de la protection de l'enfance peuvent être exposés, clairement mis en évidence pendant la crise sanitaire.

De même, de multiples outils et dispositifs existent afin notamment de prévenir ou de repérer le plus en amont possible les situations de danger, organiser des interventions coordonnées et concertées, en vue d'une meilleure efficacité (projet pour l'enfant, référentiels d'évaluation, réunions de synthèse...). Ils peinent cependant encore à être mis en place et les professionnels ont du mal à se les approprier, faute de temps et d'accompagnement.

Enfin, le cloisonnement des politiques publiques et des institutions intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance, qui induit des ruptures dans les parcours et les prises en charge des enfants, constitue l'un des obstacles majeurs à la réalisation complète des droits de l'enfant et à la considération à titre primordial de son intérêt supérieur.

En 2020, le Défenseur des droits a recommandé au Garde des Sceaux et au Secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance, « *d'œuvrer de concert [...] 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* »<sup>21</sup>.

Les ruptures dans les parcours de santé, de protection, et d'éducation des enfants protégés, notamment du fait des organisations en silo des institutions, sont une réalité, maintes fois dénoncée par l'institution dans ses travaux. Elles conduisent à la fois à des violences institutionnelles faites aux enfants, en les éloignant de leur protection et de leur droit, et à une perte de sens pour les professionnels. Si ces réalités étaient présentes avant la crise sanitaire, cette dernière, en accentuant la précarité, le mal-logement et les tensions familiales, a accru le nombre d'enfants en danger, rendant d'autant plus urgente une réponse concrète et transversale, aux besoins des enfants et des professionnels du terrain.

## **2) Informations préoccupantes et évaluation des situations de danger ou de risques de danger**

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a instauré une centralisation de la réception et du traitement des informations préoccupantes (IP) ainsi que de l'envoi au parquet des signalements<sup>22</sup> au sein d'une cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) présente dans chaque département. En principe, chaque information préoccupante, y compris lorsque l'enfant fait déjà l'objet d'une mesure de protection de l'enfance, donne lieu à une évaluation pluridisciplinaire par ladite cellule.

Dans l'arrêt du 4 juin 2020, la Cour déplorait l'absence d'une telle cellule dans la région concernée. Elle soulignait qu'elle aurait pu œuvrer, en l'espèce, en tant qu'interlocuteur des

---

<sup>21</sup> Décision n°[2020-148](#) du 16 juillet 2020.

<sup>22</sup> Sur la notion d'informations préoccupantes, il est renvoyé aux pages 32 et suivantes du [rapport](#) de 2019 (précité).

services du département et du parquet et informer les professionnels à l'origine du signalement quant à la suite qui y aurait été réservée, puis suivre le dossier.<sup>23</sup>

La mise en place, depuis les faits objets dudit arrêt, d'un tel mécanisme est à saluer.

En outre, de manière générale, depuis la crise sanitaire et le confinement du printemps 2020, il est noté une nette augmentation du flux d'informations préoccupantes qui parviennent aux CRIP<sup>24</sup>. Cette augmentation pourrait s'expliquer par la conjonction de plusieurs phénomènes, une augmentation des violences mais aussi des situations de mal-être des enfants et des jeunes qui se manifestent dans un contexte de pénurie de soin en santé mentale, dues à un contexte socio-économique particulièrement dégradé depuis la crise, avec en parallèle une plus grande « intolérance » des citoyens et des professionnels à toute forme de violences ou de négligences graves à l'égard des enfants.

Certains départements indiquent par ailleurs que le renforcement de la formation de leurs équipes sociales et médicales aux besoins fondamentaux des enfants, et au repérage des situations de danger notamment par la formation des travailleurs sociaux aux référentiels d'évaluation contribue à l'augmentation du nombre d'IP.

Le Défenseur des droits constate cependant encore des insuffisances, préjudiciables à la protection des enfants.

#### ▪ **Des défaillances dans la communication entre CRIP et parquets**

Dans l'arrêt du 4 juin 2020, la Cour déplorait le classement sans suite « *pur et simple* » du dossier par le parquet, sans mesures de précaution, telles que la communication à l'ASE de sa décision, l'ouverture d'une enquête sociale ou *a minima* d'une surveillance de l'enfant.<sup>25</sup>

Or plusieurs des réclamations reçues par le Défenseur des droits mettent en évidence des défaillances dans la communication entre les parquets et les CRIP.

Ainsi, il constate que régulièrement, des signalements portant suspicion de faits de nature pénale adressés aux parquets donnent lieu à des enquêtes pénales, classées sans suite pour infractions insuffisamment caractérisées, sans faire ensuite l'objet de transmission aux CRIP en vue d'une évaluation pluridisciplinaire de la situation de l'enfant. Dans son rapport de 2019, le Défenseur des droits a rappelé que l'existence d'une enquête de police sur des allégations de maltraitance ou d'agression sexuelle ne doit pas faire obstacle « *à ce qu'une évaluation soit demandée par le parquet aux services de l'aide sociale à l'enfance. En effet, l'impossibilité de caractériser une infraction ne garantit pas que l'enfant évolue dans un contexte familial protecteur ; l'évaluation doit partir de l'enfant et de ce qu'il exprime, par sa parole ou par son comportement* ». <sup>26</sup> C'est la raison pour laquelle le parquet, à l'issue d'une enquête de police ou de gendarmerie conduisant à un classement sans suite, devrait chaque fois que nécessaire, solliciter auprès de la CRIP du département concerné une évaluation socio-éducative de la situation de l'enfant quant au danger ou risque de danger auquel il serait éventuellement exposé.

---

<sup>23</sup> Arrêt précité, § 174.

<sup>24</sup> Dans l'un des départements interrogés par le Défenseur des droits, il est ainsi indiqué que le nombre d'IP (informations préoccupantes) qui avait chuté en 2020 (6530) avait en 2022, largement dépassé les chiffres de 2019 (7210) pour atteindre le chiffre de 8221 IP reçues.

<sup>25</sup> Arrêt précité, § 173.

<sup>26</sup> Op.cit. note 18.

Comme le précise d'ailleurs le Gouvernement dans son plan d'action du 16 juin 2021 (§ 30), il n'existe pas de réglementation contraignant les parquets à informer les CRIP de la situation d'un enfant à l'issue d'un classement sans suite d'une procédure diligentée pour faits de violences sur celui-ci qui seraient insuffisamment caractérisés. Le Gouvernement évoque le pouvoir d'appréciation des magistrats du parquet ainsi que leur spécialisation, suffisante, selon lui, pour favoriser cet échange d'informations.

Or, il pèse aujourd'hui sur les magistrats du parquet une multiplication de charges de travail (notamment au regard des récentes réformes en matière de justice pénale des mineurs). Ces magistrats ne sont d'ailleurs même pas en mesure, faute de temps, de transmettre aux juges des enfants leurs avis sur les procédures en assistance éducative ni d'être présents à ces audiences. Le Défenseur des droits s'interroge sur leur disponibilité, eu égard à leur charge de travail, pour interroger de manière systématique la pertinence d'une transmission à la CRIP d'un dossier ayant fait l'objet d'un classement sans suite et concernant un mineur.

En outre, si l'article L.226-4 du CASF prévoit des retours d'information entre le département et le parquet sur la situation des enfants en danger, il est établi que ces dispositions sont insuffisamment appliquées sur le terrain.

Le Défenseur des droits a ainsi eu connaissance d'une situation récente dans laquelle la CRIP avait adressé au parquet trois signalements au titre de l'article 40 du code de procédure pénale<sup>27</sup>, sans s'enquérir des suites données par ce dernier, ni faire de suivi de la situation. L'enquête pénale a été finalement déclenchée mais avec retard.

- **Des défaillances dans les évaluations des situations de danger ou de risques de danger**

Toujours dans son rapport de 2019, le Défenseur des droits relevait le caractère excessif des délais d'exécution des mesures d'évaluation des informations préoccupantes.

Dans de nombreux départements, le délai qui encadre le déroulement des évaluations (3 mois) n'est pas respecté, ce qui accroît le risque de déménagements et de replis des familles qui peuvent vouloir fuir les interventions sociales.

Au-delà des délais d'évaluation, le Défenseur des droits constate une dégradation de la qualité de l'évaluation elle-même. Ainsi, dans un dossier dont le Défenseur des droits a été saisi en 2022, les juges des enfants évoquent des situations dans lesquelles le département refuse de réaliser l'évaluation qu'ils ont pourtant sollicitée au motif que les éléments transmis ne seraient pas des éléments de danger. Ils ajoutent que lorsque les évaluations sont faites, celles-ci sont peu étayées et concluent souvent à une absence de danger, alors même que ces situations sont quelques mois plus tard portées, en urgence, à l'attention de la justice. De telles sous-évaluations des éléments de danger conduiraient à une aggravation des situations, pouvant aboutir à un placement de l'enfant que la mise en place plus précoce d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) aurait peut-être permis d'éviter.

Le Défenseur des droits a été également alerté de ce que des considérations purement gestionnaires pouvaient primer pour définir les suites à donner à une évaluation. Ainsi, les conclusions d'évaluations réalisées par des équipes de terrain et favorables au placement de

---

<sup>27</sup> Selon l'article 40, « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

l'enfant dont la situation était évaluée, auraient, faute de places d'accueil disponibles, été reprises et modifiées par le département pour conclure à la nécessité d'une « simple » mesure d'accompagnement à domicile, et ainsi transmis au juge des enfants.

- **L'insuffisante pluridisciplinarité de l'évaluation et le manque de formation des évaluateurs**

Selon l'article L.226-3 alinéa 3 du CASF, « *L'évaluation de la situation d'un mineur à partir d'une information préoccupante est réalisée par une équipe pluridisciplinaire de professionnels identifiés et formés à cet effet* ».

Dans son bilan d'action de 2021, le Gouvernement met en avant la pluridisciplinarité des évaluateurs.

Cependant, le Défenseur des droits constate, dans les situations dont il est saisi, que bien souvent, les équipes évaluatrices ne sont pas pluridisciplinaires.

Il constate également que le référentiel d'évaluation produit par la Haute Autorité de Santé, généralisé par la loi du 7 février 2022 et dont l'utilisation a été définie par un décret adopté très récemment, n'est encore que peu utilisé. Outil intéressant et indispensable à l'harmonisation des pratiques sur l'ensemble du territoire, il nécessitera un temps de formation incompressible pour que les équipes se l'approprient. Or celles-ci, fréquemment en sous-effectifs, sont submergées de demandes et soumises à des contingences d'urgence permanentes rendant particulièrement difficile l'aménagement de temps de formation. De ce fait, ces équipes manquent également de formation, y compris à la prise en compte de certains handicaps des enfants évalués (autisme sévère, troubles du comportement, troubles psychiques lourds...).<sup>28</sup>

### 3) ***L'écoute des mineurs victimes, les enquêtes pénales et la protection des enfants***

- **Un recueil de la parole qui doit être adapté**

Le repérage des situations de danger, de maltraitances et d'abus sexuels sur les mineurs n'est possible que si la parole de l'enfant est réellement écoutée et prise en compte. Il est ainsi indispensable de savoir observer ses comportements ou changements de comportements, de mettre en place un climat bienveillant et rassurant qui encourage le cas échéant l'enfant à se confier ou à tout le moins, à poser des questions, et ensuite d'être en mesure d'entendre sa parole.

Dans son rapport de 2019 « [Enfance et violences : la part des institutions publiques](#) », le Défenseur des droits constate que bien souvent l'enfant est considéré uniquement comme « objet » de l'intervention des institutions, alors qu'il devrait être au centre des préoccupations. Sa parole est peu ou pas entendue, les décisions prises ne lui sont pas expliquées.

Or les conditions dans lesquelles, d'une manière générale, l'expression des enfants au sein des institutions est pensée et prise en compte, est ici primordiale, en référence à l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant : lorsqu'a été mise en place une relation de confiance continue et fluide entre enfants et adultes sur tout type de sujets, l'enfant pourra plus facilement prendre la parole en cas de danger ou de violences. Il faut aussi questionner les changements de comportement de l'enfant, tenir compte du langage non-verbal, pour comprendre ce qu'il

---

<sup>28</sup> Voir à cet égard rapport annuel sur les droits de l'enfant, « [Handicap et protection de l'enfance des droits pour des enfants invisibles](#) », 20 novembre 2015, page 51 et suivantes.

manifeste, en équipe et, le cas échéant, avec les parents et les autres professionnels intervenants auprès de l'enfant.

Comme le rappelle régulièrement le Défenseur des droits, et notamment dans son rapport annuel relatif aux droits de l'enfant 2020 [« Prendre en compte la parole de l'enfant : un droit pour l'enfant, un devoir pour l'adulte »](#), la sensibilisation et la formation de l'ensemble des professionnels au recueil de la parole de l'enfant est à ce titre primordiale<sup>29</sup>. Cela implique également que les professionnels, quelle que soit la place qui est la leur, aient le temps pour créer cet espace de confiance avec l'enfant, et que cela fasse partie intégrante de leurs missions.

- **Le recueil de la parole de l'enfant par les forces de l'ordre : un manque de formation et de moyens, et des pratiques hétérogènes**

Le recueil, par les forces de l'ordre, de la parole de l'enfant victime est un moment clé.

Dans son arrêt du 18 juin 2020, la Cour regrettait l'absence d'un psychologue lors de l'audition de M., relevant que désormais le recueil de la parole de l'enfant était réalisé à l'unité médico-judiciaire pédiatrique (« *salle Mélanie* »), afin de faciliter l'expression de celui-ci.<sup>30</sup>

Le Gouvernement présente ce dispositif dans son bilan d'action actualisé (§ 58 et s.).

Le Défenseur des droits constate que des avancées ont été effectuées dans le domaine du recueil de la parole de l'enfant victime de maltraitances. En matière pénale, les conditions d'audition des mineurs victimes sont aménagées afin, notamment, de tenir compte de leur vulnérabilité et de les protéger (enregistrement audiovisuel des auditions, présence possible d'un psychologue ou de médecins spécialistes, ...).

Toutefois, le Défenseur des droits constate aujourd'hui encore que les conditions de recueil de la parole de l'enfant sont encore insatisfaisantes et se heurte à une réalité de terrain qui n'est pas à la hauteur des enjeux.

Auditionnés le 9 avril 2021 par la CIASE (Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Eglise) et le 9 mai 2022 par la CIIVISE (Commission Indépendante sur l'Inceste et les Violences Sexuelles faites aux Enfants), la Défenseure des droits et le Défenseur des enfants ont fait part de leurs constats<sup>31</sup>.

A ce jour, par exemple, seuls 1 600 gendarmes seraient formés à l'audition de mineurs et 60 % des auditions d'enfants victimes seraient conduites par des enquêteurs non formés<sup>32</sup>.

Dans son rapport de 2021 [« Santé mentale des enfants : le droit au bien-être »](#), le Défenseur des droits a préconisé une nouvelle fois de renforcer la formation initiale de l'ensemble des agents aux spécificités de l'audition du mineur victime, de systématiser la formation au protocole NICHD<sup>33</sup> des agents appartenant aux brigades de protection des familles (police et gendarmerie) et d'étendre à toutes ces brigades le dispositif des salles d'audition dédiées, mieux adaptées à l'intérêt de l'enfant et au travail de l'enquêteur.

---

<sup>29</sup> Voir par exemple le [rapport](#) de 2020 [« Prendre en compte la parole de l'enfant : un droit pour l'enfant, un devoir pour l'adulte »](#) dans lequel sont formulées 17 recommandations.

<sup>30</sup> Arrêt précité, § 172.

<sup>31</sup> [Contribution](#) du Défenseur des droits dans le cadre des travaux de la CIIVISE.

<sup>32</sup> Propos de Jean-Michel BRETON, formateur CNFPJ (gendarmerie) lors du colloque de la CIIVISE du 17/11/2021, [https://www.youtube.com/watch?v=lw77eXB8dMA&list=PLTKV0YGzVnRmK0S73GStYF\\_FIFQ-QBdJC&index=1](https://www.youtube.com/watch?v=lw77eXB8dMA&list=PLTKV0YGzVnRmK0S73GStYF_FIFQ-QBdJC&index=1)  
Pour info : la gendarmerie nationale compte à ce jour environ 102 000 personnels militaires et civils.

<sup>33</sup> National Institute of Child Health and Human Development.

Le Défenseur des droits a également eu l'occasion de réaffirmer ces recommandations dans plusieurs décisions récentes ([2021-013](#) et [2019-133](#))<sup>34</sup>.

Par ailleurs, même lorsque ces personnels sont formés, des difficultés subsistent dans l'application sur le terrain des protocoles d'audition enseignés (NICHD par exemple), les enquêteurs ayant tendance à recourir à des auditions classiques (ils préfèrent les réaliser dans leurs propres bureaux) ou en raison d'une surcharge de travail (une audition NICHD demande 3 à 4 fois plus de temps qu'une audition classique, mobilise 2 personnels, nécessite un matériel adapté, et demande une retranscription *a posteriori*...).

Dans un dossier soumis à l'institution, un tribunal correctionnel relève, dans une affaire d'agressions sexuelles sur mineurs par un enseignant d'école maternelle, que « *l'examen attentif des différentes auditions (...) montre une pratique inadaptée, marquée notamment par une durée importante des auditions(...), conduisant l'enquêtrice à user de moyens de « pression » pour obtenir des réponses à ses questions (promesses de cadeau, permission conditionnée de retourner voir son parent, chantage affectif...). L'usage des questions fermés, voire de réponses directement induites par les questions, est fréquent sinon systématique, conduisant à enlever tout caractère probatoire à ses auditions* »<sup>35</sup>.

Le Défenseur des droits a également été saisi de situations de mineurs venus déposer plainte en gendarmerie ou en commissariat et qui ont été invités à se présenter un autre jour, en raison de l'absence de la personne idoine pour réaliser l'audition, de manque de temps, ou d'absence de présentation d'un certificat médical.

Le Défenseur des droits constate également une insuffisance de salles d'auditions dédiées au recueil de la parole des mineurs victimes sur le territoire, un matériel d'enregistrement déficient et des enregistrements qui ne sont que rarement visionnés par les magistrats, principalement par manque de temps.

Ainsi, même dans l'hypothèse où l'ensemble des gendarmes et des policiers seraient formés au recueil de la parole de l'enfant suivant un protocole adapté, force est de constater que ces derniers ne disposeraient ni de salles adaptées, ni de systèmes d'enregistrement, ni de temps suffisant pour mener ces auditions dans les meilleures conditions. Dans ces circonstances, la qualité des enquêtes ne pourra pas s'améliorer et le recueil de la parole de l'enfant restera inadapté.

Le plan de lutte contre les violences faites aux enfants initié par le Gouvernement prévoyait, d'ici fin 2022, le déploiement de 101 unités d'accueil pédiatrique des enfants en danger (UAPED) pour un investissement de plus de 16 millions d'euros en deux ans, afin de mieux recueillir la parole des enfants victimes et leur offrir un parcours de soins adapté. Le plan prévoyait également le déploiement de centres spécialisés dans la prise en charge du psycho-traumatisme des enfants victimes de violences ainsi que la création d'un kit de formation à destination des professionnels sur le terrain (magistrats, médecins, gendarmes, policiers, éducateurs...) dont le nombre doit encore progresser. Le Défenseur des droits sera particulièrement attentif à la mise en œuvre de ces actions (évoquées également par le Gouvernement dans son bilan d'action actualisé (§ 61 et s.) et surtout à leur effectivité sur le terrain. Il est par ailleurs nécessaire d'insister sur l'importance du suivi psychologique à long terme des enfants victimes, y compris après le déroulement de l'enquête pénale.

Il existe également des dispositifs d'assistance éducative en milieu ouvert spécialisée pour les victimes d'agressions sexuelles intrafamiliales. Cette mesure ordonnée par le juge des enfants

---

<sup>34</sup> Décision du défenseur des droits n°[2021-013](#) et décision n° [2019-133](#).

<sup>35</sup> TC Bonneville, 19 septembre 2019, n°16315000007.

peut s'avérer précieuse dans la mesure où l'intervention psycho-socio-éducative consiste en un accompagnement physique de l'enfant lors des actes de la procédure judiciaire mais aussi en des entretiens réguliers avec l'enfant. Ces mesures d'AEMO spécialisée mériteraient d'être davantage mobilisées et développées sur l'ensemble du territoire.

Le Défenseur des droits constate enfin fréquemment dans les situations de dénonciation d'infraction sexuelle par un mineur, des enquêtes judiciaires très succinctes dans lesquelles les professionnels en contact quotidiennement avec le mineur ne sont jamais sollicités ou entendus (enseignants, éducateurs, professionnels médico-social...), de même que d'autres membres de la famille, du voisinage ou de l'entourage du mineur, ce qui ne permet pas de réellement s'assurer de ce que vit ou non l'enfant. Or l'issue de ces enquêtes sert de socle à de nombreuses décisions ultérieures, notamment du parquet, du juge aux affaires familiales et du juge des enfants. Elles sont un acte essentiel et doivent donc être substantielles. De même, les délais d'enquête observés dans certaines de nos réclamations ne permettent pas une réponse adaptée à ces situations.

#### 4) *Des défaillances dans l'effectivité des mesures de protection des enfants en danger*

##### ▪ **La non-exécution et les délais excessifs d'exécution des décisions de justice**

De plus en plus de saisines du Défenseur des droits évoquent des situations de non-exécution des mesures judiciaires par les départements ou les services de milieu ouvert habilités.

De même, les délais d'exécution des mesures judiciaires d'assistance éducative, qu'il s'agisse des mesures en milieu ouvert ou des placements, lorsqu'elles sont mises en œuvre, ne cessent de s'accroître au détriment des enfants maintenus dans leur famille alors qu'ils sont confrontés à une situation de danger<sup>36</sup>.

Les délais d'exécution des mesures d'AEMO peuvent entraîner une aggravation de la situation qui contraint l'autorité judiciaire à intervenir de nouveau, en urgence, pour confier les enfants aux services sociaux.

C'est d'ailleurs à ce titre que des juges des enfants du tribunal de grande instance de Bobigny avait publié, en novembre 2018, une tribune « *Mineurs délinquants, mineurs en danger : le bateau coule !* »<sup>37</sup> dans laquelle ils dénonçaient les conditions dans lesquelles ils étaient amenés à intervenir en assistance éducative, se qualifiant eux-mêmes de « *juges des mesures fictives* ». Ces magistrats alertaient alors sur le manque de moyens alloués à la protection de l'enfance et expliquaient 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* ».

A cet égard, en 2019, l'IGAS et l'IGJ ont rendu un rapport sur les délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance<sup>38</sup>. Les inspections déplorent « *qu'il n'existe pas de données nationales, et même parfois départementales, consolidées permettant*

---

<sup>36</sup> Dans l'un des départements objet d'une instruction du Défenseur des droits par exemple, en septembre 2022, 111 enfants étaient en attente de l'exécution d'une mesure d'AEMO, depuis plus de 2 mois (en nette amélioration en décembre : au nombre de 10), et 304 enfants étaient en attente de placement (288 en décembre). Il est à noter que parmi ces mesures, de placement non exécuté, un tiers concernent des mineurs en fugue

<sup>37</sup> <https://www.radiofrance.fr/franceinter/tribune-mineurs-delinquants-mineurs-en-danger-le-bateau-coule-7862820>

<sup>38</sup> IGAS et IGJ, « [Délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance](#) », rapport de septembre 2019.

*de connaître les délais d'exécution des décisions de justice. Chaque acteur, Département, magistrats, protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) secteur associatif habilité (SAH) suit pour sa part les délais correspondant à la phase dans laquelle il est en charge du mineur ».*

Les inspections relevaient qu'un tiers des départements interrogés présentait des délais d'exécution moyens supérieurs à 4 mois pour la mise en œuvre d'une mesure d'AEMO<sup>39</sup>.

La précision apportée à l'article 375-2 du code civil permettant désormais au juge des enfants de décider du caractère renforcé ou intensifié d'un suivi a le mérite de consacrer dans la loi des pratiques d'ores et déjà existantes. Elle élargit la palette de mesures à disposition du magistrat pour adapter sa décision au plus près des besoins de l'enfant. Toutefois, une telle modification impose que les services éducatifs soient en mesure de répondre aux demandes des magistrats et que le recours à des suivis renforcés ne se fasse pas au détriment de l'effectivité des suivis plus classiques. Pour ce faire, ils doivent disposer des moyens financiers et humains adaptés pour répondre aux mesures d'AEMO prononcées.

A ce jour, il n'existe toujours pas de données nationales permettant de mesurer à un moment T le nombre exact de mesures en attente d'exécution, et les raisons de leur non mise en œuvre.

Or les délais d'exécution des mesures judiciaires comportent systématiquement un risque de mise en danger de l'enfant concerné tant pour les mesures d'AEMO que pour les mesures de placement. La situation de l'enfant peut se dégrader en raison de la non-exécution temporaire ou définitive de la décision de justice. Ainsi, une mesure d'AEMO non exécutée ou exécutée tardivement peut aboutir à un placement, et un placement non exécuté peut aboutir à une solution d'extrême urgence, inadaptée aux besoins fondamentaux des enfants.

Ces délais décrédibilisent en outre l'action de la justice, dans son rôle de protection et de gardienne des libertés individuelles.

Les délais excessifs d'exécution créent enfin des ruptures de prise en charge des mineurs lorsqu'ils interviennent lors de la transition entre deux mesures, notamment lors du passage d'une mesure d'AEMO vers un placement ou entre la fin d'un placement et l'accompagnement du retour de l'enfant à son domicile<sup>40</sup>. Certains départements indiquent, pour justifier de ces délais, faire face à un accroissement du nombre de mesures judiciaires en protection de l'enfance, ce qui doit conduire à s'interroger sur la capacité des services de prévention à répondre en amont aux difficultés rencontrées par les familles.

Certains indiquent ne pas disposer d'une offre d'accueil suffisante au regard des besoins. Selon des saisines reçues en 2022, l'absence de places d'accueil pour les enfants en danger donnerait lieu à des placements à domicile<sup>41</sup> par défaut, pourtant inadaptés à la situation de l'enfant (soupçon d'inceste, violences intrafamiliales...) ou contraire à la décision judiciaire.

- **Les ruptures dans la prise en charge des enfants**

Le Défenseur des droits constate toujours des ruptures dans le parcours des enfants confiés en protection de l'enfance : changements fréquents de lieux d'accueil et non préparés avec

---

<sup>39</sup> Mesure judiciaire décidant d'une intervention d'un éducateur au domicile des parents, souvent réalisé par une association habilitée.

<sup>40</sup> Voir [décision du Défenseur des droits n°2018-197](#) du 24 juillet 2018, relative à une enfant décédée à l'âge de deux ans et demi, à la suite de maltraitances de ses parents, après avoir fait l'objet d'une mesure de placement judiciaire, levée moins d'un mois et demi avant son décès.

<sup>41</sup> Le placement à domicile (PAD) ou placement éducatif à domicile (PEAD) est une alternative au placement traditionnel alliant maintien au domicile familial de l'enfant et intervention éducative renforcés avec la possibilité d'un placement externalisé en urgence si besoin, le mineur étant juridiquement confié à l'aide sociale à l'enfance.



l'enfant, rupture de scolarité à l'occasion du placement ou du changement de lieu d'accueil, fins de prise en charge brutales à la majorité suite aux refus opposés par les conseils départementaux pour la poursuite d'un accompagnement.

Les changements de familles d'accueil, souvent intervenus au motif d'un attachement trop fort avec l'assistante familiale ou bien en raison de la nécessité de rapprocher géographiquement l'enfant de ses parents, font aussi l'objet de plusieurs saisines en cours d'instruction. Celles-ci mettent en évidence l'insuffisante prise en compte des liens d'attachement des enfants confiés avec leur famille d'accueil et les difficultés rencontrées par l'enfant pour maintenir les liens avec celle-ci en cas de départ.

- **Difficultés relatives au projet pour l'enfant et au respect de l'autorité parentale**

L'institution déplore également dans de nombreuses situations portées à sa connaissance l'absence de projet pour l'enfant (PPE) construit et cohérent<sup>42</sup>. A ce titre, elle constate que le PPE dont l'importance a été réaffirmée par les lois du 14 mars 2016 et du 7 février 2022, n'est toujours pas déployé sur l'ensemble du territoire national et que, lorsqu'il l'est, son contenu et ses modalités d'élaboration sont très variables selon les territoires.

Par ailleurs, il constate souvent des difficultés dans le respect de l'autorité parentale<sup>43</sup> des parents quand leurs enfants sont placés et parfois des applications peu rigoureuses des décisions de justice relatives à l'organisation des droits de visite et d'hébergement des parents, difficultés exacerbées récemment par le contexte sanitaire<sup>44</sup>.

- **Le contrôle des établissements**

A travers ses saisines, le Défenseur des droits constate que des enfants ne sont pas protégés contre les violences dans un certain nombre d'établissements, qui ne font pas toujours l'objet d'une surveillance et d'un contrôle suffisant de la part des conseils départementaux et des services de l'Etat pour s'assurer des conditions de prise en charge et du bien-être des enfants accueillis. Ainsi les procédures relatives aux signalements des événements indésirables graves ne sont pas toujours respectées<sup>45</sup>.

L'accueil d'enfants dans des établissements non agréés ou non adaptés à certaines problématiques, tels que des dispositifs expérimentaux, posent de nombreuses questions relatives à la sécurité des enfants confiés en protection de l'enfance et aux réponses apportées à leurs besoins fondamentaux. La Défenseure des droits a ainsi été saisie ces dernières années, de la situation de cinq adolescents décédés alors qu'ils étaient confiés à des structures ou des services de protection de l'enfance. Deux de ces décès ont donné lieu à des décisions du Défenseur des droits<sup>46</sup> et trois autres situations sont en cours d'instruction.

Ces dysfonctionnements révèlent de nouveau l'absence de concertation, de coordination et de travail en réseau entre les départements, les agences régionales de santé et les représentants de l'Etat et un fractionnement de la politique de protection de l'enfance au détriment des droits

---

<sup>42</sup> Décision du Défenseur des droits n°[2021-045](#).

<sup>43</sup> Décision du Défenseur des droits n°[2018-031](#).

<sup>44</sup> Décision du Défenseur des droits n°2022-216

<sup>45</sup> Décision du Défenseur des droits n°[2022-141](#)

<sup>46</sup> Voir décisions du Défenseur des droits n°[2019-058](#) et n° [2021-010](#).

des enfants de grandir en sécurité, d'être protégés contre toutes les formes de violences et de jouir du meilleur état de santé possible.

## 5) *La situation spécifique et alarmante de Mayotte*

A Mayotte, le dispositif de protection de l'enfance continue d'inquiéter le Défenseur des droits qui a alerté les autorités à plusieurs reprises <sup>47</sup>.

Si dans une certaine mesure, il a pu estimer, par le passé, que la situation préoccupante de la protection de l'enfance était une conséquence des moyens qui lui étaient insuffisamment alloués et de la situation contextuelle, il constate cependant que cet argument n'est plus justifié aujourd'hui.

A cet égard, le [rapport de la chambre régionale des comptes de 2019](#)<sup>48</sup> note qu'« avec le versement par l'État en 2017 de la compensation financière au titre des années 2009 à 2016, affectée dans sa totalité à la mise en œuvre du SDEF [schéma départemental de protection de l'enfance], et l'attribution d'une dotation annuelle pérenne, le département dispose des ressources pour assumer ses obligations ».

Ainsi dans certaines situations, les défaillances constatées sont dues tant à l'inertie de l'ensemble des services du conseil départemental qui impacte directement les services de la protection de l'enfance (ressources humaines, services techniques...) qu'à des insuffisances en termes de compétences et de formations des professionnels en charge de la situation des enfants.

Les informations préoccupantes qui parviennent à la CRIP sont toujours extrêmement longues à être évaluées, quand elles le sont. Ainsi, la chambre régionale des comptes indiquait dans son rapport qu'« En 2018, des IP datant des années 2014 et suivantes restent en attente. En septembre 2018, 209 IP datant de 2017 restaient en instance ainsi qu'une datant de janvier 2018 ; le fonctionnement de la CRIP est perfectible ».

Selon le rapport définitif de la mission inter-inspections « évaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte »,<sup>49</sup> « Le contexte de précarité, la plus ou moins grande clandestinité des familles en situation irrégulière, la fragilité des institutions, l'affaiblissement des structures traditionnelles sont autant de facteurs qui aggravent les situations de danger et de risque de danger des mineurs. Les travailleurs sociaux rencontrés par la Mission, qu'ils exercent dans les services de l'Etat, du conseil départemental ou du secteur associatif, alertent régulièrement les autorités compétentes sur les besoins de toute nature des enfants qui ne sont que très partiellement, voire pas du tout satisfaits. La Mission a observé à quel point les besoins fondamentaux d'une grande partie des mineurs, au premier rang desquels, celui de la sécurité sont très peu respectés. Dans le contexte social actuel, selon plusieurs acteurs rencontrés par la Mission, l'application formelle des dispositions nationales en vigueur pourrait se traduire par l'ouverture d'une mesure de protection de l'enfance pour environ « la moitié des mineurs »

---

<sup>47</sup> Voir notamment [Compte-rendu](#) de la mission conduite par Mme Yvette MATHIEU, Préfète, Chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte (mars 2013), [décision MDE/2013-87](#) du 19 avril 2013, et « [Mayotte - situation sur les droits et la protection des enfants](#) » - Mission du Défenseur des droits – septembre 2015.

<sup>48</sup> Chambre régionale des comptes - [Rapport d'observations définitives](#) – département de Mayotte – Aide sociale à l'enfance, exercices 2016 et suivants – 15/02/2019 : voir en particulier le détail des moyens financiers, humains et matériels consacrés à l'ASE (p. 13 et s.).

<sup>49</sup> Rapport définitif de la mission inter-inspections : « évaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte » (janvier 2022) IGJ, IGA, IGAS, IGAE, IGF et IGESR.

résidant à Mayotte. Cette hypothèse suffit à dire la spécificité et la gravité de la situation à Mayotte ».

- **Manque de lieux de prise en charge adaptés**

Selon la chambre régionale des comptes ([rapport](#) précité), « sur la base de la moyenne nationale du nombre de mesures de placement pour 1 000 mineurs résidant dans le département et sans prise en compte de la situation particulière du département par rapport aux MNA, le nombre de places dont devrait disposer le département est évalué à 1 259 ; en février 2019, le nombre de places agréées est de 391 pour 590 enfants placés. »<sup>50</sup>

Si, depuis, le département a procédé à l'ouverture de deux MECS (maison d'enfants à caractère social), et de 18 lieux de vie et d'accueil avec une capacité totale de 174 places), le nombre de places demeure insuffisant. Ainsi, fin 2021, 926 enfants étaient confiés à l'ASE pour une capacité de 867 places d'accueil<sup>51</sup>. S'il faut saluer la diversification des modalités d'accueil, la prise en charge de certains enfants particulièrement vulnérables, notamment les enfants porteurs de handicap, place encore les assistants familiaux et les travailleurs sociaux en difficulté faute d'établissements médico-sociaux adaptés à Mayotte. Selon le rapport de la mission inter-inspections, « le traitement inadapté de ces situations peut créer des situations de négligences et de maltraitance à l'égard des enfants. »<sup>52</sup>

Selon les associations rencontrées, les lieux de vie, créés sans appels à projets, seraient en outre trop peu contrôlés. Il en est de même pour les enfants confiés aux assistantes familiales dont la qualité de l'accueil et l'accompagnement au quotidien n'est pas toujours à la hauteur des enjeux de bien-être et de sécurité, indispensables à l'accueil d'un enfant confié en protection de l'enfance.

- **Des défaillances systémiques rapportées par les juges**

Consulté à l'occasion de l'instruction d'un dossier, l'un des juges des enfants du tribunal judiciaire a pu retracer au Défenseur des droits en 2021, l'ensemble des difficultés auxquelles les magistrats sont confrontés quotidiennement du fait des défaillances systémiques de l'ASE de Mayotte. Ainsi, il faisait état de l'incapacité du service de placement du département de communiquer un tableau recensant l'ensemble des mineurs placés par décision judiciaire, les lieux de placement, le nombre d'enfants par famille d'accueil et les noms des éducateurs référents. Cet état des lieux a été demandé par le Défenseur des droits au département, sans réponse à ce jour. Selon le magistrat, il lui aurait été précisé que ce « travail est rendu difficile à la fois parce qu'il s'agit d'agréger une quantité de données assez importantes et dispersées. Mais aussi, parce que toutes les données ne sont pas disponibles, si bien qu'il faut parfois les chercher ou encore les re-créer ».

Ces informations viennent confirmer les constats du Défenseur des droits, selon lesquels les données relatives aux enfants confiés à l'ASE sont lacunaires, voire inexistantes pour certains dossiers. Pour mémoire, en 2019, le Défenseur des droits avait rendu une décision relative aux défaillances de l'ASE dans l'inscription à l'état civil d'un enfant trouvé sur la voie publique. Cet enfant est resté sans identité pendant près de deux ans. Il a adressé des recommandations au président du conseil départemental de Mayotte, dans une [décision n° 2019-295 du 28 novembre](#)

---

<sup>50</sup> Rapport, p. 27.

<sup>51</sup> Rapport inter-inspections précité, p. 55.

<sup>52</sup> *Ibid.*

[2019](#). Sans réponse du département, le Défenseur des droits a établi un [rapport spécial](#) qui a été publié au journal officiel du 8 juillet 2021. Le département n'a pas davantage répondu à ce rapport.

En conséquence, en l'absence de telles données et d'informations utiles pour le suivi des enfants, les juges ne sont pas en mesure d'exercer leurs missions. Ainsi il est fréquent qu'après une mesure de placement, faute de suivi et d'éducateur référent, personne ne soit en mesure d'indiquer le lieu et les conditions du placement du mineur.

Il est également fréquent que dans ces cas de figure, les mineurs ne soient pas conduits par les familles d'accueil à l'audience et qu'aucun rapport ne soit communiqué sur les conditions d'évolution de ces enfants, empêchant ainsi les magistrats de statuer. A cela, s'ajoute l'impossibilité de mettre en place les droits de visite et d'hébergement accordés aux parents ou membres de la famille. Faute d'éducateur référent, le service de l'ASE indique aux magistrats qu'ils ne sont pas en mesure d'organiser ces droits, en méconnaissance des termes du jugement, ce qui a pour effet de briser le lien parent/enfant.

Compte tenu des lourds dysfonctionnements au niveau de la CRIP, le parquet évite de renvoyer les situations pour évaluation à la cellule et confie les enfants à l'ASE. Les dossiers qui parviennent ainsi aux juges sont dépourvus d'évaluation et les contraignent à prononcer des mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE). Or le service MJIE de la protection judiciaire de la jeunesse est, lui aussi, en difficulté et les délais d'exécution des mesures s'allongent.

Les familles d'accueil sont toujours extrêmement sollicitées et n'ont, pour la plupart d'entre elles, pas d'interlocuteurs à l'ASE, alors qu'elles peuvent accueillir jusqu'à 10 enfants. Les référents ASE ne sont pas nommés et lorsqu'ils le sont, ils ont en référence entre 60 et 82 situations à traiter.

Le travail entre les familles et les enfants est inexistant, les droits de visites et d'hébergement ne sont pas exécutés et les liens sont parfois irrémédiablement rompus. Il n'existe pas de service de visites médiatisées sur l'île ou même de service de médiation familiale.

La compétence des professionnels de l'ASE interroge également dans la mesure où certains n'ont aucune notion du cadre juridique de leurs interventions.

Les moyens sont insuffisants (véhicules manquants, pannes de réseaux fréquentes, outils informatiques souvent défectueux...). Les communications entre la juridiction et la direction de l'ASE sont inexistantes, ou, au mieux, extrêmement tendues.

La Défenseure des droits salue la contractualisation du département de Mayotte avec l'Etat depuis 2021. Le contrat départemental de prévention et de protection de l'enfance signé en 2022, qui prévoit une enveloppe de 2.5 millions d'euros pour 2022-2023, constitue un premier pas vers une mobilisation tant du département que des autorités de l'Etat sur la situation de ce territoire. Toutefois, les difficultés systémiques de l'ASE dans ce département mériteraient d'être mieux identifiées, notamment par une mission d'inspection en vue d'appuyer et de soutenir le déploiement d'une véritable politique de l'enfance dans le département.

\*\*\*

En conclusion, la Défenseure des droits invite le Comité des Ministres à :

- Tenir compte de ses observations dans le cadre du suivi de l'exécution de l'arrêt *Association Innocence en danger et association Enfance et Partage c. France*, et à conclure que ce dernier n'est pas exécuté de manière satisfaisante ;
- Demander à l'Etat d'indiquer les mesures qui ont été prises pour répondre aux recommandations formulées dans les différents rapports des inspections rendus sur la

- situation de la protection de l'enfance (précités) et aux préconisations du Défenseur des droits dans ses décisions et rapports (précités) ;
- Demander à l'Etat d'indiquer les mesures prises pour répondre aux recommandations suivantes du compte-rendu du 30 juin 2014, de la mission confiée par le Défenseur des droits et son adjointe, la Défenseure des enfants, à M. Alain Grevot, sur l'histoire de Marina, auquel fait référence la Cour dans son arrêt :
    - o Clarifier par une circulaire du ministère de la justice à l'attention des procureurs généraux et procureurs de la République, l'interprétation opérationnelle de la loi du 7 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et son articulation avec le code de procédure pénale (article 40-1) dans les cas de suspicion de maltraitance<sup>53</sup> ;
    - o Définir un document de référence présentant les modalités des enquêtes préliminaires Police/Gendarmerie, qui intégrerait, notamment, la nécessité d'entendre séparément les personnes partageant la vie quotidienne de l'enfant si les faits suspectés se déroulent dans le cadre familial, et celle d'entendre les personnes à l'origine du signalement et les personnes de l'environnement familial et social pouvant contribuer à la manifestation de la réalité vécue par l'enfant ;
  - Demander à l'Etat d'indiquer également les mesures prises pour :
    - o Dans les cas de suspicion de maltraitance, garantir que soient menées de manière simultanée et diligente, des investigations complètes et coordonnées, par les services de police ou de gendarmerie en charge des enquêtes pénales, et les services sociaux en charge de l'évaluation globale de la situation de l'enfant ;
    - o Augmenter significativement les moyens donnés aux forces de l'ordre pour enquêter sur les plaintes relatives aux violences sur mineurs ;
    - o Renforcer la formation initiale de l'ensemble des agents aux spécificités de l'audition du mineur victime et de systématiser la formation au protocole NICHHD des agents appartenant aux brigades de protection des familles (police et gendarmerie) ;
    - o Étendre à toutes les brigades de protection des familles (police et gendarmerie) le dispositif des salles d'audition dédiées, mieux adaptées à l'intérêt de l'enfant et au travail de l'enquêteur.
  - Classer l'affaire en procédure soutenue compte tenu de l'état de la protection de l'enfance et des mesures nécessaires pour prévenir la réitération de situations similaires à celle de M. ;
  - Reporter l'examen de l'exécution de l'arrêt, dans l'attente d'informations complémentaires de la part de l'Etat sur les mesures adoptées pour se conformer à l'arrêt de la Cour

*Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à l'appréciation du Service de l'exécution des arrêts de la Cour et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.*

Claire HÉDON

---

<sup>53</sup> « La circulaire devra préciser comment les parquets doivent croiser la qualification d'une infraction pénale avec la caractérisation d'une nécessaire assistance éducative. Ceci afin d'éviter qu'un classement sans suite ne puisse être interprété par les travailleurs sociaux comme une absence de danger, ce qui pourrait conduire ces professionnels à ne pas examiner la situation plus avant et à ne pas l'évaluer dans le champ administratif ou de l'assistance éducative. Une absence d'infraction ne garantissant pas un contexte familial protecteur pour l'enfant une absence de danger » ( page 58)