

Annexe 14. Rapport du groupe de travail sur la justice de protection

a) Rapport général

JUSTICE DE PROTECTION

Etats généraux de la justice

Justice de protection

Dans le cadre des états généraux de la justice, le groupe de travail « justice de protection » a eu pour mission d'examiner trois thématiques ainsi formulées :

I) Place de la mission Justice (magistrats et Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ)) dans le pilotage de la politique de protection de l'enfance,

II) S'agissant des tutelles, des majeurs vulnérables comme des mineurs, expertiser, d'une part, si la déjudiciarisation engagée depuis plusieurs années doit être poursuivie et dans ce cas selon quelles modalités et d'autre part, comment et selon quels moyens l'efficacité de cette justice de protection peut être renforcée en particulier pour les majeurs vulnérables,

III) Proposer des pistes d'amélioration et d'accompagnement des publics confrontés aux situations de harcèlement, de violences ou encore de discriminations.

Le groupe de travail était composé de :

- **Dominique Attias**, avocate, présidente de la Fédération des Barreaux d'Europe, ancienne vice-Bâtonnière de l'Ordre des Avocats à la cour d'appel de Paris
- **Sylvain Bottineau**, sous-directeur de l'enfance et de la famille, à la direction générale de la cohésion sociale, ministère des solidarités et de la santé
- **Anne Caron-Deglise**, avocate générale à la cour de cassation
- **Laurent Gebler**, président chambre des mineurs, cour d'appel de Paris
- **Véronique Ghadi**, directrice de la Direction de la qualité de l'accompagnement social et médico-social, Haute Autorité de Santé
- **Christine Lestrade**, directrice interrégionale la PJJ
- **Olivier Richefou**, vice-président de l'association des départements de France (ADF)
- **Laura Tardy**, vice-présidente du tribunal judiciaire de Châteauroux, co-présidente de l'association nationale des juges des contentieux de la protection

Le groupe de travail a bénéficié de l'aide constante de l'inspection générale de la justice, grâce à la présence active de Dominique Simon (inspecteur général) et de Delphine Luu (inspectrice) ainsi que de l'assistance de Christelle Evelinger, cheffe de bureau RH5 à la PJJ au ministère de la justice. L'absence de représentants du secteur associatif a été regrettée, ce manque a été compensé par l'audition de représentants de ce secteur.

L'implication exceptionnelle des membres du groupe de travail mérite d'être soulignée. Compte tenu de leur charge de travail respective, ils se sont efforcés, avec constance, de participer à diverses rencontres. Ils ont aussi alimenté la réflexion, par des notes de problématiques, des exemples concrets sur des sujets précis et formulé

des propositions de déplacement ou de rencontres. Ils ont agi à la fois comme force de propositions et comme facilitateurs, aiguillonnant la discussion avec beaucoup d'exigence, compte tenu de leurs domaines de spécialisation.

1. La méthode de travail

Le groupe de travail a privilégié plusieurs axes de travail.

Dans un premier temps, il s'est référé à de nombreux rapports (parlementaires, cour des comptes, inspections, missions interministérielles, avis de la défenseure des droits, stratégie de prévention et de protection de l'enfance 2021-2022) qui ont permis de disposer d'analyses approfondies sur un ensemble de questions relevant des différentes thématiques à traiter.

Dans un second temps, le choix de procéder à de nombreuses auditions s'est imposé, afin d'éviter l'entre soi et permettre à des avis divergents voire contradictoires de se manifester pour appréhender les enjeux des sujets dans toutes leurs dimensions. C'est ainsi qu'une quarantaine d'auditions a eu lieu dans un temps record (liste des personnes consultées et auditionnées en annexe). La décision de solliciter les syndicats de magistrats et de la protection judiciaire de la jeunesse ainsi que les organisations professionnelles a également été prise. Certains ont préféré nous adresser des contributions écrites dont la liste figure en annexe. Enfin, le groupe de travail s'est accordé spontanément sur la nécessité d'ouvrir la réflexion à la recherche universitaire et à des exemples étrangers, sources d'inspiration pour éviter une approche trop franco-française, en bénéficiant d'une rencontre très riche avec des acteurs de terrain aux Pays-Bas.

Le déplacement d'une partie des membres du groupe de travail à Blois, au tribunal judiciaire et au conseil départemental a été déterminant dans le choix d'une des propositions particulièrement novatrices : l'élargissement de la cellule de recueil des informations préoccupantes relatives aux situations de mineurs à celles des majeurs vulnérables. Le fonctionnement exemplaire de cette structure unique sur l'ensemble du territoire et inédite dans sa conception, nous a convaincus de sa pertinence. L'actualité récente à travers des témoignages dénonçant les maltraitances commises dans certains Epad a renforcé notre conviction de la nécessité de mettre en place de telles structures sur l'ensemble du territoire.

Enfin, les recommandations des membres du comité des états généraux quant à l'utilité de certaines auditions (défenseure des droits, services spécialisés de l'Association des Départements de France, première vice-présidente, coordinatrice du pôle famille-état des personnes du tribunal judiciaire de Paris) ont permis de bénéficier de l'expertise d'interlocuteurs particulièrement utiles pour faire progresser encore la réflexion du groupe de travail.

2. Réflexions générales sur les trois problématiques

Le terme de « justice de protection » nous a paru particulièrement approprié pour traiter l'ensemble des questions qui avaient été inscrites dans notre champ d'analyse. Il entre en résonance avec l'une des attentes majeures exprimées par les citoyens. Leur aspiration profonde envers une justice qui les protège par le droit et garantisse le respect de leurs droits fondamentaux, est une constante dans l'expression de leurs souhaits. Chacun est conscient, au travers des multiples circonstances qui jalonnent toute existence qu'il pourra se trouver dans une situation qui requerra la mise en œuvre de cette protection.

Reconnaître et affirmer la place fondamentale du juge dans ce processus est apparue décisive à l'ensemble des membres du groupe de travail. L'axe de réflexion du groupe de travail a donc été de maintenir ce cap, en rappelant avec plusieurs propositions le rôle du magistrat, parfois en le recentrant sur l'essence même de sa fonction, notamment en ce qui concerne le juge des enfants, tout en menant la réflexion sur la recherche de leviers pour encourager un processus de déjudiciarisation mesuré et maîtrisé déjà engagé. Pour chacune des problématiques, des pistes d'amélioration ont été explorées afin de renforcer la justice de protection.

Ses membres ont dû tenir compte d'une situation relativement inédite puisque les sujets sur lesquels ils étaient appelés à faire de propositions, étaient traités dans d'autres enceintes au même moment. Ainsi le texte sur la protection de l'enfance, porté par le secrétaire d'Etat, Adrien Taquet, a été adopté le 25 janvier 2022. Pendant toute la durée de nos travaux, le texte était en examen au parlement, s'enrichissant au fil des amendements de nouvelles dispositions jusqu'à l'examen en commission mixte paritaire. Par ailleurs, un groupe de travail interministériel sur la protection juridique des majeurs, piloté par la direction des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice et par la direction générale de la cohésion sociale au ministère des solidarités et de la santé a rendu ses conclusions le 17 janvier 2022. Certaines de ses propositions ont directement inspiré le groupe de travail dans ses propres recommandations. Enfin, une proposition de loi sur l'adoption, est en cours d'examen au parlement. Le groupe de travail n'a pas hésité à se montrer plus ambitieux ou novateur que les concepteurs de ces différents textes. Cependant, compte tenu du temps imparti (120 jours), il est apparu nécessaire de circonscrire les domaines et le champ de compétences des travaux et d'exclure délibérément des sujets controversés et non parvenus à maturité (par exemple la formation des mandataires judiciaires ou encore le contentieux du contrôle de l'hospitalisation sans consentement).

Pour certaines des propositions formulées, il a été préconisé une approche expérimentale dans leur mise en œuvre, afin de rejoindre les préoccupations de l'ADF, désireuse le plus souvent de s'appuyer sur une démarche volontaire des départements et de s'impliquer, sans bruler les étapes ni exclure une extension au plan national, des dispositifs.

Enfin et surtout, les membres du groupe de travail se sont unanimement accordés pour insister sur le fait que toutes les propositions doivent s'accompagner des moyens humains et matériels indispensables à leur réalisation, notamment en évaluant la charge de travail des magistrats et des greffiers dont la présence en audience d'assistance éducative est indispensable et plus généralement de tous les acteurs qui concourent à l'œuvre de justice dans ces domaines si sensibles. Leur chiffrage budgétaire ne relève pas des compétences et de la responsabilité du groupe de travail mais de celles des pouvoirs publics. Les études d'impacts seront indispensables pour en donner une indication très précieuse.

Les trois problématiques ont conduit rapidement le groupe à poser de manière transversale un certain nombre de postulats et de constats.

3. Les trois postulats communs aux trois problématiques

- **Rappeler avec force le rôle du juge, gardien des droits fondamentaux et n'encourager qu'une déjudiciarisation maîtrisée et modérée**

L'enjeu de la déjudiciarisation, commun aux trois thématiques, a fait l'objet d'un consensus dans son approche, comme cela a été souligné précédemment.

En ce qui concerne la protection de l'enfance, en application du principe de subsidiarité de l'intervention du juge posé par les lois de décentralisation en 1983 et 1986 et réaffirmé par les lois du 5 mars 2007 et du 14 mars 2016, celle-ci relève en premier lieu de la compétence du conseil départemental.

L'intervention judiciaire, qui relève de la responsabilité de l'État, doit en principe succéder à la protection administrative mise en œuvre par le département lorsque celle-ci est inefficace ou insuffisante, lorsqu'il est impossible d'intervenir auprès d'une famille du fait d'un refus ou d'une impossibilité de coopération de la part de celle-ci, ou lorsqu'il existe un danger grave et immédiat pour l'enfant, notamment en cas de maltraitance (art. L 226-4 du CASF).

Les mesures de protection des enfants, qu'elles s'exercent en milieu ouvert ou sous la forme d'un placement, sont ensuite mises en œuvre par l'Aide Sociale à l'Enfance ou les associations habilitées. Quelle que soit la modalité d'exécution, le financement en est assuré par le département. Seules les mesures judiciaires d'investigation éducative confiées à la PJJ ou au secteur associatif habilité à cet effet, sont financées par le ministère de la justice (Art. 4 et 6- Décret 21.09.1959). **Or, ces mesures restent majoritairement ordonnées par les juges des enfants. Ainsi, 75% de l'ensemble des mesures (mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) et placements confondus) sont judiciaires. La proportion atteint 80% s'agissant des seuls placements.**

En 2017, 249 574 enfants étaient suivis enregistrés pour lesquels 52 815 mesures d'investigation, 155 449 mesures d'AEMO et 162 642 mesures de placement étaient recensées.

Depuis de nombreuses années, **la part de l'assistance éducative dans l'activité des juridictions pour mineurs est prépondérante et en constante augmentation**. L'annexe budgétaire du projet de loi de finances 2019 pour le programme 166 mentionne qu'entre 2011 et 2017, le nombre de mineurs suivis par les juges des enfants en assistance éducative a augmenté de 26 %, que les affaires nouvelles ont augmenté sur la même période de 38 % et que, si les ETPT globaux de juges des enfants ont augmenté de 11 % sur cette période, le nombre d'ETPT affectés sur l'activité civile n'a augmenté que de 5 %.

De même, en ce qui concerne la protection juridique des majeurs, les réformes engagées depuis 2007 (loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, ordonnance du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille, loi de programmation et de la réforme pour la Justice du 23 mars 2019) ont affirmé et promu la subsidiarité des mesures de protection, l'autonomie et la dignité des personnes vulnérables .Elles ont cherché à recentrer l'activité juridictionnelle sur les situations justifiant l'intervention du juge, tout en favorisant des alternatives, en particulier par la création de dispositions permettant d'anticiper volontairement sa protection, et en créant des mesures d'accompagnement social. L'examen d'identification des voies permettant la poursuite de ce mouvement de déjudiciarisation mesurée sans sacrifier la protection des personnes a été engagé.

Au début de l'année 2017, étaient recensées 750.000 personnes juridiquement protégées, dont 725.000 en protection judiciaire (tutelle, curatelle et plus rarement en sauvegarde de justice). Les affaires nouvelles se décomposaient ainsi : 28.909 curatelles (dont 6.040 gérées par la famille), 26.318 tutelles (dont 10.614 gérées par la famille), 28.495 habilitations familiales, 341 sauvegardes de justice (dont 138 gérées par la famille), 516 mesures d'accompagnement judiciaire et 4.600 mandats de protection future sont en cours d'exécution.

S'il apparaît légitime d'envisager des leviers pour poursuivre le mouvement dessiné, il est apparu à l'ensemble du groupe que le rôle indiscutable du magistrat, gardien des droits fondamentaux et des libertés individuelles, dans des domaines où ceux-ci peuvent être particulièrement atteints, doit être rappelé avec force, voire réaffirmer si nécessaire. S'il fallait résumer la pensée en quelques mots, il suffirait de dire qu'une

déjudiciarisation maîtrisée et mesurée a été unanimement définie par le groupe de travail comme un cap dont il n'a pas voulu s'écarter. Toutes les propositions énoncées, dans cet esprit, correspondent à la volonté de rendre plus opérationnels des dispositifs qui avaient cet objectif initial mais qui ont été mal appréhendés, mal conçus, rendus peu visibles ou complexifiés artificiellement.

- **Inscrire les propositions dans un principe de réalité correspondant aux enjeux de société**

Le vieillissement de la population, les vulnérabilités accrues en raison des situations récentes ou endémiques (pandémie, crise sociale et économique, isolement accru des personnes en zone rurale, défaut de mobilité, fracture numérique...) constituent des points de convergence pour appréhender ces sujets.

Par ailleurs, le délaissement du secteur médico-social et l'impression de relégation des travailleurs sociaux engendrant des difficultés considérables de recrutement dans ces secteurs sont autant de données qui ont été rappelées au groupe de travail avec régularité par les différents interlocuteurs qu'il a rencontrés et qui correspondent à la réalité de terrain. Le groupe de travail a donc estimé indispensable de tenir compte de l'ensemble de ces éléments pour y apporter des réponses au travers de ses recommandations.

- **Nécessité de changer de paradigme**

L'inversion de l'approche qui vise à considérer les capacités éducatives des familles avant de constater leur défaillance est un levier pour leur permettre de progresser. C'est l'un des enseignements majeurs du modèle de protection de l'enfance tel qu'il est conçu aux Pays-Bas. Il s'agit d'adopter un regard plus positif et moins moralisateur, conduisant à placer la personne et ses besoins au centre de ses réflexions et non en ne s'intéressant qu'à l'amélioration des dispositifs existants. L'une des attentes majeures des citoyens est de bénéficier d'une justice plus humaine, à l'écoute et proche.

Il reste que la lutte contre la maltraitance doit s'amplifier, notamment en mobilisant l'ensemble des acteurs, sur la base de la définition, pour la première fois consacrée dans la loi adoptée le 25 janvier 2022 et destinée à être inscrite dans les codes de la santé publique et de l'action sociale et des familles. Sans doute, un jour, le code civil pourrait inclure ces termes « la maltraitance vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les

négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations ».

4. Les constats communs aux trois problématiques

- L'absence ou la rareté de statistiques au plan national permettant de piloter les politiques publiques,
- L'inexistence ou la vétusté des outils informatiques pour traiter des contentieux de manière efficace (pas d'interopérabilité entre les applicatifs métier des magistrats, par exemple juge des enfants et juge aux affaires familiales),
- La carence des données chiffrées sur les territoires (par exemple le nombre de places disponibles dans les structures d'accueil des mineurs ou encore le nombre de mesures en attente dans les structures de prise en charge),
- La nécessité de disposer de fichier centraux sur l'ensemble de l'hexagone (par exemple pour le mandat de protection future)
- Le besoin d'autoriser l'accès des professionnels à des fichiers permettant un travail simplifié au quotidien (CAF, impôts, FICOBA ...) notamment pour les juges des contentieux de la protection,
- Le désinvestissement de l'Etat au gré des lois de décentralisation dans les domaines de la protection de l'enfance et de la protection juridique des majeurs vulnérables et la nécessité de réinvestir certains secteurs dans son rôle de pilote, notamment dans les instances nationales et territoriales en vue de l'élaboration d'une politique publique interministérielle et pluridisciplinaire déclinée localement,
- La souffrance et la dévalorisation ressenties par les acteurs du secteur social qui expliquent en partie les difficultés de recrutement exigeant une réflexion d'ensemble et d'envergure sur le devenir du secteur médico-social et la revalorisation de ses prestations.

Chaque thématique a été envisagée sous un triptyque commun

- I) Gouvernance (au plan national et/ ou territorial),
- II) Affirmation du rôle du juge, garant des droits fondamentaux tout en explorant des leviers en faveur d'une déjudiciarisation mesurée,
- III) Pistes d'amélioration pour renforcer la justice de protection.

Une fiche rédigée pour chaque proposition permet de renvoyer au contenu détaillé de la recommandation en examinant toutes ses implications.

Liste des propositions :

I. PLACE DE LA MISSION JUSTICE (PJJ-MAGISTRATS) DANS LE PILOTAGE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

A. Gouvernance à l'échelon territorial

1. Renforcer le rôle de la justice dans la gouvernance territoriale de la protection de l'enfance

L'objectif est de désigner le procureur de la République, en concertation avec le magistrat coordonnateur du tribunal pour enfants du ressort, comme représentant de l'institution judiciaire dans les instances de gouvernance de la protection de l'enfance (observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE), comités départementaux expérimentaux prévus par la nouvelle loi sur la protection de l'enfance, afin de garantir une meilleure coordination des acteurs de la justice et favoriser l'incarnation d'une politique judiciaire de la protection de l'enfance face aux autorités départementales.

Par ailleurs, donner clairement la responsabilité opérationnelle des instances quadripartites aux directions territoriales de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (conseil départemental/PJJ/siège-parquet) contribue à asseoir le pilotage de la mission justice dans le cadre de la protection de l'enfance. Celles-ci devront couvrir l'ensemble du territoire de manière impérative. (Fiche n° 1)

B. Recentrage du rôle du juge des enfants sur son cœur de métier : le danger encouru par l'enfant et leviers pour poursuivre la déjudiciarisation

1. Inscrire le principe de subsidiarité de l'intervention du juge dans le code civil

L'objectif est de réaffirmer le principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire en protection de l'enfance en mettant en cohérence le code civil avec le code de l'action sociale et des familles. (Fiche 8)

2. Créer une nouvelle mesure provisoire d'accompagnement à la parentalité et de préservation des besoins de l'enfant pouvant être ordonnée par le JAF

La multiplication des situations conflictuelles de séparation d'adultes traitées par le juge aux affaires familiales incite à la création d'une nouvelle mesure provisoire d'accompagnement à la parentalité et de préservation des besoins de l'enfant. Elle serait ordonnée par le JAF et éviterait la saisine du juge des enfants, hors situation de danger manifeste. (Fiche 10)

3. Introduire un regard extérieur et favoriser le contradictoire en amont du processus conduisant au signalement judiciaire. (Fiche 9)

Il s'agit d'introduire un regard extérieur et favoriser le contradictoire en amont du processus conduisant au signalement judiciaire afin de privilégier l'aide consentie à l'aide contrainte en renforçant l'écoute des familles et l'évaluation de leurs compétences parentales.

- 4. Enoncer dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) que, à titre exceptionnel, lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige, et sauf opposition explicite de l'autre parent, l'accord d'un seul parent permet la signature d'un contrat d'aide éducative à domicile, voire un accueil provisoire. (Fiche 15)**

L'objectif est d'éviter les blocages et de faciliter la mise en place d'aide éducative administrative en énonçant explicitement dans la loi que l'accord d'un seul parent peut permettre la signature d'un contrat d'aide éducative à domicile, voire un accueil provisoire.

- 5. Réintroduire et développer la double habilitation des services d'aide éducative à domicile (AED)/action éducative en milieu ouvert (AEMO) pour favoriser la transition de l'aide contrainte vers l'aide consentie.**

L'objectif est de favoriser une déjudiciarisation en aval de l'intervention du juge des enfants, afin qu'un service d'AEMO qui a noué une relation de confiance avec la famille dans le cadre d'une intervention judiciaire puisse évoluer vers une mesure administrative. (Fiche 11)

C. Pistes d'amélioration et de renforcement de la protection des enfants

- 1. Améliorer les droits du jeune enfant en matière d'assistance éducative, assurer son assistance par un avocat d'enfants ou un administrateur ad hoc.**

Les objectifs sont les suivants : améliorer les droits du jeune enfant en matière d'assistance éducative, garantir les mêmes droits procéduraux à tous les enfants, discernant ou non discernant et assurer son assistance par un avocat d'enfants ou un administrateur ad hoc. (Fiche 7)

- 2. Elargir les conditions juridiques permettant de faire évoluer le statut de l'enfant placé en assistance éducative lorsque les parents paraissent durablement dans l'incapacité de s'en occuper sans être pour autant en situation de délaissement.**

L'objectif est d'élargir les conditions juridiques permettant de faire évoluer le statut de l'enfant placé en assistance éducative afin de sécuriser sa situation sur le long terme lorsque les parents paraissent durablement dans l'incapacité de s'en occuper sans être pour autant en situation de délaissement. (Fiche 16)

- 3. Pour les mineurs non accompagnés, saisine systématique du juge aux affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles par le juge des enfants ou par le parquet**

L'objectif est de promouvoir la saisine systématique du juge aux affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles par le juge des enfants ou par le parquet, dans un délai maximum de trois mois à compter de la première décision du juge des enfants. (Fiche 17)

II. MAJEURS VULNERABLES

A. Gouvernance au plan national et territorial

1. Engager un pilotage de la protection juridique des majeurs en créant une commission nationale de la Protection Juridique des Majeurs (PJM) et en mettant en place des instances de coordination locales

L'objectif est de créer une commission nationale de la protection juridique des majeurs, rattachée au Premier ministre, dotée d'attributions opérationnelles afin d'impulser une meilleure articulation des dispositifs de proximité sur les territoires.

Il s'agit au plan territorial de mettre en place, à titre expérimental et sur la base du volontariat, des instances de coordination locales de la protection juridique des majeurs réunissant le président du conseil départemental, le représentant de l'Etat dans le département, un représentant de l'Agence régionale de Santé (ARS) et un ou deux représentant(s) identifiés de la Justice (parquet et/ou magistrat coordonnateur, juge des contentieux de la protection (JCP)). (Fiche 2)

2. Préciser les fonctions du magistrat délégué à la protection juridique des majeurs dans chaque cour d'appel

L'objectif est d'affirmer le rôle de ce magistrat dans l'animation et l'impulsion de la coordination des actions conduites par les magistrats et les acteurs de terrain dans leur ressort en matière de protection des majeurs vulnérables. (Fiche 18)

B. Leviers pour rendre plus opérationnelle la déjudiciarisation

1. Réformer la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP)

L'objectif est de refondre la mesure d'accompagnement social personnalisé pour simplifier les dispositifs existants, étendre les catégories de bénéficiaires, harmoniser le financement et soutenir la prévention du surendettement afin de soutenir la politique de déjudiciarisation engagée. (Fiche 12)

2. Faire évoluer le dispositif du mandat de protection future

L'objectif est de favoriser le développement de mesures d'anticipation volontaire de l'altération des facultés personnelles afin d'assurer effectivement la subsidiarité de l'intervention judiciaire. En ne limitant plus le mandat de protection future aux seules

hypothèses de représentation de la personne, en l'élargissant à l'assistance et en le sécurisant par un registre-répertoire centralisé, il répondrait à de nombreuses situations tant pour soi-même que pour les enfants handicapés dont les parents ont la charge. (Fiche 13)

C. Pistes d'amélioration

1. Elargir la saisine de la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) relatives aux mineurs aux majeurs

L'objectif est de permettre aux professionnels ou aux citoyens d'avoir une instance repérée afin d'adresser des signalements concernant des personnes vulnérables, en s'appuyant sur la CRIP mise en œuvre en protection de l'enfance. La mise en place de brigades mobiles au sein des CRIP pour les situations d'urgence mobilisables 24 heures sur 24 notamment en direction des publics inaccessibles constituerait une avancée notoire sur le plan opérationnel. (Fiche 3)

2. Améliorer le contrôle de l'activité des mandataires à la protection des majeurs

L'objectif est d'améliorer l'effectivité des contrôles effectués par les autorités de l'État, et en particulier par les autorités administratives en lien avec les autorités judiciaires. Il faut permettre aux directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et à l'agence régionale de santé (ARS) d'exercer des contrôles à l'égard de tous les mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM) et de les organiser sous la forme d'une programmation annuelle pour les associations tutélaires et les préposés d'établissement en fixant les niveaux de contrôle et leur volumétrie et en favorisant notamment le contrôle entre pairs pour les mandataires individuels. (Fiche 19)

III. ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS CONFRONTES AUX HARCELEMENT, DISCRIMINATIONS ET VIOLENCES

A. Gouvernance nationale

1. Instaurer un numéro unique d'appel pour l'ensemble des victimes de violences, de harcèlement et de discriminations.

L'objectif est de substituer à la multiplicité des numéros d'appel pour les victimes un numéro unique, relayant sur des écoutants formés à l'aide aux victimes pour les orienter vers des prises en charge spécifiques. L'accessibilité à la justice en sera d'autant plus simplifiée. (Fiche 4)

2. Impliquer le ministère de la Justice dans le plan de formation et d'accompagnement du programme PHARe

L'objectif est d'inscrire les parquets dans la généralisation de la politique de lutte contre le harcèlement à l'école, axe prioritaire du ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des sports . (Fiche 5)

3. Créer au ministère de la Justice un outil statistique recensant de manière actualisée et globale les faits de harcèlement et de discrimination

L'objectif est d'assurer au sein du service des statistiques du Secrétariat Général un outil actualisé recensant toutes les données interministérielles et inter directionnelles du ministère de la justice permettant de mesurer les faits de harcèlement et de discriminations, du signalement à la condamnation, afin d'orienter une politique pénale en la matière. (Fiche 6)

B. Leviers pour favoriser la déjudiciarisation

Renforcer le recours aux voies amiable et administrative pour le traitement des discriminations au travail

L'objectif est de proposer des modalités de traitement des discriminations au travail sans recourir systématiquement au juge, en s'appuyant sur une voie amiable ou administrative, cette dernière ayant déjà été engagée pour les inspecteurs du travail. (Fiche 14)

C. Pistes d'amélioration

Améliorer la communication aux plaignants ou victimes lors d'un classement sans suite par le parquet dans le cadre du harcèlement et des discriminations

L'objectif est de mettre en place un accompagnement personnalisé pour expliquer les raisons du classement par un personnel dédié (délégué du procureur, associations d'aide aux victimes). (Fiche N° 20)

IV. LE DEVELOPPEMENT DU NUMERIQUE INDISPENSABLE AU TRAITEMENT DES TROIS PROBLEMATIQUES

L'objectif est de proposer des évolutions des outils numériques en vue de leur interopérabilité afin de faciliter l'échange d'informations entre les professionnels. Il s'agit également de développer les outils numériques à destination des usagers ou des victimes. (Fiche 21)

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, le groupe de travail a déploré que le temps imparti et l'étendue des sujets à traiter n'aient pas permis d'entrer complètement dans leur complexité. Cependant, il a acquis la conviction que nombre de ses propositions, si elles sont retenues et mises en application, constitueront des avancées très réelles pour les publics vulnérables, mineurs et majeurs, en vue d'une protection renforcée.

Ainsi quatre d'entre elles retiennent l'attention car elles sont novatrices : le renforcement des droits du jeune enfant en assistance éducative, la création de cellules de recueil des informations préoccupantes mineurs-majeurs, la mise en place d'une commission nationale interministérielle en vue du pilotage de la politique en faveur des majeurs vulnérables, l'instauration d'un numéro unique d'appel pour les victimes de violences, harcèlement et discriminations.

Cette dernière proposition a été sélectionnée par les ateliers de convergence avec les professionnels de la justice et les citoyens qui se sont déroulés le 31 janvier 2022.

Elisabeth Pelsez

Inspectrice générale de la justice
Directrice générale du GIP
Mission de préfiguration du Musée-mémorial du terrorisme

b) 21 fiches de propositions



Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°1

*Renforcer le rôle de la Justice dans la gouvernance
territoriale de la protection de l'enfance*

Proposition envisagée

L'objectif est de désigner le procureur de la République, en concertation avec le magistrat coordonnateur du tribunal pour enfants du ressort, comme représentant de l'institution judiciaire dans les instances de gouvernance de la protection de l'enfance, interlocuteur du conseil départemental et du préfet dans les instances de gouvernance de la protection de l'enfance (observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE), comités départementaux expérimentaux prévus par la nouvelle loi sur la protection de l'enfance, afin de garantir une meilleure coordination des acteurs de la justice et favoriser l'incarnation d'une politique judiciaire de protection de l'enfance face aux autorités départementales.

Donner clairement la responsabilité opérationnelle des instances quadripartites¹ aux directions territoriales de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (conseil départemental/PJJ/siège-parquet) contribue à asseoir le pilotage de la mission justice dans le cadre de la protection de l'enfance . Celles-ci devront couvrir l'ensemble du territoire de manière impérative.

Enjeu / constats/ Problématique

En ce qui concerne la gouvernance stratégique :

La pluralité des acteurs de la protection de l'enfance² impose entre ceux-ci, à minima, un partage d'information et plus largement un échange pour que leurs besoins respectifs nécessaires à une politique efficiente en protection de l'enfance soient

¹ Circulaire GDS du 19 avril 2017 relative à la protection de l'enfance.

² Au niveau de l'état, 8 ministères concernés, dont principalement l'éducation nationale, la santé, la justice.

entendus. Aujourd'hui, 95% des départements³ disposent d'un ODPE, instauré par l'article 16 de la loi du 5 mars 2007, complété par la loi de 14 mars 2016. Ces observatoires sont chargés du recueil et examen des données relatives à l'enfance en danger du département, des échanges sur l'évolution des besoins des différents acteurs et de l'adéquation de l'offre. Ils sont plus ou moins actifs et la représentation de la justice n'y a jamais été vraiment arbitrée.

Le nouveau projet de loi de protection de l'enfance crée une nouvelle structure de coordination locale, ayant vocation à terme à suppléer les ODPE. À titre expérimental et pour une durée de cinq ans, les départements volontaires institueront un comité départemental pour la protection de l'enfance, coprésidé par le président du conseil départemental et par le représentant de l'État dans le département. Ce nouvel élan doit permettre de réaffirmer la présence de l'autorité judiciaire auprès du préfet de département⁴ dans la gouvernance de cette instance, en désignant le procureur de la république, chef de file pour le ministère de la Justice. Il serait utile qu'une majorité de départements expérimente cette nouvelle forme de gouvernance.

En ce qui concerne la gouvernance opérationnelle

Depuis 2017⁵, des instances quadripartites se sont réunies dans certains départements associant les magistrats coordonnateurs, les parquetiers mineurs, les conseils départementaux et les services départementaux de la PJJ, avec un rythme de réunion régulier (au moins trimestriel). Ces instances traitent de tous les sujets relatifs à la mise en œuvre des mesures de protection de l'enfance, à un niveau opérationnel (suivi évolution des délais, difficultés s'agissant de certaines mesures ou certains publics, présence de l'aide sociale à l'enfance (ASE) aux audiences, etc.). Identifiées comme une bonne pratique par le rapport Inspection Générale des Affaires Sociales/Inspection Générale de la Justice de 2018 sur la protection de l'enfance, la généralisation de ces instances était l'une des mesures prévues dans la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022. La direction de la PJJ a été chargée de coordonner la mise en œuvre, compte tenu de son rôle de pilote de la protection judiciaire de l'enfance au sein du ministère de la Justice⁶. Aussi, dans sa dépêche du 8 juin 2020 relative au renforcement des instances de coordination-elle invite les juridictions à les réunir à un rythme trimestriel sur l'ensemble du territoire national, plus particulièrement dans le contexte de la crise sanitaire. Le bilan 2021 de la DPJJ acte l'existence d'instances quadripartites sur seulement 46 territoires, ce résultat illustrant la difficulté à coordonner les acteurs judiciaires face à l'interlocuteur unique, le conseil départemental. La circulaire garde des Sceaux (GDS) du 17 avril 2017 n'éclaire manifestement pas suffisamment sur les rôles respectifs du ministère public, de la DPJJ et des juges des enfants

³ Source Assemblée des Départements de France.

⁴ Les départements doivent, en effet, pouvoir disposer d'un interlocuteur unique au sein de l'État, le préfet ou son représentant, capable de réunir les différents services concernés et d'arbitrer une position départementale le cas échéant.

⁵ Circulaire GDS du 19 avril 2017 relative à la protection de l'enfance

⁶ Décret n° 2017-634 du 25 avril 2017 modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la Justice.

coordonnateurs et mériterait d'être actualisée. Cette situation aboutit à une dilution des responsabilités des acteurs judiciaires et nuit à la lisibilité de leur action.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

- Désigner le procureur de la République, en concertation avec le magistrat coordonnateur du tribunal pour enfants du ressort, comme représentant de l'institution judiciaire dans les instances de gouvernance de la protection de l'enfance, interlocuteur du conseil départemental et du préfet dans les instances de gouvernance de la protection de l'enfance (ODPE, comités départementaux expérimentaux prévus par la nouvelle loi sur la protection de l'enfance) et force de proposition pour la création des comités départementaux.

- Donner clairement la responsabilité opérationnelle des instances quadripartites aux directions territoriales de la PJJ (CD/PJJ/siège-parquet), en réaffirmant la place de la PJJ dans la politique de protection de l'enfance au ministère de la Justice, tant au niveau national qu'au niveau départemental⁷.

- Exiger la couverture de l'ensemble du territoire par les instances quadripartites.

Impact :

- Actualiser la circulaire GDS du 19 avril 2017 relative à la protection de l'enfance.
- Actualiser en conséquence la dépêche du 8 juin 2020 de la DPJJ.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Avantages : Responsable unique du ministère de la Justice de l'organisation des différentes instances garant d'une plus grande lisibilité de sa stratégie de protection de l'enfance, au niveau territorial.

Freins éventuels :

- concilier les textes de l'organisation du ministère de la Justice avec la nouvelle loi sur la protection de l'enfance (décret).
- réticence de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) au pilotage par la PJJ des instances quadripartites.

⁷ Décret n° 2017-634 du 25 avril 2017 modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la Justice.

Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°2

Engager un pilotage de la protection juridique des majeurs en créant une commission nationale de la Protection Juridique des Majeurs (PJM) et en mettant en place des instances de coordination locales.

Proposition envisagée

L'objectif est de créer une commission nationale de la protection juridique des majeurs, rattachée au Premier ministre, dotée d'attributions opérationnelles afin d'impulser une meilleure articulation des dispositifs de proximité sur les territoires.

Il s'agit au plan territorial de mettre en place, à titre expérimental et sur la base du volontariat, des instances de coordination locales de la protection juridique des majeurs réunissant le président du conseil départemental, le représentant de l'Etat dans le département, un représentant de l'Agence régionale de Santé (ARS) et un ou deux représentant(s) identifiés de la Justice (parquet et/ou magistrat coordonnateur, juge des contentieux de la protection (JCP)).

Enjeux/Constats/Problématique

Il n'existe pas de pilotage national coordonné avec les territoires en protection juridique des majeurs articulant les missions de la justice et de la cohésion sociale en lien avec certaines des missions du sanitaire, contrairement à la protection de l'enfance. Dans un contexte de vieillissement de la population, d'accompagnement et de prise en charge des situations de handicap, les politiques de l'autonomie et de la protection juridique des majeurs s'inscrivent dans les territoires et la construction de l'offre médico-sociale et judiciaire lorsque des mesures de protection sont sollicitées puis prononcées.

Construire des réponses plus cohérentes et mieux articulées et trouver des solutions qui répondent aux besoins et aux attentes des personnes et assurent une continuité de leur parcours implique :

- **de mieux connaître les publics concernés** par les situations de vulnérabilité liée à une altération des facultés personnelles au sens de l'article 425 du code civil ;
- **de mailler les ressources et les besoins sur les territoires ;**
- **de coordonner les interventions sanitaire, médico-sociale, sociale et judiciaire** en prenant en compte les droits des personnes et le cadre juridique dans lequel elles peuvent voir leurs capacités soutenues.

Les logiques étant encore très différentes, et sans réelle communication structurée entre elles, il est indispensable de construire des organisations transversales afin d'éviter, d'une part, des saisines non adaptées, ou à l'inverse trop tardives, de l'autorité judiciaire (au civil, comme au pénal) et, d'autre part, de ne pas pérenniser des mesures de protection judiciaire dans lesquelles les mandataires (professionnels et familiaux) sont trop isolés dans leurs interventions.

En outre, l'absence d'observatoires de la protection juridique des majeurs, aux niveaux national et départemental, d'un recueil et d'un examen coordonné et croisé des données relatives à la protection des personnes adultes ne permet pas la mise en œuvre de réponses suffisamment cohérentes et adaptées aux situations.

La pluralité des acteurs de la protection juridique des majeurs impose pourtant un échange entre eux et avec les différents intervenants sociaux et médico-sociaux, en particulier, à plusieurs niveaux :

- **lors de l'évaluation préalable** à la saisine de l'autorité judiciaire,
- **lors de l'instruction de la demande** de protection,
- **en cours d'exercice de la mesure** elle-même et à des moments clés tels la détermination du lieu de vie, les soins, ...,
- **lors de la révision de la mesure,**
- **lors des contrôles,**
- **lors des signalements d'abus et/ou de maltraitances.**

Une collaboration doit donc être construite, dans le respect des missions de chacun, entre les représentants de l'autorité judiciaire, des départements et de l'Etat, dont les ARS.

Si des dialogues existent lors de l'élaboration des schémas régionaux de la protection juridique des majeurs, qui constituent un outil révisé tous les cinq ans, aucune véritable dynamique d'ensemble n'est engagée, sauf exceptions liées le plus souvent à des initiatives ponctuelles, pour évaluer les besoins des différents acteurs et l'adéquation de l'offre. La représentation de la justice (par le magistrat délégué à la protection des majeurs, les juges des tutelles et les parquets) y est aléatoire et peu suivie.

Détail de la proposition / Mode opératoire

Le travail interministériel d'ores et déjà engagé depuis plusieurs années dans plusieurs groupes de travail nationaux doit se poursuivre avec l'objectif d'être en capacité, par un positionnement transversal reconnu, de fédérer les initiatives et actions interministérielles et d'actionner rapidement les leviers de décision.

La fonction stratégique de proposition et de détermination de priorités et d'impulsion, de régulation et d'évaluation, doit également être pensée en lien avec les administrations centrales concernées, comprenant les impacts de prévention et de traitement de la maltraitance sous toutes ses formes à l'égard des personnes les plus vulnérables : Direction des Affaires Criminelles et du Sceau(DACS), Direction des Services Judiciaires (DSJ), Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS), Direction Générale de la Santé (DGS), Direction Générale de l'Offre de Soins (DGOS) , DG Gendarmerie et DG Police, Bercy.

– **La création d'une commission nationale de la protection juridique des majeurs, rattachée au Premier ministre et présidée par une personne qualifiée**, est donc proposée. Elle pourrait être composée de représentants de la DACS, DGCS, DGOS, magistrats (magistrats délégués à la protection des majeurs, juges des tutelles, parquet), conseils départementaux, Direction Régionale de l'Economie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DREETS), directeurs généraux de l'agence régionale de santé (ARS), et de personnalités qualifiées.

Ses missions pourraient consister :

- en premier lieu, en intégrant la mission d'observatoire, à **analyser les réalités et besoins territoriaux pour cibler les difficultés, capitaliser les bonnes pratiques et définir les priorités pour proposer des orientations annuelles**.

- En second lieu, la commission se verrait confier **une mission de pilotage du dispositif territorial par ailleurs proposé par la mise en place des instances de coordination locale**. La commission ainsi créée aura l'obligation de présenter un bilan à un an de l'avancement de ses travaux, publié et exposé à un Comité interministériel, présidé par le Premier ministre.

– **La mise en place, à titre expérimental et sur la base du volontariat, des instances de coordination locales de la protection juridique des majeurs** réunissant le président du conseil départemental (ou son représentant), le représentant de l'Etat dans le département, un représentant de l'ARS et un ou deux représentant(s) identifiés de la Justice (parquet et/ou magistrat coordonnateur juge des contentieux de la protection (JCP)).

Freins éventuels

- Les réticences des magistrats au regard de la charge de travail qui ne prend pas suffisamment en compte les activités non juridictionnelles.

Bénéfices envisagés

- Une meilleure concertation et articulation entre les acteurs de la protection juridique des majeurs.
- La construction d'une opérationnalité pérenne.
- La régulation des saisines et de l'organisation de l'exercice des mesures judiciaires.
- Une meilleure lisibilité de la mise en réseau des acteurs.



Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n° 3

Elargir la saisine de la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) aux majeurs

Proposition envisagée

L'objectif est de permettre aux professionnels ou aux citoyens d'avoir une instance repérée afin d'adresser des signalements concernant des personnes vulnérables, en s'appuyant sur la CRIP mise en œuvre en protection de l'enfance¹.

Enjeux/Constats/Problématique

Il n'existe pas d'instance dédiée pour signaler une situation de vulnérabilité, voire de maltraitance d'une personne adulte.

Les professionnels ou citoyens sont souvent démunis et écrivent au procureur de la république alors même qu'il n'y a pas eu d'évaluation sociale, d'autres sollicitent le service social de secteur, le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) ou la mairie. Il y a donc un risque de déperdition d'informations suite à la sollicitation d'interlocuteurs différents, voire de perte de temps lorsque plusieurs d'entre eux sont sollicités.

Plusieurs freins à l'émergence et au traitement des situations existent :

- **la victime**, qui ne sait pas, ou qui ne peut pas, ou même qui ne veut pas, se plaindre de ce qu'elle vit. Parce que ses déficiences ne lui donnent ni les clés pour comprendre ce qui lui arrive, ni les moyens de réagir, ou parce qu'elle redoute des conséquences pires, ou même parce qu'elle ne veut pas nuire à l'auteur des violences: là encore, les situations sont complexes et multiples.
- **le trop plein d'acteurs publics concernés par les actes et situations de maltraitance**, et les insuffisances flagrantes de leur coordination. Même lorsque, comme c'est en principe le cas, ces sujets sont traités comme prioritaires, la complexité du champ médico-social fait apparaître un manque criant de « chef de file ». Il s'ensuit des allongements de délais et de fréquents manques d'information dans le devenir des procédures.

¹ Depuis la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, le président du conseil départemental est chargé de recueillir, de traiter et d'évaluer les informations préoccupantes concernant les enfants en danger ou en risque de danger en s'appuyant sur une instance institutionnelle dédiée, la CRIP.

Depuis les années 2000, le cadre juridique a été renforcé pour répondre aux problématiques de maltraitance, le législateur ayant précisé les droits, conforté les sanctions et renforcé les obligations d'alerte.

Détail de la proposition / Mode opératoire

Une expérimentation d'une CRIP mineur/majeur existe sur le territoire de Blois et donne satisfaction. Elle nécessite une simple volonté politique du conseil départemental et un engagement de divers acteurs.

Les propositions suivantes répondent à un besoin de communication et de simplification des dispositifs existants exprimés par les citoyens et les professionnels :

- **Engager un processus de communication de grande ampleur** afin d'informer le grand public sur la maltraitance (qu'est-ce que la maltraitance? quels sont ses effets?) et sur la marche à suivre en cas de maltraitance constatée (que puis-je/dois-je faire?).

- **Fusionner les numéros d'appel d'urgence en un numéro unique pour les signalements** afin de simplifier la démarche pour les citoyens et professionnels².

- **Augmenter au sein des CRIP le nombre de personnels** administratifs, travailleurs sociaux, psychologue et médecin (à évaluer selon la taille des départements et les effectifs déjà en place), positionné en interface des services de police et de gendarmerie.

- **Dédier une équipe aux situations d'urgence** au sein de la CRIP, pouvant s'appuyer sur un protocole partenarial de traitement de ces situations.

- **Réorganiser l'organisation et les moyens des parquets** selon la taille de la juridiction.

- **Former les professionnels de la CRIP** aux problématique spécifiques des majeurs vulnérables, notamment des personnes âgées.

- **Intégrer à la CRIP les professionnels intervenant dans le dispositif MAIA³ et des CLIC.**

- **Adopter la définition transversale de la maltraitance** pour les publics de l'enfance, des personnes âgées et des personnes en situation de handicap qui vient d'être adoptée dans le cadre de la loi de protection de l'enfance et intégrée au code de la santé ⁴.

² Pour les mineurs ; le 119, pour les personnes âgées le 3977.

³ Le dispositif MAIA, est une méthode de coordination conçue pour améliorer l'accompagnement des personnes âgées (art. L.113-3 du CASF). Il comprend plus de 1000 gestionnaires de cas, chargés d'assurer le suivi à long terme des personnes âgées en situation complexe/ les CLIC sont les centre locaux d'information et de coordination gérontologique.

⁴ Art. L. 119 1 CASF/ Article L. 1431-2 2° e du code de la santé publique – La maltraitance au sens du présent code vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un

- **Etablir une trame commune** pour faciliter le travail d'évaluation du conseil départemental.

L'instauration de CRIP mineurs/majeurs pourrait faire l'objet dans un premier temps d'une expérimentation nationale.

Freins éventuels

- L'existence de plusieurs tribunaux judiciaires sur un même département, augmentant le nombre d'interlocuteurs judiciaires par rapport à la CRIP.

- Une spécialisation au sein des départements difficile à concrétiser, les travailleurs sociaux étant attachés à la polyvalence.

- La maltraitance est un phénomène complexe, structurellement difficile à mettre en lumière : au-delà de la dissimulation volontaire, on constate des mécanismes de sous-estimation ou de sous-déclaration, notamment par crainte de représailles mais aussi une simple méconnaissance, parfois de bonne foi, de ce qui constitue un acte de maltraitance.

- L'alerte individuelle a souvent du mal à être prise en compte de manière positive et constructive par le collectif de travail : le développement et la mise en place d'outils, de méthodes et de compétences sont des chantiers considérables et urgents.

- Les conditions dans lesquelles le secret professionnel est aménagé ou levé sont complexes à comprendre pour les personnes concernées, et partiellement lacunaire.

- Les obligations de signalement restent complexes pour les personnes peu averties.

Bénéfices envisagés

- Comprendre les phénomènes de maltraitance, réagir collectivement et prévenir la survenance de ces phénomènes pour les personnes vulnérables.

- Répondre de manière plus efficiente aux situations de danger des personnes vulnérables par une coordination entre la mairie, la justice et le conseil départemental.

- Réduire les coûts de traitement des signalements grâce à l'existence d'une cellule unique.

défaut d'action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations.

- Renforcer le rôle des départements, comme chef de file de l'évaluation sociale.
- Se doter des outils de pilotage du dispositif de traitement des situations de maltraitance.
- Améliorer la prise en compte de ces informations, en sachant les analyser et orienter correctement.



Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°4

Instaurer un numéro unique d'appel pour l'ensemble des victimes de violences, de harcèlement et de discriminations

Proposition envisagée

L'objectif est de substituer à la multiplicité des numéros d'appel pour les victimes un numéro unique, relayant sur des écoutants formés à l'aide aux victimes pour les orienter vers des prises en charge spécifiques. L'accessibilité à la justice en sera d'autant plus simplifiée.

Enjeu / constats/ Problématique

La liste des numéros de téléphone ci-dessous est source de confusion et de dispersion et empêche le grand public de pouvoir y recourir utilement:

- 39-19** violences faites aux femmes (service public.fr)
- 39-77** pour les violences faites aux personnes âgées
- 39-28** plateforme nationale contre les discriminations
- 119** enfance en danger Le groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (GIPED)
- 116 006** numéro national d'aide aux victimes (réseau France Victimes)
- 112** numéro d'appel d'urgence unique européen
- 114** personnes sourdes et malentendantes victimes ou témoins (SMS gratuit)
- 3020 et 3018** signalement cyber harcèlement scolaire, également le 0800 200 000
- 0141834208** harcèlement sexuel (service public.fr)
- 0800004641** harcèlement sexuel hôpitaux de Paris
- 0140353655** SOS racisme
- 0810203040** ligne azur ministère de l'égalité des chances contre l'homophobie
- 0810108135** numéro vert SOS homophobie
- Service public.fr** plainte Homophobie par messagerie

Au Danemark, aux Pays-Bas, Portugal, Suède et Roumanie, le 112 est le seul numéro d'urgence, une telle porte d'entrée unique avec orientation vers les plateformes spécialisées, faciliterait la communication vers les victimes potentielles, source d'efficacité et de rationalisation des moyens. Un numéro unique faciliterait les démarches des victimes, permettrait d'accroître le réflexe de signaler. Il aurait à vocation à re-dispatcher les appels sur les plateformes dédiées, déjà existantes, sans remettre en cause leurs financements et leurs engagements.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

- **Créer un numéro d'appel unique** pour les signalements de faits de violences, de discriminations ou de harcèlement.
- **Réaliser une campagne de sensibilisation nationale massive** et périodiquement réactivée sur ce numéro unique.
- **Sensibiliser dans les programmes scolaires** à l'existence de ce numéro unique et à l'importance du dépôt de plainte en terme de violences, harcèlement et discriminations.

Mode opératoire :

- Engager une concertation avec les différents opérateurs des numéros d'appel existants en vue de l'organisation d'une plateforme unique d'appel orientant vers leurs services spécialisés respectifs.
- Développer une campagne de communication du ministère de la Justice sur les réponses possibles aux faits de discrimination et de harcèlement.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Avantages :

- Faciliter les démarches des victimes, accroître le réflexe de signaler.
- Diminuer le chiffre noir des faits non dénoncés de violence, de discriminations et de harcèlement.

Freins éventuels :

- Difficulté à fédérer les opérateurs autour d'un numéro unique.



Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n° 5

Impliquer le ministère de la Justice dans le plan de formation et d'accompagnement du programme pHARe.

Proposition envisagée

L'objectif est d'inscrire les parquets dans la généralisation de la politique de lutte contre le harcèlement à l'école, axe prioritaire¹ du ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des sports (MENJS).

Enjeux/Constats/Problématique

Alors que le parquet de Paris est très impliqué dans la lutte contre le cyber-harcèlement, il n'a pas été associé à la mise en place du programme pHARe.

Il n'existe pas au ministère de la Justice d'outil statistique permettant d'établir un état des lieux actualisé concernant le harcèlement sur les réseaux sociaux.

Selon la DGESCO, le nombre de jeunes, victimes de cyber harcèlement, a connu une hausse particulièrement inquiétante ces dernières années puisqu'il aurait plus que doublé entre 2015 et 2018 (de 4,1% à 9%).

Entre 2014 et 2017, seules 18 condamnations ont été prononcées pour harcèlement commis au moyen d'un service de communication au public en ligne ou d'un support numérique ou électronique.

Le harcèlement se définit comme une violence répétée qui peut être verbale, physique ou psychologique. Cette violence se retrouve aussi au sein de l'école : elle est le fait d'un ou de plusieurs élèves à l'encontre d'une victime qui ne peut se défendre. On parle de cyber-harcèlement lorsqu'il se poursuit en dehors de l'enceinte des établissements scolaires.

¹ Source enquête victimation 2015 – Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) ces agressions répétées impactent sensiblement l'enfance et l'adolescence de près de 700 000 élèves environ, toutes catégories sociales confondues.

Le programme pHARe est un plan de prévention du harcèlement à destination des écoles et des collèges qui s'articule autour de 8 piliers :

- Mesurer le climat scolaire.
- Prévenir les phénomènes de harcèlement.
- Former une communauté protectrice de professionnels et de personnels pour les élèves.
- Intervenir efficacement sur les situations de harcèlement.
- Associer les parents et les partenaires et communiquer sur le programme.
- Mobiliser les instances de démocratie scolaire (CVC, CVL) et le comité d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement.
- Suivre l'impact de ces actions.
- Mettre à disposition une plateforme dédiée aux ressources.

En pratique, le programme pHARE comprend les actions suivantes:

- Tous les établissements devront se doter d'ambassadeurs "non au harcèlement".
- Les comités d'éducation à la santé, la citoyenneté et l'environnement seront mobilisés sur la question de la prévention du harcèlement, afin de dresser un état des lieux propre à chacun et de déterminer un plan d'action.
- Les instances de démocratie scolaire – conseils de vie collégienne, conseils de vie lycéenne – seront également, partout, invitées à s'emparer du sujet.
- Les écoles et établissements constitueront une équipe pluri-catégorielle, qui sera formée à la prise en charge spécifique du harcèlement, et des modules en ligne seront mis à disposition des élèves.
- Les parents seront associés à cette démarche à travers des ateliers.
- La formation au numérique et la lutte contre le cyberharcèlement, avec le renforcement de la présence du numérique dans les enseignements.

Le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse met à la disposition des élèves, des familles et des professionnels un numéro pour signaler les situations de harcèlement entre élèves le 3020. Ce dispositif téléphonique, gratuit depuis tous les postes, propose écoute, conseil et orientation aux appelants. Lorsque les situations de harcèlement sont repérées au cours de l'entretien téléphonique et avec l'accord des personnes concernées, elles sont alors transmises aux référents harcèlement de l'Éducation nationale grâce à un outil sécurisé fourni par l'administration.

Détail de la proposition / Mode opératoire

Ces propositions répondent aux attentes des justiciables en vue d'une justice plus réactive. Elles relèvent de l'amélioration des pratiques et de l'engagement des acteurs. Une instruction de la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG), aux parquets pour les inciter à être partie prenante du programme pHARE permettrait :

- Le portage d'une politique pénale renforcée et partagée avec d'autres acteurs ;
- Une meilleure connaissance de ce phénomène pour le ministère de la justice grâce au recensement des situations ;

- La transmission d'instructions en vue de dépôt de plainte et non de main-courante en matière de harcèlement ;
- L'intégration de la lutte contre le harcèlement à l'école dans les conventions signées entre le ministère et la Direction Générale de l'Enseignement Scolaire (DGESCO) ;
- La déclinaison au sein des services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) d'un contenu destiné aux mineurs auteurs visant à les impliquer en tant qu'acteurs de la prévention et de la lutte contre le cyber harcèlement ;
- Le développement dans tous les écoles de formation du ministère de la Justice d'une formation initiale contenant des modules spécifiques portant sur le harcèlement et le cyber harcèlement ;
- Une collaboration avec l'Institut des Hautes Etudes de l'Education et de la Formation (IH2EF) pour construire une offre de formation continue mêlant les personnels des deux administrations.

Bénéfices envisagés

- Une meilleure connaissance du phénomène permettant de faire reculer le chiffre noir de la délinquance dans ces domaines.
- Le développement de la culture de la transmission pour faire émerger les faits.
- Le développement d'actions de prévention.



Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°6

Créer au ministère de la Justice un outil statistique recensant de manière actualisée et globale les faits de harcèlement et de discriminations

Proposition envisagée

L'objectif est d'assurer au sein du service des statistiques du Secrétariat Général un outil actualisé recensant toutes les données interministérielles et inter directionnelles du ministère de la justice permettant de mesurer les faits de harcèlement et de discriminations, du signalement à la condamnation, afin d'orienter une politique pénale en la matière.

Enjeu / constats/ Problématique

Le ministère de la justice n'est pas en mesure de dresser un état des lieux sur le harcèlement et les discriminations en l'absence d'un outil statistique. Ce déficit de données chiffrées empêche l'élaboration d'un plan d'action en réponse aux situations largement dénoncées par l'ensemble des publics confrontés aux situations de harcèlement ou de discriminations.

D'autant plus que ces faits sont peu dénoncés à l'autorité judiciaire. On constate ainsi une augmentation dérisoire de la saisine de la justice (836 à 1920 affaires de 2015 à 2020) en matière de harcèlement avec un taux de poursuite minimale. Ce constat s'accompagne d'une pratique dénoncée des services de police et de gendarmerie à privilégier la main courante au détriment de dépôt de plainte.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

La sous-direction de la statistique et des études du Secrétariat Général pourrait centraliser les données fournies par les services de police et de gendarmerie, des juridictions en matière de harcèlement et de discriminations. Les données recueillies par

le ministère de l'Éducation Nationale en matière de harcèlement scolaire seraient agrégées à ce dispositif.

Avantages

- Identifier le ministère de la justice comme pilote du traitement de ces infractions et de l'accompagnement des victimes grâce à l'existence d'un outil statistique permettant l'élaboration d'une politique publique.

Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°7

Améliorer les droits du jeune enfant en matière d'assistance éducative, assurer son assistance par un avocat d'enfants ou un administrateur ad hoc

Proposition envisagée

Les objectifs sont les suivants :

- Améliorer les droits du jeune enfant en matière d'assistance éducative.
- Garantir les mêmes droits procéduraux à tous les enfants, discernant ou non discernant.
- Assurer son assistance par un avocat d'enfants ou un administrateur ad hoc.

Enjeu / constats/ Problématique

« La représentation du jeune enfant dans la procédure judiciaire d'assistance éducative doit être améliorée. L'article 1186 du code de procédure civile ne prévoit notamment pas la désignation d'un avocat lorsque l'enfant n'est pas capable de discernement. La désignation d'un administrateur ad hoc, ayant pour mission de représenter l'intérêt de l'enfant tant dans le cadre de la procédure judiciaire que dans l'exécution de la mesure confiée par le juge à l'administration ou au secteur associatif habilité, serait gage d'une meilleure protection du tout-petit, à charge ensuite pour ce dernier de demander la désignation d'un avocat pour le compte de l'enfant s'il l'estime nécessaire ».

Rapport Défenseur des Droits 2018, « de la naissance à 6 ans : au commencement des droits ».

Deux types de droits pour l'enfant doivent être distingués en matière d'assistance éducative : des droits procéduraux et des droits fondamentaux.

- En matière d'assistance éducative, les droits procéduraux ne sont reconnus qu'à l'enfant « capable de discernement ».

L'enfant non discernant, en l'état actuel des textes, ne dispose d'aucun de ces droits (et notamment le droit à l'assistance d'un avocat).

L'enfant non discernant est en revanche – comme l'enfant discernant – titulaire de droits fondamentaux énoncés par la convention internationale des droits de l'enfant (droit d'être protégé des mauvais traitements, droit à la vie, droit de ne pas être séparé indûment de sa famille...) ou par le code civil (droit au maintien des liens avec la fratrie ou avec ses ascendants).

Or, il est constant que, même dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative censée le protéger, les droits de l'enfant, et particulièrement du jeune enfant du fait de sa vulnérabilité et de son incapacité (ou difficulté) à pouvoir s'exprimer, peuvent être mis à mal soit par les adultes qui l'entourent soit par les institutions administratives, éducatives ou judiciaires.

Les exemples sont multiples, tout particulièrement en matière de placement : violences subies au sein d'une famille d'accueil ou d'une maison d'enfants, retrait inopiné d'une famille d'accueil avec laquelle l'enfant avait construit des liens affectifs forts, séparation sans explication des membres de la fratrie, absence d'organisation de rencontres fratrie, absence de mise en œuvre effective des visites avec les parents, pénalisation de l'enfant placé en l'absence d'autorisations relevant de l'autorité parentale (voyages scolaires par exemple).

Les institutions ne sont pas par essence maltraitantes, toutes veulent le bien de l'enfant, mais la réalité des organisations et les contraintes multiples génèrent inévitablement des carences parfois criantes par rapport au respect des droits fondamentaux de l'enfant.

Le juge des enfants, ne découvre souvent la réalité de ces carences que bien plus tard, au moment des audiences annuelles voire tous les deux ans. Et les institutions en charge de l'enfant ne sont pas spontanément les plus enclines à informer le juge de leurs propres carences.

Les débats parlementaires actuellement en cours autour du projet de loi relatif à la protection des enfants illustrent les difficultés de prise en compte de l'enfant non discernant :

L'Assemblée Nationale se contente dans le projet initial de modifier la loi pour donner la possibilité au juge des enfants de demander d'office au bâtonnier la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement, lorsque son intérêt l'exige. Cet apport constitue incontestablement un progrès pour l'enfant capable de discernement, puisque jusqu'alors cette désignation ne pouvait intervenir qu'à la demande de l'enfant lui-même. Mais il ne résout en rien la situation de l'enfant non discernant

Le Sénat a bien perçu le vide juridique concernant ce dernier en proposant de compléter ainsi l'article 375-1 du code civil :

« Lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige, le juge des enfants demande au bâtonnier la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement et demande la désignation d'un administrateur ad hoc pour l'enfant non capable de discernement. À la demande du président du conseil départemental, le juge des enfants saisit le bâtonnier afin qu'il désigne un avocat pour l'enfant capable de discernement. »

C'est donc l'administrateur ad hoc qui deviendrait le garant du respect des droits procéduraux et fondamentaux du jeune enfant, comme le proposait le Défenseur des Droits. Avec toutefois de nombreuses questions non résolues :

- Celle de l'appréciation du discernement par le juge (cf infra)
- Celle de la rémunération de l'administrateur ad hoc
- Celle de la coordination avec l'avocat éventuellement désigné par l'administrateur ad hoc : comment le jeune enfant peut-il comprendre qui fait quoi s'il a à la fois un administrateur ad hoc et un avocat ?
- Celle des droits procéduraux : désigner un administrateur ad hoc certes, mais avec quels pouvoirs ?

Il paraît donc vain de promouvoir la désignation d'un administrateur ad hoc ou de tout autre représentant pour l'enfant non discernant sans résoudre ces différentes questions.

Comment sortir de ces difficultés ?

1- En premier lieu en conférant à l'enfant, capable ou non de discernement, les mêmes droits fondamentaux et procéduraux quel que soit son âge.

S'il est capable de discernement, il les exerce seul, le cas échéant avec l'assistance d'un avocat, qui pourra désormais, si la loi est votée, être désigné d'office par le bâtonnier sur initiative du juge, et notamment au moment de l'ouverture du dossier. S'il n'est pas capable de discernement, il les exerce par l'intermédiaire d'un représentant à définir. Nous l'avons bien compris, des droits fondamentaux qui ne se traduisent pas par des droits procéduraux permettant de les garantir relèvent de l'imposture.

Il conviendrait alors de procéder à la modification de plusieurs articles du code civil et de du code de procédure civile (cf supra) qui réservent certains droits procéduraux à l'enfant capable de discernement, pour les reconnaître à l'ensemble des enfants qui font l'objet d'une mesure d'assistance éducative. Tout enfant se verrait ainsi reconnaître notamment le droit de saisir le juge d'une demande ou de faire appel de ses décisions, avec ou sans représentation selon qu'il est considéré ou non comme discernant.

2- Concernant la fixation d'un âge du discernement.

Le juge des enfants, comme son nom l'indique, est avant tout un juge centré sur l'enfant, sa protection et la satisfaction de ses besoins fondamentaux dans l'intérêt supérieur de ce dernier. Il est d'ailleurs spécialement formé pour ce faire tel que, les textes internationaux le préconisent.

Si la loi ne fixe pas l'âge du discernement (en matière pénale le législateur français n'a pas voulu que l'âge de 13 ans pour la responsabilité pénale soit retenue et le juge a toujours la possibilité d'y déroger) c'est volontairement afin que le juge qui rencontre systématiquement l'enfant puisse en se fondant sur plusieurs critères et en fonction des sujets abordés apprécier de manière subjective et *intuitu personæ* sa maturité , son degré de compréhension etc.) .

La Cour de cassation insiste sur la multiplication des critères.

Le règlement Bruxelles II bis dans son considérant 19 rappelle l'importance de l'audition de l'enfant. (Certains pays comme l'Allemagne ne reconnaissent d'ailleurs pas les décisions si l'enfant n'a pas été entendu)

En conséquence, afin de garder la spécificité du regard du juge et des intervenants spécialement formés auprès de l'enfant que le magistrat garde la maîtrise de la détermination du discernement.

Fixer arbitrairement un âge ferait reculer les droits effectifs des enfants.

3. Le jeune enfant devrait systématiquement se voir désigner un « gardien de ses droits», à tout le moins dès que le placement est envisagé.

Le juge des enfants, qui est le garant des droits de l'enfant, pourrait, s'il l'estime nécessaire, faire désigner un « gardien des droits » à tout moment mais aurait obligation de procéder à cette désignation dès qu'un placement est envisagé.

Le gardien des droits, qui pourrait être un administrateur ad hoc ou un avocat (de préférence) serait systématiquement convoqué aux audiences et serait destinataire des rapports éducatifs, comme l'avocat de l'enfant discernant. Il pourrait non seulement interpeller le juge, mais également le saisir de demandes ou faire appel des décisions en son nom. Il pourrait également représenter l'enfant et faire valoir ses droits lorsqu'un changement de statut est envisagé. Lorsque l'enfant sera considéré comme discernant, le garant des droits pourra être reconduit dans sa mission par l'enfant en tant que son avocat.

La désignation lorsqu'un placement est envisagé est essentielle car elle ne peut pas dépendre de l'appréciation du juge au cas par cas « lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige », comme le prévoit le texte sénatorial. Pourquoi tel enfant placé devrait-il bénéficier d'une représentation pour l'exercice de ses droits plutôt que tel autre ? Par

hypothèse, si le juge n'est pas informé en temps réel des dysfonctionnements mettant à mal les droits de l'enfant, il n'aura aucune raison de lui faire désigner un représentant. Attendre qu'un placement ait été ordonné pour désigner un gardien des droits à l'enfant préjudiciable à ses droits, fondamentaux, qui ne naissent pas avec un placement.

Aussi, le juge devrait systématiquement faire procéder à la désignation de ce « gardien des droits », à tout le moins dans ces hypothèses ou encore plus largement dès la première audience et jusqu'à la clôture du dossier d'assistance éducative, même en cas de retour en famille par la suite.

La piste de l'avocat doit être privilégiée par rapport à celle de l'administrateur ad hoc. En effet, les avocats d'enfants bénéficient désormais d'une spécialisation et d'une formation spécifique, ce qui n'est pas le cas des administrateurs ad hoc. La question de leur rémunération est déjà prévue par les textes (sauf à abonder l'aide juridictionnelle) et l'avocat « gardien des droits » pourra poursuivre son intervention auprès de l'enfant devenu discernant, en tant qu'avocat classique, tandis que l'administrateur ad hoc devrait mettre fin à son intervention une fois l'enfant devenu discernant.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

- **Accorder les mêmes droits procéduraux à tous les enfants, qu'ils les exercent eux-mêmes en tant que partie à la procédure (avec assistance d'un avocat le cas échéant) ou par un représentant s'ils sont considérés comme n'ayant pas le discernement** *Il conviendrait alors de procéder à la modification de plusieurs articles du code civil et de du code de procédure civile (cf supra) qui réservent certains droits procéduraux à l'enfant capable de discernement, pour les reconnaître à l'ensemble des enfants qui font l'objet d'une mesure d'assistance éducative. Tout enfant se verrait ainsi reconnaître notamment le droit de saisir le juge d'une demande ou de faire appel de ses décisions, avec ou sans représentation selon qu'il est considéré ou non comme discernant.*

- **Désignation systématique d'un « gardien des droits » pour l'enfant non discernant, à tout le moins dès que le placement est envisagé: fonction confiée à l'avocat spécialisé pour enfant (hypothèse préférentielle), ou à défaut à un administrateur ad hoc**

Modification législative :

- **Renforcement de la place de l'avocat dans le dossier d'assistance éducative : constitution officielle dans le dossier et transmission systématique par le greffe des notes et rapports éducatifs adressé au juge des enfants.**

- **Besoin d'avoir accès à un dossier unique pour les avocats par voie électronique avec tous les éléments envoyés.**¹ Financement par frais de justice

¹ Demande faite par le Conseil National des Barreaux lors de son audition.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Freins éventuels :

- coût
- difficulté de recrutements des administrateurs ad hoc (prévoir un statut, une formation et une rémunération des administrateurs ad hoc).
- abondement des frais de justice pour la rémunération des avocats.

Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°8 Inscrire le principe de subsidiarité de l'intervention du juge dans le code civil

Proposition envisagée

L'objectif est de réaffirmer le principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire en protection de l'enfance en mettant en cohérence le code civil avec le code de l'action sociale et des familles.

Enjeu / constats/ Problématique

Depuis la loi du 5 mars 2007, le dispositif de protection de l'enfance tente de trouver un équilibre entre la protection des enfants et les droits des parents, en redéfinissant d'abord l'action de l'aide sociale à l'enfance, en intégrant l'intérêt supérieur de l'enfant dans le code de l'action sociale et des familles (Code d'action Sociale et des Familles (CASF) art. L. 112-4), en positionnant les parents dans une démarche participative et en posant un principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire. La loi du 14 mars 2016, puis la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux des enfants en protection de l'enfance, le plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants, lancé le 1er mars 2017, et le projet de loi en cours d'examen vont plus loin pour construire une approche concrète du dispositif par les droits de l'enfant.

Pourtant aujourd'hui :

- **80 % des décisions sont judiciairisées**, la place du juge est recherchée par les départements et les familles. Treize ans après l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007, qui a réaffirmé le rôle central des départements, la protection de l'enfance continue de s'exercer majoritairement sous l'office du juge. Ainsi, en 2018, huit mesures sur dix faisaient suite à une décision d'ordre judiciaire. Cette proportion reste stable puisqu'elle

oscille entre 77 % et 79 % depuis 1996. Quel que soit le département, la part des accueils consécutifs à une décision judiciaire est majoritaire, mais elle varie de 64 % à 93 % sur le territoire.¹

- **La durée des mesures demeure longue et la sortie de l'intervention judiciaire problématique**, faute de prises de relais rapides par la protection administrative et de garantie de la cohérence d'intervention mettant à mal la relation de confiance créée avec les familles, les magistrats sont incités à renouveler le suivi judiciaire.

- **Les délais d'exécution des décisions de justice sont encore trop longs.** Les situations des départements, s'agissant des délais de mise en œuvre des mesures d'Action Educative en Milieu Ouvert (AEMO), sont très hétérogènes. A travers des éléments chiffrés recueillis, une mission de l'inspection générale de la Justice constatait en septembre 2019, une augmentation générale des délais d'exécution de l'ensemble des décisions de justice. S'agissant des mesures d'AEMO, un tiers des départements présentait des délais d'exécution moyens supérieurs à 4 mois et deux tiers des délais moyens compris entre 0 et 3 mois. En moyenne 8 à 9 % des mesures d'AEMO étaient en attente de mise en œuvre. Ces délais ne doivent pas masquer le fait que la mise en œuvre rapide des mesures (placement comme AEMO) se fait parfois au prix d'une prise en charge non optimale des mineurs (accueil non adapté, fréquence d'accompagnement insuffisante, mesure par défaut, etc.).²

- **Les cabinets des juges des enfants sont surchargés et le principe de subsidiarité n'est pas suffisamment appliqué.**

Le principe de subsidiarité mis en œuvre par la loi du 5 mars 2007 est inscrit dans deux textes :

- L'article L226-4 du CASF impose au président du Conseil départemental de saisir sans délai le procureur de la République des situations d'enfants en danger dans quatre situations : lorsque les actions entreprises avec la famille n'ont pas permis de remédier au danger ; lorsque la famille refuse l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance ou lorsque cette intervention s'avère impossible (fuite) ; lorsque le danger est grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitance. Il est également tenu de porter la situation à la connaissance du parquet lorsque l'enfant est présumé se trouver en situation de danger mais qu'il est impossible d'évaluer la situation.

- L'article 375 alinéa 2 du code civil impose au parquet, avant toute saisine du juge des enfants, de s'assurer que les conditions de l'article L226-4 précité sont bien réunies.

Une fois saisi par le parquet ou par toute autre personne (parent, mineur, gardien) voire d'office, le seul critère de compétence du juge des enfants est celui du danger ou des conditions d'éducation gravement compromises pour l'enfant (article 375 du code civil).

¹ Rapport cour des comptes novembre 2020 sur la protection de l'enfance.

² Rapport IGAS/IGJ 2019 sur l'exécution, des mesures judiciaires en protection de l'enfance.

Il ne lui appartient donc pas, ni au moment de sa saisine (notamment lorsqu'elle n'émane pas du parquet) ni au moment de la reconduction des mesures, de vérifier si les conditions de mise en œuvre d'une mesure administrative ne sont pas réunies.

La réalité des pratiques est donc préoccupante et il est impératif de mieux organiser et coordonner concrètement les interventions administratives et judiciaires afin que l'intérêt supérieur de l'enfant guide effectivement les actions de la protection de l'enfance, sans sur-intervention du judiciaire. Le positionnement et les missions de l'aide sociale à l'enfance (ASE), tant en amont qu'en aval de l'intervention judiciaire doivent être clarifiés, tout comme la place du juge.

En inscrivant le principe de subsidiarité dans le code civil, comme c'est le cas en protection des majeurs, il appartiendra au juge de s'assurer et au besoin de vérifier, tant lors de sa saisine que lors de la révision des mesures, que les conditions de mise en œuvre d'une mesure administrative de protection de l'enfance ne sont pas réunies, sauf situations d'urgence.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

L'affirmation du principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire, ou de sa poursuite, dès lors que les conditions de mise en œuvre d'une mesure administrative de protection de l'enfance sont réunies.

Une modification législative est à prévoir.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Avantages :

- Réaffirmer le principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire en protection de l'enfance peut permettre de replacer le juge des enfants au cœur de sa fonction en recentrant son intervention sur les situations dans lesquelles la protection de l'enfant ne paraît pas négociable ou dans lesquelles il est un recours et, en sa qualité de juge judiciaire, garant du respect de la liberté individuelle et du respect des droits fondamentaux.
- Clarifier le positionnement, les missions et les objectifs de l'intervention judiciaire en protection de l'enfance avec les départements, les équipes éducatives et l'ensemble des intervenants.

Freins éventuels :

- La réception de la proposition par les acteurs si les objectifs et les enjeux ne sont pas partagés à partir des constats sévères aujourd'hui posés sur le fonctionnement de la protection de l'enfance dans son ensemble.

La décentralisation en la matière n'empêche pas l'intervention de l'État, dont le rôle est de garantir une homogénéité des pratiques sur le territoire, une impulsion et une coordination, ainsi que l'a relevé le Comité des droits de l'enfant³.

Si l'intervention judiciaire est subsidiaire, elle n'en est pas moins une garantie des droits des enfants et des droits des parents, en même temps qu'une protection des enfants en danger, y compris contre les atteintes portées par les services ou les administrations.

Dans ce sens, le rappel du principe de subsidiarité de l'intervention du juge ne peut empêcher l'exercice de son plein office et ne saurait dériver vers un modèle de justice purement arbitrale.

³ 5ème rapport périodique de la France, 29 janvier 2016, Observations finales, CRC/C/FRA/CO/5.

Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°9

Introduire un regard extérieur et favoriser le contradictoire en amont du processus conduisant au signalement judiciaire

Proposition envisagée

Il s'agit d'introduire un regard extérieur et favoriser le contradictoire en amont du processus conduisant au signalement judiciaire afin de privilégier l'aide consentie à l'aide contrainte en renforçant l'écoute des familles et l'évaluation de leurs compétences parentales.

Enjeu / constats/ Problématique

L'intervention éducative dans le champ de la prévention reste encore trop souvent fondée sur la stigmatisation des manquements des familles et la menace du signalement judiciaire, bien plus que sur la mise en valeur de leurs potentialités. Comment travailler avec des familles qui n'ont a priori aucune demande ?

La confiance des familles envers l'administration, préalable à la construction d'actions efficaces de prévention et de protection des enfants, ne se décrète pas. Or, la construction du système de protection administrative, avec un département qui occupe toutes les places, ne favorise pas la construction de ce lien de confiance puisque c'est le même acteur institutionnel qui propose de l'aide aux familles et qui les accompagne, puis qui saisit le juge en cas de difficulté d'intervention et qui accueille l'enfant lorsqu'une mesure de garde est prononcée. Des familles se présentent devant le juge à l'audience d'ouverture du dossier d'assistance éducative en émettant le sentiment d'avoir été trahis par les services sociaux départementaux. Ce sentiment de trahison conditionne la suite des relations entre les parents et ces services, rendant ainsi particulièrement ardu le retour des familles vers le dispositif de droit commun lorsque l'intervention judiciaire ne paraît plus fondée.

Il est beaucoup plus aisé d'entrer dans le judiciaire que d'en sortir. En effet, une fois le juge des enfants saisi, le non-lieu à assistance éducative se fait rare car, même si le débat judiciaire et l'identification des problèmes permettent aux parents une prise de conscience et d'impulser une nouvelle dynamique, le retour de la famille vers ceux-là mêmes qui les sont à l'origine de l'engagement d'une procédure judiciaire s'avère compliqué, le juge préférant alors désigner un service intervenant sur mandat judiciaire.

En parallèle, l'évaluation des compétences parentales reste insuffisante. En France, la qualité des liens de l'enfant avec sa famille est au cœur des travaux engagés dans le cadre des actions éducatives. « Pourtant, la nature des relations, fréquence, modalités, périmètre, à privilégier, notamment dans le cadre d'une mesure d'accueil, n'est pas toujours abordée en fonction du besoin de sécurité et de stabilité de l'enfant, pourtant considéré comme un « méta-besoin » par la conférence de consensus sur le besoin de l'enfant. La question de la compétence parentale sur le moyen long-terme n'est pas explicitement posée et il n'existe pas de référentiel d'évaluation des compétences parentales. »¹

Au Québec, comme en Belgique et en Italie, des méthodologies d'évaluation des compétences parentales ont été développées et permettent d'appréhender la question du devenir des mineurs à long terme, les pouvoirs publics orientent la prise en charge familiale vers des actions d'aide intensive à la parentalité durant une durée limitée,² ce qui contribue à l'évaluation de la capacité des parents à offrir un environnement adéquat au développement de l'enfant. La France gagnerait à évaluer elle aussi les compétences parentales et à intégrer cette dimension dans le projet pour l'enfant.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Hors les situations dans lesquelles l'urgence à protéger l'enfant nécessite une transmission immédiate au parquet, il s'agirait d'organiser les modalités permettant de comprendre pourquoi la confiance a disparu entre les travailleurs sociaux et la famille, d'identifier les obstacles à la poursuite d'un travail éducatif dans le champ de la prévention et les pistes possibles d'une poursuite de l'action préventive sur de nouvelles bases.

Pour cela, il est nécessaire d'introduire un regard extérieur et de contradictoire lorsque se pose la question de signaler la situation d'un enfant à la justice.

Un débat devrait nécessairement être organisé à ce stade, dans lequel les parents et l'enfant pourraient être assistés par un avocat, et auquel participeraient - outre les cadres et travailleurs sociaux qui ont accompagné la famille - des personnalités extérieures à déterminer (cadre PJJ, représentants des associations). La mise à disposition

¹ La protection de l'enfance - novembre 2020 Cour des comptes.

² La protection de l'enfance - novembre 2020 Cour des comptes.

de personnels PJJ dans les CRIP pourrait répondre pour partie à ce besoin.

- Nécessité d'imposer la disposition par la loi ;
- Développer les actions d'aide à la parentalité à l'instar d'autres pays européens ;
- Evaluer le nombre d'équivalent temps plein (ETP) PJJ nécessaires et la formation idoine ;
- Financement de l'assistance de l'avocat à évaluer.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Avantages :

- Mobiliser davantage les compétences parentales pour garantir la continuité de l'engagement des parents dans la prise en charge de leur enfant.
- Eviter une trop grande judiciarisation en développant les actions de prévention en amont.

Freins éventuels :

- Difficulté pour les équipes éducatives d'appréhender ce changement de paradigme dans l'approche des compétences parentales.
- Niveau de négociation avec les départements à déterminer. Quel interlocuteur pour l'Etat ? National ? Par département ?
- Nombre d'ETP PJJ disponibles.
- Financement de l'intervention de l'avocat.

Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°10

Créer une nouvelle mesure provisoire d'accompagnement à la parentalité et de préservation des besoins de l'enfant pouvant être ordonnée par le JAF

Proposition envisagée

La multiplication des situations conflictuelles de séparation d'adultes traitées par le juge aux affaires familiales incite à la création d'une nouvelle mesure provisoire d'accompagnement à la parentalité et de préservation des besoins de l'enfant. Elle serait ordonnée par le JAF et éviterait la saisine du juge des enfants, hors situation de danger manifeste.

Enjeu / constats/ Problématique

Un contentieux spécifique qui alimente la saisine du juge des enfants : L'enfant mis en danger par le conflit parental.

Le juge des enfants est de plus en plus souvent saisi de la situation d'enfants mis en danger, ou susceptibles de l'être, dans le cadre de séparations parentales très conflictuelles où l'enfant se trouve instrumentalisé par l'un voire par les deux parents. Le plus souvent, ces saisines émanent du juge aux affaires familiales (JAF) via le parquet, ou bien directement par l'un ou l'autre des parents.

Les services d'Action Educative en Milieu Ouvert (AEMO) évaluent à environ 25%¹ le nombre de saisines nouvelles correspondant à ce type de situation. Ce sont des situations quasiment toujours judiciairisées, tant il paraît difficile pour les services sociaux

¹ Audition de la fédération nationale des services sociaux spécialisés (FN3S) et de l'union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (URIOPSS).

de pouvoir proposer un soutien éducatif qui serait accepté et investi par les deux parents.

Dans certains cabinets de juge des enfants, en fonction du profil de population suivie, ces situations constituent un type de saisine parfois majoritaire.

Le juge se trouve dès factu au cœur de la séparation parentale, avec des enjeux de niveau différent pour les parents (rupture affective et ressentiments exacerbés, violences de tous ordre, difficultés financières, problèmes de logement, de partage des biens...) et des enfants pris dans la tourmente. Pour autant, même si certains comportements de parents aveuglés par le conflit peuvent les conduire à des attitudes assimilables à de la maltraitance envers leurs enfants, l'intervention d'un tiers professionnel dans le temps de la procédure pourrait permettre dans beaucoup de situations de leur faire prendre conscience de la souffrance de leur enfant et de la nécessité de le protéger du conflit, sans pour autant conduire à une saisine immédiate du juge des enfants comme c'est trop souvent le cas.

Pour ce faire, le JAF devrait pouvoir disposer d'un autre outil que l'enquête sociale ou l'expertise, qui ne sont jamais qu'une photographie de la situation, ou la médiation familiale dont chacun perçoit les limites et à laquelle tous les parents ne sont pas accessibles.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

La désignation d'un professionnel, ou mieux encore d'une équipe pluridisciplinaire, pour une période de six mois renouvelable une fois, permettrait de préserver les enfants durant la période particulièrement conflictuelle, d'ouvrir les yeux des parents sur la souffrance de l'enfant, de renouer un lien distendu entre l'enfant et l'un de ses parents, et d'accompagner la famille durant la procédure judiciaire de séparation sans rajouter la saisine du juge des enfants à celle du JAF.

Cette mesure d'accompagnement contraint à une parentalité plus respectueuse de l'enfant avait déjà été expérimentée avec succès dans certaines juridictions au travers notamment de mesures d'enquêtes sociales spécifiques ou dites « aux fins de médiation ». Le décret n° 2009-285 du 12 mars 2009, modifié par décret du 13 janvier 2011, plafonnant la tarification des enquêtes sociales, a mis fin de facto à ces expériences innovantes qui avaient pourtant montré leur efficacité, les services associatifs qui les prenaient en charge de façon pluridisciplinaire ne pouvant s'adapter à cette nouvelle tarification plus restrictive.

Cette piste mériterait d'être de nouveau explorée, sauf à repenser la question du financement de telles mesures. Le juge des enfants ne serait alors saisi qu'en cas de persistance de la mise en danger de l'enfant postérieurement à la décision définitive rendue par le juge aux affaires familiales.

Proposition : Créer par décret une nouvelle mesure provisoire d'accompagnement à la parentalité et de préservation des besoins de l'enfant pouvant être ordonnée par le juge aux affaires familiales dans le temps de sa procédure, pour une durée maximale d'une année, financée par les frais de justice.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Avantages :

- Mieux prendre en compte le besoin de l'enfant dans ce type de contentieux
- Diminuer le nombre de saisines du JE sur ce type de contentieux

Freins éventuels :

- Impact financier à évaluer : nécessité d'un budget ad hoc permettant le financement.



Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°11

Réintroduire et développer la double habilitation des services d'aide éducative à domicile (AED)/action éducative en milieu ouvert (AEMO) pour favoriser la transition de l'aide contrainte vers l'aide consentie

Proposition envisagée

Réintroduire et développer la double habilitation des services d'AED intervenant dans le cadre administratif et des services d'AEMO intervenant dans le cadre judiciaire. L'objectif est de favoriser une déjudiciarisation en aval de l'intervention du juge des enfants, afin qu'un service d'AEMO qui a noué une relation de confiance avec la famille dans le cadre d'une intervention judiciaire puisse évoluer vers une mesure administrative.

Enjeu / constats/ Problématique

Une transition difficile entre protection judiciaire et protection administrative :

Le dernier rapport de la Cour des comptes de novembre 2020 sur la protection de l'enfance pointe de façon spécifique la difficulté à passer d'une mesure d'AEMO judiciaire vers une mesure d'aide éducative administrative. En effet, la question de la judiciarisation de la protection de l'enfance est le plus souvent envisagée en amont de l'intervention du juge des enfants, qu'il importe de ne saisir que lorsque la protection administrative a montré ses limites. Cette question de la poursuite de la judiciarisation n'est en revanche que peu pensée en aval de l'intervention du juge.

« En effet, si l'intervention du juge s'avère souvent incontournable lors du constat d'une situation de danger, et si les juges des enfants s'accordent à considérer qu'il n'est pas forcément pertinent d'attendre que les situations soient complètement dégradées avant de les saisir, la question de la durée des mesures reste insuffisamment interrogée.

La pratique montre pourtant qu'une fois l'impulsion donnée à l'action éducative dans un cadre contraint par le recours à la justice, beaucoup de familles s'emparent de cette aide et finissent par l'investir. Dans ces situations, les audiences chez le juge des enfants

deviennent souvent beaucoup moins conflictuelles, et il est très fréquent que les mesures d'AEMO soient reconduites avec l'accord des parents, des enfants et du service mandaté.»¹

Dans ces situations relativement courantes, ni le service mandaté ni le juge n'envisagent une fin de prise en charge tant que la famille nécessite un soutien pour continuer à travailler autour de ses difficultés. C'est ainsi que certaines mesures éducatives peuvent être reconduites par le juge des enfants durant des années, s'agissant souvent de familles qui auront besoin d'un étayage éducatif permanent. Si chacun s'accorde à considérer que le dossier pourrait retourner dans le champ de l'aide administrative consentie, le principal obstacle, justement identifié par la Cour des comptes², est celui de l'absence de double habilitation Aide Sociale à l'Enfance-Justice par les services d'AEMO.

S'il paraît peu pertinent qu'un service qui a échoué avec une famille dans le champ de la prévention puisse poursuivre son intervention dans le cadre judiciaire, il serait tout à fait opportun, à l'inverse, qu'un service d'AEMO qui a noué une relation de confiance avec la famille en intervention judiciaire puisse conserver la mesure une fois que le juge a constaté que la contrainte judiciaire ne paraît plus nécessaire.

La réalité actuelle est pourtant toute autre. En l'absence de double habilitation, la fin de mesure judiciaire implique un changement de service et le départ des intervenants en qui la famille avait fini par mettre sa confiance, un retour vers le service de l'aide sociale à l'enfance ou le service social polyvalent de secteur, dont les parents n'a pas toujours conservé le meilleur souvenir, et dont les délais de prise de relais sont peu adaptés.

La réalité du terrain est que peu de mesures d'AEMO sont poursuivies par une mesure d'AED³, le juge, la famille et le service finissant le plus souvent par s'accorder pour poursuivre la mesure, parfois des années durant, jusqu'à disparition des éléments de danger voire jusqu'à la majorité du dernier enfant de la fratrie.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

- Systématiser la double habilitation des services d'AED/AEMO.

Mode opératoire : Mobiliser les services d'habilitation de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) et des conseils départementaux pour réviser les habilitations des services d'AEMO. Note d'orientation DPJJ à produire.

- **Impact financier :** peu important (phénomène de vase communicant de l'activité par transfert des mesures d'AEMO judiciaires en AED).

¹ Laurent Gebler président de la chambre des mineurs à la cour d'appel de Paris.

² Rapport Cour des comptes novembre 2020 sur la protection de l'enfance.

³ Autour de 5% des mesures (rapport IGAS IGSJ 2014 sur la gouvernance de la protection de l'enfance).

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Le retour à la double habilitation pourrait être une réponse tout à fait adaptée pour contribuer à recentrer l'activité du juge des enfants sur les situations nécessitant une aide contrainte.

Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n° 12

Réformer la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP)

Proposition envisagée

L'objectif est de refondre la mesure d'accompagnement social personnalisé pour simplifier les dispositifs existants, étendre les catégories de bénéficiaires, harmoniser le financement et soutenir la prévention du surendettement afin de soutenir la politique de déjudiciarisation engagée.

Enjeux/Constats/Problématique

La mesure d'accompagnement social personnalisé¹ qui comprend trois niveaux d'accompagnement², est un contrat entre un bénéficiaire des prestations sociales et le conseil départemental qui doit permettre à ce bénéficiaire, dont la santé ou la sécurité sont menacées par les difficultés qu'il rencontre dans leur gestion, de retrouver les conditions d'une gestion autonome desdites prestations.

C'est une mesure administrative destinée à aider des personnes majeures qui ont des difficultés à gérer leur patrimoine, sans recherche de l'existence ou non d'une altération de leurs facultés personnelles. L'acceptation par la personne de ce type d'aide est majoritairement motivée par des impayés de loyers et autres impayés liés au

¹ Articles L271-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF).

² MASP 1 : la mesure comprend un accompagnement social et une aide à la gestion du budget; MASP 2 : l'accompagnement inclut également la gestion déléguée de tout ou partie de ses prestations sociales pour qu'elles soient affectées en priorité au paiement du loyer; MASP 3 : il s'agit d'un dispositif contraint de gestion des prestations sociales, en cas de non-paiement du loyer depuis au moins deux mois, sans que soit nécessaire l'adhésion de la personne. Dans ce cas, un prélèvement automatique est mis en place.

logement, ou encore à des situations de surendettement, parfois associées à des difficultés de santé³.

Ce dispositif, limité dans le temps, est d'une durée comprise entre six mois et deux ans et peut être renouvelé, après évaluation, sans pouvoir excéder quatre ans. Quand la personne n'adhère pas à la MASP ou n'est pas en capacité de gérer son budget malgré la mesure mise en place et les actions engagées, une orientation peut être proposée vers une mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ).

Cette mesure sous-utilisée⁴ a connu une mise en place variable très marquée selon les départements, liée à son inégale appropriation⁵. L'attente d'effet de bascule des dispositifs judiciaires vers les dispositifs sociaux n'a pas fonctionné.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette difficile montée en charge :

- Une absence de volonté de mise en œuvre par certains départements, liée au financement de ces mesures et à l'existence d'autres mesures administratives d'accompagnement social et budgétaire⁶ assez proches de la MASP.
- Un dispositif peu promu par les pouvoirs publics, lié à un déficit de communication tant de la part des services de l'état que des départements et à des réorientations insuffisantes des demandes d'ouverture de mesures de protection juridique non justifiées des magistrats vers les départements.
- Des conditions d'accès limités aux bénéficiaires de prestations sociales, ne permettant pas de protéger du surendettement et des difficultés de gestion les salariés et retraités à faibles revenus.
- Les différents niveaux de MASP ne rencontrent pas le même succès et complexifient le travail d'élaboration et de suivi de la mesure⁷.
- Plusieurs mesures d'accompagnement social et budgétaire mis en place par les départements⁸ sont assez proches de la MASP de par leurs critères d'éligibilité et leurs modalités d'interventions et en limite le développement.
- Le principe de la contractualisation exige l'adhésion et l'engagement actif de la personne et implique des délais de mise en œuvre effective de la mesure.

³ L'analyse des schémas régionaux montre que le motif principal de l'entrée dans le dispositif reste les impayés de loyers d'eau, d'électricité, de gaz, d'assurance habitation et de mutuelle.

⁴ L'aide et l'action sociales en France éd.2020 DREES : vingt-sept MASP sont exercées fin 2017 pour 100 000 personnes majeures.

⁵ Les directions régionales constatent que leur mise en œuvre peut varier du tout au tout, la volonté et les moyens mis à disposition par un département étant essentiels pour le bon développement de ces mesures.

⁶ L'accompagnement social dans le cadre du RSA, l'accompagnement social lié au logement (ASEL), l'aide éducative et budgétaire (AEB), l'accompagnement en économie sociale et familiale (AESF).

⁷ La majorité des contrats est constituée de MASP 2. Il y a très peu de MASP 3 suite à l'incompatibilité ressentie entre accompagnement social et contrainte juridique. Les MASP 1 sont gérées sans distinction avec les autres mesures d'accompagnement social.

⁸ L'accompagnement social dans le cadre du RSA, l'accompagnement social lié au logement (ASLL), l'aide éducative et budgétaire (AEB), l'accompagnement en économie sociale et familiale (AESF).

- la situation économique des personnes génère des difficultés structurelles dans la construction d'un budget équilibré et justifie d'un accompagnement plus long que celui prévu par la loi.

Cette sous-utilisation a pour conséquence de limiter le nombre de MAJ, ces dernières ne pouvant être prononcées qu'en cas de mise en place et d'échec d'une MASP.

Détail de la proposition / Mode opératoire

Les modes opératoires présentés seraient à même de répondre aux attentes exprimées par les citoyens en termes de compréhension et de simplification du dispositif, mais également d'accessibilité et de traitement équitable des personnes confrontées au risque du surendettement.

Propositions nécessitant une modification législative :

- **Elargir les critères d'attribution** aux personnes disposant de niveaux de ressources et de patrimoine faibles et pour lesquelles une mesure de protection judiciaire est disproportionnée.

- **Etablir une MASP unique** qui inclut la gestion déléguée de tout ou partie des prestations sociales, l'accompagnement budgétaire sans perception des ressources pouvant être réalisée par les mesures types ASLL ou AEB.

- **Supprimer la MASP 3** en l'intégrant dans les objectifs de la MAJ.

Propositions nécessitant une modification par décret :

- **Autoriser plusieurs renouvellements** de la MASP jusqu'à l'autonomie budgétaire.

Propositions améliorant les pratiques :

- **Etablir un bilan national des MASP** ce qui permettrait d'échanger sur l'utilisation de ce dispositif, sur les bonnes pratiques qui ont pu se développer dans les territoires.

- **Systématiser sa mise en œuvre** dans tous les départements conformément à la loi pour permettre une égalité de traitement des usagers⁹.

- **Harmoniser le financement** de la MASP¹⁰, certains départements ayant fait le choix de ne pas laisser ce coût à la charge de la personne bénéficiaire et d'autres appliquant une participation dans la limite d'un plafond au même titre qu'une MAJ.

⁹ Décision du Conseil Constitutionnel n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010 sur la MASP : *En l'instituant, le législateur n'a pas créé une nouvelle prestation sociale » mais « s'est borné à aménager les conditions d'exercice de la compétence d'aide sociale de droit commun qui relève des départements ». N'ayant procédé « ni à un transfert de compétence, ni à une création ou extension de compétence », « il n'a dès lors porté atteinte ni à la libre administration des collectivités territoriales ni à leur autonomie financière ».*

¹⁰ Rapport de la Cour des comptes sur la protection juridique des majeurs septembre 2016 : *Le coût des MASP reste pourtant inconnu des conseils départementaux comme du ministère des affaires sociales. Lors d'un rapport en 2012, la cour avait établi que les MASP coûtent environ 500 euros par personne et par mois.*

- **Déployer une campagne de communication** institutionnelle offensive et positive pour faire connaître ce dispositif aux professionnels et aux bénéficiaires et expliquer de façon claire, transparente et complète des implications de la mesure.

Freins éventuels

- La contrainte budgétaire a des impacts sur la portée de la mesure, en termes de décisions d'attribution, et/ou de renouvellements des MASP. Certains départements ont décidé de plafonnement de la durée des MASP pour limiter leurs dépenses.
- La qualité de la relation des bénéficiaires aux travailleurs sociaux reste parmi les facteurs les plus importants de réussite du dispositif.

Bénéfices envisagés

- Renforcer l'attractivité de cette mesure qui préserve les droits fondamentaux en la consacrant comme un élément central des politiques d'aide et d'action sociale des départements.
- Favoriser la construction d'une clé de détermination des dispositifs d'aide à la gestion budgétaire départements en différenciant la MASP des autres mesures administratives existantes.
- Donner une lisibilité à la MASP pour mieux la faire connaître par les personnes elles-mêmes, les travailleurs sociaux et bailleurs.
- Améliorer la pertinence d'une demande de MASP et de l'évaluation sociale, pour réduire les refus lors de l'instruction des dossiers.
- Simplifier le travail d'élaboration et de suivi de la MASP en introduisant la souplesse nécessaire à l'adaptation de la mesure dans le temps.
- Améliorer les sorties de dispositifs, une augmentation de la durée des mesures permettant de stabiliser et de pérenniser les résultats à long terme.
- Tenir compte des délais de traitement et de la complexité des circuits administratifs des institutions dont les personnes relèvent (caisse d'allocations Familiales (CAF), maison départemental des personnes handicapées (MDPH), ...)
- Permettre l'accompagnement budgétaire des personnes âgées et des travailleurs pauvres ou précaires.
- Limiter les situations de surendettement et les procédures d'expulsion locatives.
- Permettre une meilleure coordination du dispositif avec la contrainte judiciaire.

Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°13

Faire évoluer le dispositif du mandat de protection future

Proposition envisagée

L'objectif est de favoriser le développement de mesures d'anticipation volontaire de l'altération des facultés personnelles afin d'assurer effectivement la subsidiarité de l'intervention judiciaire. En ne limitant plus le mandat de protection future aux seules hypothèses de représentation de la personne, en l'élargissant à l'assistance et en le sécurisant par un registre-répertoire centralisé, il répondrait à de nombreuses situations tant pour soi-même que pour les enfants handicapés dont les parents ont la charge.

Enjeux/Constats/Problématique

Le mandat de protection future¹ permet à toute personne majeure (appelée mandant) de désigner à l'avance une ou plusieurs personnes (appelée(s) mandataire(s)) pour la représenter le jour où elle ne sera plus en capacité de gérer ses intérêts. Il permet à une personne d'organiser sa protection personnelle et/ou patrimoniale par acte sous-seing privé ou par acte notarié afin d'éviter le recours à une mesure judiciaire. Il peut prévoir la désignation d'une personne de confiance en matière de santé ou médico-sociale, par exemple, ou encore des directives anticipées². Le mandat ne fait perdre ni les droits ni la capacité juridique de la personne protégée. Le mandat de protection future s'exerce en principe à titre gratuit et concerne des actes d'administration ou de disposition. Son périmètre est plus ou moins étendu suivant qu'il est notarié ou sous seing privé³.

¹Articles 477 à 488 du code civil. Il en existe deux types de mandats : le mandat de protection pour soi et le mandat de protection pour autrui, qui peut être signé par les parents d'un enfant mineur ou majeur atteint d'une altération de ses facultés l'empêchant d'exprimer sa volonté dont ils ont la charge matérielle et affective au moment de la signature du mandat. Cet enfant doit être atteint d'une altération de ses facultés l'empêchant d'exprimer sa volonté.

² C. civ., art. 479.

³ C. civ., art. 489 à 493.

Dans les mandats notariés, le notaire doit contrôler la gestion effectuée par le mandataire et informer le juge de tous les mouvements de fonds ou opérations apparaissant non justifiés ou contraires aux termes du mandat. Dans les mandats sous seing privé, les parties déterminent elles-mêmes les modalités de contrôle.

Si le mandat de protection future se développe au fil des années⁴, il n'a pas rencontré le succès attendu pour différentes raisons :

- Une insuffisante sensibilisation des citoyens aux avantages de l'anticipation sur les risques de vulnérabilité et de pertes de possibilités d'exercer effectivement ses droits liés au vieillissement.
- Une conclusion souvent tardive⁵
- Une conception trop rigide de l'anticipation notamment parce que le mandat de protection future est pensé comme un mode de représentation uniquement et ne prend pas assez en compte la « période grise » durant laquelle la personne concernée présente des altérations mais pas encore au point d'avoir besoin d'une représentation.
- Une absence de publicité et d'inscription dans un registre qui limite sa connaissance et qui l'insécure compte tenu parfois des incertitudes sur la date de sa signature lorsqu'il a été conclu sous seing privé.
- Des difficultés pratiques relevées par les notaires⁶ : fragilisation du principe de priorité familiale, un outil de possible éviction de la famille de la gestion du patrimoine, un déficit de précautions dans la désignation des mandataires et tiers contrôleurs, une absence de moyens juridiques et techniques pour contrôler la gestion patrimoniale des mandataires, l'insuffisance de liens avec les différents acteurs (mandataires, greffes du tribunal, juges des tutelles).

Plusieurs exemples étrangers (Royaume-Uni, Allemagne, Québec) montrent que ce type de dispositif conventionnel peut prospérer comme une solution alternative au mandat judiciaire.⁷

En France, d'autres dispositifs anticipés existent, en particulier dans le champ de la santé

⁴ Rapport de mission interministérielle 2018 reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables : 140 mandats mis en œuvre en 2009, 968 en 2016 ; Enquête « flash » menée par le CSN auprès des notaires de France Décembre 2021 15.900 mandats notariés ont été conclus en 2019, 14 500 en 2020, 15 800 estimés pour 2021.

⁵ 83% des mandants ont plus de 80 ans.

⁶ Enquête « flash » menée par le CSN auprès des notaires de France Décembre 2021 : L'outil est adapté pour la moitié des notaires, moyennement adapté pour 42,3 % d'entre eux ; il est inadapté pour 8 % des notaires. Plus la taille de l'office est importante et son implantation urbaine, plus le caractère adapté de l'outil est noté.

⁷ Rapport de la Cour des comptes la protection juridique des majeurs de 2016 : au Québec, 36 % des adultes auraient préparé leur mandat en cas d'« inaptitude », soit 2,2 millions de personnes. En Allemagne, la chambre fédérale des notaires comptait 3,3 millions de mandats équivalents au 30 juin 2016.

et de l'accompagnement social et médico-social: les directives anticipées⁸, la désignation d'une personne de confiance⁹. Leur développement, grâce en particulier à une clarification du rôle et du périmètre d'intervention de la personne de confiance par une définition socle permettant d'articuler entre elles les dispositions du code de la santé publique, du code de l'action sociale et des familles et du code civil, permettrait de mieux respecter les volontés exprimées par avance par les personnes concernées et de leur assurer une meilleure protection.

Le regroupement des dispositions anticipées volontairement prises pour soi-même, ou pour un tiers et par exemple pour un enfant handicapé, en particulier sous la forme d'un mandat de protection future, poursuit plusieurs objectifs :

* avant la mise à exécution :

- les sécuriser en leur donnant date certaine lors de l'inscription des dispositions prises
- faire connaître la volonté exprimée par la personne concernée avant que l'altération de ses facultés ait été constatée
- permettre la mise en œuvre de ses souhaits par priorité
- permettre l'identification du ou des interlocuteur(s) choisi(s)
- permettre la protection dans les meilleurs délais sans avoir à engager une procédure judiciaire de mise sous protection

* après la mise à exécution :

- faire connaître aux différents acteurs de la protection, dont le juge des tutelles qui peut être saisi par ailleurs d'une procédure, l'existence de dispositions anticipées en cours d'exécution
- de manière générale assurer la publicité des dispositions et contribuer à une meilleure protection.

Ajouter au répertoire ou registre l'ensemble des mesures de protection en cours permettrait aux différents acteurs d'en avoir connaissance et de mieux coordonner leurs interventions au bénéfice de la personne elle-même et de ses aidants.

La création d'un tel répertoire ou registre sous une forme dématérialisée, dont les modalités et les conditions d'accès sont à définir par décret en Conseil d'État, serait une grande avancée. Elle avait été consacrée par la loi d'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015 à l'article 477-1 du code civil, mais le décret d'application n'a jamais été publié.

⁸ Code de la santé publique (Csp), art. L. 1111-11, L. 1111-12, R. 1111-17 à R. 1111-20

⁹ Csp. Art L. 311-5-1, art. L. 1111-6 ; Code de l'action sociale et des familles (Casf), art. L311-5-1.

Détail de la proposition / Mode opératoire

Les propositions suivantes répondent aux besoins du vieillissement de la société, de nombreuses situations de perte d'autonomie des adultes, au renforcement de l'effectivité du principe d'auto-détermination des citoyens et de simplification du dispositif.

Propositions nécessitant une modification législative :

- Déconnecter la mise en œuvre du mandat du besoin de représentation.

S'inspirer du droit belge où la prise d'effet du mandat peut alors intervenir à deux époques différentes : dès sa conclusion en fonctionnant dans un premier temps comme un mandat ordinaire; après la survenance des altérations, comme un mandat de protection, sous la réserve qu'il soit maintenu par le juge.

- Faire évoluer la conception française du mandat et prévoir la possibilité d'une assistance dans le mandat de protection future, à l'image de l'assistance proposée dans l'habilitation familiale.

- Création d'un répertoire ou un registre centralisant l'ensemble des dispositions anticipées, avec une double entrée : dispositions conclues et non encore mises en œuvre et dispositions mises à exécution, et l'ensemble des mesures de protection en cours.

Ce répertoire ou registre devra revêtir une forme dématérialisée. Les modalités et conditions d'accès seront à définir par décret en Conseil d'État.

Propositions nécessitant une modification par décret :

- Modalités et conditions d'accès au répertoire ou registre dématérialisé centralisant l'ensemble des dispositions anticipées et l'ensemble des mesures de protection en cours.

Propositions accompagnant l'amélioration des pratiques :

- Mieux informer la population sur ce dispositif en réalisant une campagne nationale, s'appuyant sur des lieux ciblés (CAF, EHPAD, hôpitaux, MDPH...) ou lors de moments clés, par exemple la perte du conjoint en s'appuyant notamment sur les notaires.

Freins éventuels

- De nombreux efforts de communication ont déjà été réalisés par la Chancellerie, mais selon le dispositif actuel : large diffusion du *guide sur le mandat de protection future* dans différents services publics de proximité (tels que les mairies, les services sociaux, les caisses d'allocations familiales, les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail, les établissements de santé, etc.) et, sur le portail internet du ministère de la justice, enfin par l'intermédiaire du greffe du service d'accueil unique du justiciable (SAU).

- L'opinion actuelle des notaires, qui en avaient préconisé la création¹⁰, sur l'outil du mandat de protection future, notamment ceux qui ne l'ont pas encore expérimenté.

- La difficulté pour les notaires à établir des liens avec les différents acteurs judiciaires (mandataires, greffes, juges des tutelles).

Bénéfices envisagés

- Ce dispositif d'anticipation, indépendant de l'intervention du juge, était une pièce maîtresse de la déjudiciarisation entreprise par la réforme de 2007. Il représente un modèle au service de la protection de la personne vulnérable et du maintien de sa capacité juridique.

- Ce dispositif permet à chacun de mieux anticiper, s'il le souhaite, les conséquences de l'altération de ses facultés provoquée par le vieillissement, la maladie ou un accident de la vie, et dans certains cas celles de son enfant handicapé, dans des conditions lui permettant d'exprimer des choix, des préférences ou des refus, et d'éviter ainsi des mesures prises dans des conditions pouvant entraîner des privations de droit non discutées avec les intéressés.

- Dans les pays qui l'ont mis en œuvre, dans des conditions sécurisées et avec une large communication pour le faire connaître, le succès est réel.

¹⁰ V. en particulier, 102ème Congrès des Notaires, Strasbourg, 2016.



Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n° 14

Renforcer le recours aux voies amiable et administrative pour le traitement des discriminations au travail

Proposition envisagée

L'objectif est de proposer des modalités de traitement des discriminations au travail sans recourir systématiquement au juge, en s'appuyant sur une voie amiable ou administrative, cette dernière ayant déjà été engagée pour les inspecteurs du travail.

Enjeux/Constats/Problématique

Le dispositif de lutte contre les discriminations a connu un essor important et de réelles avancées à la faveur notamment de l'élargissement de son champ d'action juridique et de la création en 2004 d'une haute autorité indépendante – la HALDE – fusionnée en 2011 au sein du Défenseur des droits, mais aussi grâce à la montée en puissance du mouvement associatif et syndical et au développement d'actions territoriales inscrites pour la plupart dans le cadre des politiques de la ville.

La dernière action en date est le lancement le 12 février 2021 de la plateforme contre les discriminations que le gouvernement a confié au Défenseur des droits¹ et accessible via le **39 28** ou antidiscriminations.fr.

Plus d'un jeune sur trois se dit victime de discriminations dans l'emploi : la Défenseure des droits dénonce l'ampleur des discriminations et leurs conséquences déléteres².

Le nombre de condamnations pour discrimination notamment dans le cadre du travail est peu élevé pour plusieurs raisons :

- La difficulté probatoire de ce type d'infractions et sa complexité.

¹ Présents sur l'ensemble du territoire français, près de 550 délégués du Défenseur des droits accueillent, écoutent et orientent les citoyens dans leurs démarches. Bénévoles, les délégués sont formés pour recevoir, gratuitement, toute personne qui sollicite de l'aide pour faire valoir ses droits. Des associations nationales et territoriales, partenaires du Défenseur des droits, sont présentes sur l'ensemble du territoire. Les témoins, proches ou victimes de discrimination peuvent contacter ces associations.

² 14eme baromètre du Défenseur des droits des discriminations dans l'emploi 2021.

- L'insuffisance de signalements par les partenaires (comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF), Pole emploi, ...).
- Le besoin de formation des magistrats et des enquêteurs sur ce contentieux spécialisé.

Les discriminations au travail sont néanmoins davantage dénoncées par les victimes³ ; les trois quarts de la population active ayant été confrontée à une discrimination, déclarent avoir entrepris des démarches à la suite des faits, soit un doublement par rapport à 2013.

Parmi les personnes interrogées, 23.5 % n'ont rien dit au moment des faits : 68 % d'entre elles évoquent la peur de représailles de la part des auteurs, 60% indiquent qu'elles ne savaient pas quoi faire et 56% pensent que cela n'aurait rien changé.

En cas de dénonciation de discriminations au travail, le dialogue avec la direction reste la démarche la plus sollicitée (53 % des cas), mais d'autres actions sont en hausse telles que le recours à un avocat et l'engagement de procédures contentieuses, qui étaient des pratiques marginales. À noter que le recours aux représentants du personnel ou à un syndicat connaît aussi une forte hausse.

D'autres angles d'attaques que la voie judiciaire ont déjà été développés en s'appuyant sur les sanctions dans le cadre professionnel⁴ en attribuant certains pouvoirs de police judiciaire aux inspecteurs du travail pour les infractions les plus faibles : la réalisation d'enquêtes, la mise en œuvre d'alternatives aux poursuites et la notification d'une convocation en justice.

Les Pays-Bas ont développé un dispositif, garantissant l'application de leur loi anti discrimination, d'un traitement préalable non judiciaire en s'appuyant sur des bureaux locaux de lutte contre les discriminations. La publicité des saisines par les bureaux crée une pression sociale sur les auteurs qui permet un règlement amiable avant l'intervention judiciaire.

Ces bureaux ont pour mission de prouver la violation de la loi, en caractérisant la situation de discrimination qui leur est rapportée. Composés de juristes et travailleurs sociaux, ils sont en lien direct avec les citoyens, qui connaissent leur existence grâce à une communication nationale ambitieuse et une sensibilisation au sujet des discriminations dès la scolarité.

Détail de la proposition / Mode opératoire

- Accorder plus de pouvoir d'action aux citoyens et organiser une réponse rapide aux atteintes à leurs droits.

- Poursuivre le processus engagé avec la direction générale du travail, dans le cadre de la

³ 13ème baromètre du Défenseur des droits et de l'Organisation Internationale du Travail, décembre 2020.

⁴ Instruction conjointe de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et de la direction générale du travail (DGT) du 23 juin 2020 sur la mise en œuvre conjointe des dispositions de l'article 47 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et les articulations avec les conventions spécifiques à l'inspection du travail.

réforme pour la justice, d'augmenter le pouvoir d'action des inspecteurs en matière de discriminations.

- S'appuyer sur le défenseur des droits pour développer un dispositif spécialisé compétent de manière globale sur le champ des discriminations au travail: prévention, information, formation et traitement pré contentieux des faits de discriminations.

Leurs missions pourraient être les suivantes :

- Ecoute des citoyens par des personnes reconnues comme disposant d'une expertise afin d'objectiver ce qu'ils ont vécu (ressentis/discriminations constituées).
- Recensement des plaintes sur les discriminations.
- Collaboration avec la police et le procureur de la république.
- Evaluation des situations.
- Résolution des problèmes en organisant des rencontres entre l'auteur et la victime ou recherche de nouvelles informations.
- Publicité de l'intervention du défenseur des droits au sein du collectif de travail
- Soutien des plaignants dans leurs affaires.
- Réalisation d'un tableau de reporting pour élaborer des statistiques annuelles.
- Organisation de campagne de lutte contre les discriminations en conduisant une politique de prévention dans les établissements scolaires.
- Former les professionnels des associations relais du défenseur des droits.
- Conventionner avec le parquet et les services de police et de gendarmerie.

Bénéfices envisagés

- Lever le tabou sur les discriminations au travail en France.
- Un traitement amiable de résolution des conflits, ayant la faveur des victimes.
- Une réparation du préjudice rapide pour les victimes.
- Une collaboration avec la justice permettant de sanctionner les faits les plus graves.
- Accessibilité et gratuité des démarches entreprises.
- Une révélation des faits plus importantes, grâce à un traitement et à des moyens d'agir par la voie amiable, évitant le recours à la justice.

Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°15

Énoncer dans le code de l'action sociale et des familles que, à titre exceptionnel, lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige, et sauf opposition explicite de l'autre parent, l'accord d'un seul parent permet la signature d'un contrat d'aide éducative à domicile, voire un accueil provisoire.

Proposition envisagée

L'objectif est d'éviter les blocages et de faciliter la mise en place d'aide éducative administrative en énonçant explicitement dans la loi que l'accord d'un seul parent peut permettre la signature d'un contrat d'aide éducative à domicile, voire un accueil provisoire.

L'autorité parentale telle que définie à l'article 371-1 du code civil est *« l'un*

Enjeu / constats/ Problématique

ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux parents jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne. Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité. »

Lorsqu'elle est exercée en commun, tout acte important requiert obligatoirement l'accord des deux parents.

En protection de l'enfance administrative, la contractualisation proposée aux familles doit composer avec l'autorité parentale conjointe exercée en principe par les parents.

Lorsqu'ils sont en conflit, et le plus souvent séparés, la proposition d'intervention éducative en prévention se heurte parfois au refus de l'un des parents, ou tout simplement à l'impossibilité d'entrer en contact avec lui.

En l'état actuel du droit, il n'est pas contestable que l'intervention d'un service éducatif, et parfois d'une équipe pluridisciplinaire, auprès d'un enfant en danger ou suspecté de l'être doit faire l'objet de l'accord des deux parents lorsque l'autorité parentale est conjointe, une telle démarche ne pouvant être considérée comme un acte de la vie courante susceptible d'être autorisé par un seul parent. La règle paraît intangible en matière d'accueil provisoire physique de l'enfant dans une MECS ou une famille d'accueil. Mais lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une intervention éducative à domicile (AED) qui est refusée par l'un des parents, ou lorsque celui-ci ne peut être contacté ou ne répond pas aux sollicitations, la réponse sur le terrain est beaucoup plus incertaine : tandis que certains départements passent outre et se contentent du seul accord du parent qui vit au quotidien avec l'enfant, d'autres refusent la mise en place de l'intervention en prévention et saisissent l'autorité judiciaire.

Juridiquement, la saisine du JAF par l'un des parents pour faire trancher le conflit, ou pour solliciter une autorité parentale exclusive, est possible mais cette démarche n'est pas effectuée dans la réalité, et demeure complexe et illusoire.

Au stade de la prévention, la stratégie pour l'enfance 2020-2022 décrit des dispositifs qui favorisent le dialogue avec les parents. Mais la mise en œuvre s'avère délicate, en particulier à l'égard des parents les plus fragiles.

Dans un avis n° 21-08 du 25 juin 2021 (p.9-10), rendu dans le cadre de la proposition de loi sur la protection l'enfance en cours de discussion, la Défenseure des droits a rappelé à propos de la modification proposée de l'article 375-7 du code civil permettant au juge des enfants de délivrer une autorisation à l'aide sociale à l'enfance pour réaliser « un ou plusieurs actes déterminés » qui nécessitent normalement l'accord des titulaires de l'autorité parentale, que :

« dans de nombreuses réclamations qui lui sont adressées, la Défenseure des droits a pu constater que les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE), confrontés à un manque de personnels, un manque de formation, l'absence de médiateurs ou d'interprètes, et donc faute de temps ou de moyens disponibles, n'étaient pas en mesure de consacrer au travail avec les familles le temps et l'énergie que les situations, souvent complexes, auraient réclamé. Une fois de plus la Défenseure des droits rappelle l'importance du travail avec les familles. Or celui-ci se fait notamment au quotidien en impliquant celles-ci dans les décisions relevant de leur autorité. Il se fait également autour du projet pour l'enfant (PPE) permettant une approche globale de la situation de l'enfant, quelles que soient les mesures dont bénéficie l'enfant. Le PPE constitue un support essentiel du travail avec les parents titulaires de l'autorité parentale, en garantissant leur information, leur consultation sur le projet pour leur enfant, leur participation à son élaboration et leur implication concrète dans les mesures mises en œuvre. La Défenseure des droits tient à rappeler que le président du conseil départemental, en sa qualité de chef de file de la protection de l'enfance, doit garantir l'élaboration d'un PPE pour chaque enfant relevant de ce dispositif, ainsi que son adaptation permanente à l'évolution des besoins de l'enfant. »

Ces constats doivent être réaffirmés, tout comme l'obligation de principe de rechercher l'accord des deux parents lorsqu'une aide éducative est proposée sous la forme d'un contrat d'aide à domicile ou d'un accueil provisoire.

Cependant, à titre exceptionnel et lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige, il est nécessaire de mettre fin aux blocages provoqués par l'impossibilité d'obtenir l'accord d'un des parents. D'autant que, dans les faits, le parent favorable à l'aide éducative ne saisit pas le JAF.

La proposition envisagée permettrait ainsi à un seul parent de signer exceptionnellement seul, sauf opposition explicite de l'autre parent.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Modification législative

Énoncer explicitement dans le code de l'action sociale et des familles que l'accord d'un seul parent permet, à titre exceptionnel, lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige et sauf opposition explicite de l'autre parent, la signature d'un contrat d'aide éducative à domicile

Il pourrait en être de même, sous les mêmes conditions strictes, pour la signature d'un contrat d'accueil provisoire.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Avantages :

- Éviter des saisines injustifiées de la justice des mineurs
- Réduire les délais d'une intervention éducative
- Désengorger les cabinets de juges des enfants

Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°16

Élargir les conditions juridiques permettant de faire évoluer le statut de l'enfant placé en assistance éducative lorsque les parents paraissent durablement dans l'incapacité de s'en occuper sans être pour autant en situation de délaissement.

Proposition envisagée

L'objectif est d'élargir les conditions juridiques permettant de faire évoluer le statut de l'enfant placé en assistance éducative afin de sécuriser sa situation sur le long terme lorsque les parents paraissent durablement dans l'incapacité de s'en occuper sans être pour autant en situation de délaissement.

Les mesures prononcées en protection de l'enfance sont toujours provisoires, afin de préserver la possibilité d'un retour en famille, bien que les défaillances des parents puissent être cycliques ou durables. Cette approche est contradictoire avec la recherche de continuité dans le parcours de l'enfant et peut être à l'origine de ruptures et d'insécurité pour le mineur.

Enjeu / constats/ Problématique

- La question du statut de l'enfant confié

En se focalisant sur la question du délaissement parental, la loi de protection de l'enfance de 2016 a laissé de côté les enfants soumis jusqu'à leur majorité au statut précaire de l'assistance éducative alors même que leurs parents sont dans l'incapacité sur le long terme de pouvoir exercer leur parentalité de façon adaptée, sans s'en désintéresser formellement.

Ces enfants dont les parents présentent souvent des troubles psychiques massifs et durables ou sont sujets à des addictions récurrentes ou à des comportements délinquants réitérés, mais qui pour autant restent présents dans leur vie et demandeurs

de toujours plus de droits de visite, se trouvent ainsi « condamnés » jusqu'à leur majorité au statut précaire de l'assistance éducative, à l'appréhension de l'audience chez le juge tous les ans ou tous les deux ans, mais aussi au risque de voir l'assistante familiale prendre sa retraite ou déménager, au lieu d'envisager pour eux un autre projet plus stable, comme l'accession au statut de pupille et éventuellement l'adoption.

Dans ce contexte, la rédaction des textes et leur interprétation par les chambres de la famille ne permettent le prononcé ni d'une délégation d'autorité parentale, ni d'un délaissement, ni d'un retrait d'autorité parentale, ni d'une tutelle, ces différents statuts impliquant la preuve d'un délaissement par les parents, d'une incapacité à exercer leur autorité parentale ou la commission de crimes ou délits sur l'enfant.

Si la qualité des liens de l'enfant avec sa famille est au cœur des travaux engagés dans le cadre des actions éducatives, la nature des relations (fréquence, modalités, périmètre) à privilégier, notamment dans le cadre d'une mesure d'accueil, n'est pas toujours abordée en fonction du besoin de sécurité et de stabilité de l'enfant, pourtant considéré comme un « méta-besoin » par la conférence de consensus sur le besoin de l'enfant. La question de la compétence parentale sur le moyen long-terme n'est pas explicitement posée¹.

Sachant que l'assistance éducative est conçue comme une procédure exceptionnelle et temporaire, quel est le sens pour l'enfant de ces mesures reconduites à l'infini jusqu'à sa majorité, où le seul débat qui s'instaure tous les deux ans ne concerne que l'ajustement du droit de visite des parents ?

La question se pose de manière cruciale lorsque l'enfant est encore très jeune, et que des perspectives d'adoption simple pourraient se dessiner avec un changement de statut et des projets de vie plus construits pour son avenir. Or pour un certain nombre d'entre eux, les professionnels de l'aide sociale à l'enfance et le juge des enfants sont conscients de l'absence de toute perspective de retour en famille.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Modification législative à prévoir :

- **Modifier les dispositions légales relatives au délaissement, à la délégation de l'autorité parentale pour y inclure ces situations objectivement constatées pour certains parents de prendre en charge leur enfant.**

- **Revitaliser le statut de l'adoption simple** qui aujourd'hui s'applique quasi exclusivement à des adultes adoptés ou à l'enfant du conjoint, mais jamais aux enfants de la protection de l'enfance. Ceux-ci ont besoin de construire un projet d'avenir hors de leur famille d'origine.

¹ Rapport cour des comptes novembre 2019.

Avantages :

- Permettre que le principe de la prééminence des besoins de l'enfant puisse recevoir sa pleine application.

Freins éventuels :

- Vigilance : éviter que la protection de l'enfance ne se mette pas au service du lobby des parents adoptants, comme dans certains pays anglo-saxons.
- Besoin de formation des travailleurs sociaux pour appréhender les différents statuts juridiques de l'enfant.

Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°17

Pour les mineurs non accompagnés, saisine systématique du juge aux affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles par le juge des enfants ou par le parquet.

Proposition envisagée

L'objectif est de promouvoir la saisine systématique du juge aux affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles par le juge des enfants ou par le parquet, dans un délai maximum de trois mois à compter de la première décision du juge des enfants.

Enjeu / constats/ Problématique

1. Cadre juridique :

Comme tout Etat signataire de la Convention internationale des droits de l'enfant, la France est soumise à des obligations juridiques à l'égard des enfants mineurs non accompagnés ou séparés qui se trouvent sur son territoire, quelle que soit la nationalité de ces enfants (art. 2 et 20). Elle doit ainsi veiller à ce que les principes et instruments de la Convention soient pleinement reflétés dans sa législation interne et aient un effet juridique.

Par « mineur non accompagné », on entend enfant au sens de l'article 1^{er} de la Convention, séparé de ses parents et des autres membres proches de sa famille, qui n'est pas pris en charge par un adulte investi de la responsabilité d'exercer l'autorité parentale, ou une responsabilité parentale, par la loi ou la coutume (ou encore par une décision revêtue de l'exequatur).

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, qui procédera à son sixième examen périodique de la mise en œuvre de la Convention par la France en 2022, a rappelé¹ d'une part le principe de présomption de minorité et d'autre part, que « *la jouissance des droits*

¹ Observation générale n° 61 du 1^{er} septembre 2005 (CRC/GC/2005/6, 1^{er} septembre 2005).

énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie ».

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a également considéré que *« la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en situation illégale »*². Elle considère que les mineurs non accompagnés se situent *« incontestablement dans la catégorie des personnes les plus vulnérables de la société »*³ ; La CEDH a ainsi dégagé, selon la doctrine, une obligation positive pour les Etats de protéger ces enfants.

De surcroît, l'article 3 § 1 de la Convention, directement applicable en droit interne, conformément aux jurisprudences du Conseil d'État⁴ puis de la Cour de cassation⁵, oblige les institutions publiques ou privées de protection de l'enfance, les tribunaux, les autorités administratives et législatives, à prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que considération primordiale dans la recherche de solutions à court et long termes.

En conséquence, dès lors qu'un enfant mineur est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, il a droit à une protection et à une aide de l'État qui se traduit dans un premier temps par une mise à l'abri immédiate et effective et à la mise en œuvre de toutes les mesures urgentes nécessaires pour respecter l'obligation de prendre en considération son intérêt supérieur et ses besoins (notamment de santé).

En France, le juge des enfants étant le juge de l'appréciation du danger, il est le juge compétent dès qu'un enfant est isolé et vulnérable, non accompagné par les titulaires de l'autorité parentale, et donc en danger, quelle que soit sa nationalité.

Il est en conséquence cohérent, et juridiquement conforme aux dispositions précitées, que le juge saisi de la situation des mineurs non accompagnés soit, dans un premier temps et pour la durée de persistance du danger, le juge des enfants afin, en particulier de stabiliser leur mise à l'abri et mettre en œuvre les mesures nécessaires pour faire cesser le danger. Ainsi que l'a rappelé le rapport des services d'inspection générale des affaires sociales-inspection générale des services judiciaires de juillet 2014, le juge des enfants est en effet le juge naturel de la protection, le mieux à même de procéder à toutes les vérifications utiles et d'orienter la procédure au mieux des intérêts du mineur⁶.

² CEDH, 12 octobre 2006, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c/ Belgique*, req. N° 13178/03, § 55 et 56.

³ CEDH, 5 avril 2011, *Rahimi c/ Grèce*, req. N° 8687/08.

⁴ CE, 22 septembre 1997, *Cinar*, n° 161364.

⁵ Cass 1ère Civ., 18 mai 2005, pourvoi n° 02-20613.

⁶ Doc. IGSJ, n°43-14, IGAS n°2014-005R, IGA n°14/050/14-003/01, juillet 2014.

Ce rapport ajoutait que l'intervention du juge des enfants favorise en outre la protection des mineurs approchant de la majorité pour lesquels une procédure devant le juge des tutelles serait inopérante en raison de cette circonstance.

2. Constats.

Parmi les difficultés rencontrées dans l'accompagnement et la prise en charge des mineurs accompagnés, au-delà des questions de détermination de l'identité et de l'âge de ces enfants, la prise en considération de leurs besoins au sens de la Convention et de la loi du 14 mars 2016 implique très souvent de pouvoir faire un certain nombre d'actes et prendre des décisions qui touchent à l'exercice de l'autorité parentale (par exemple des bilans de santé, des inscriptions scolaires).

En pratique, de nombreux juges des enfants procèdent à des délégations de l'autorité parentale à l'aide sociale à l'enfance pour un ensemble d'actes, par exemple médicaux, ce qui n'entre pas dans leurs compétences. Afin d'éviter ces dérives, il serait nécessaire de prévoir l'obligation pour le juge des enfants et pour le parquet de saisir le juge aux affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles dans un délai maximum de trois mois à compter de la première décision du juge des enfants confiant le mineur au département. Ce délai de trois mois serait mis à profit pour disposer des informations nécessaires sur la situation de l'enfant et permettre en particulier au juge des affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles de choisir le type de tutelle des mineurs à mettre en place et d'avoir une meilleure connaissance des besoins de l'enfant⁷. Ces investigations seront confiées aux services du département qui devront établir un rapport dans ce délai.

En introduisant ce système, non seulement la prise en considération de l'intérêt et des besoins de l'enfant seraient mieux assurés mais nombre de situations, qui ne relèvent plus du danger, sortiraient des cabinets des juges des enfants.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

- Saisine systématique du juge aux affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles par le juge des enfants ou par le parquet dans un délai maximum de 3 mois à compter de la première décision de placement du juge des enfants.
- Investigations à effectuer pendant ce délai de trois mois par les services du département.
- Créer un nouveau cas d'ouverture de la tutelle à l'article 390 du code civil, par exemple en prévoyant l'hypothèse de la vacance en fait ou en droit de l'exercice de l'autorité parentale.
- Prévoir un greffe dédié, éventuellement Juge aux affaires familiales-Tutelles et Juge des enfants, et des applicatifs adaptés à ces dossiers spécifiques.

⁷ cf Loi Taquet.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Avantages : - Clarifier le rôle du juge des enfants, juge naturel de la protection et donc de l'enfant en danger, et du juge aux affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles, en particulier en donnant un responsable légal à l'enfant sur du moyen-long terme ;

- Permettre au juge aux affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles de statuer sur la forme de la tutelle à mettre en place et sur les décisions à prendre au regard des besoins de l'enfant très rapidement après sa saisine grâce à la mise à profit du délai de 3 mois pour compléter les éléments d'information sur la situation de l'enfant et ses besoins.

Inconvénients : Moyens des juges des tutelles et du greffe.

Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n° 18

Préciser les fonctions du magistrat délégué à la protection juridique des majeurs (PJM) dans chaque cour d'appel

Enjeux/Constats/Problématique

L'objectif est d'affirmer le rôle de ce magistrat dans l'animation et l'impulsion de la coordination des actions conduites par les magistrats et les acteurs de terrain dans leur ressort en matière de protection des majeurs vulnérables.

Proposition envisagée

Ce magistrat est trop mal identifié sur le terrain et doit devenir plus opérationnel pour trouver toute sa place et être reconnu¹, à l'instar de son homologue en protection de l'enfance.

Les missions du magistrat délégué à la protection des majeurs institué dans chaque cour d'appel², de création récente, ne sont pas suffisamment précises de sorte que la fonction demeure largement invisible, en particulier dans ses aspects non juridictionnels d'animation du ressort (en organisant des réunions, des échanges de jurisprudence, des formations déconcentrées ...), de coordination des acteurs et de communication avec les instances locales.

Il y a un manque de reconnaissance de l'importance de la fonction dans la mise en œuvre des dispositifs de protection, dans l'application des textes et dans la cohérence d'intervention des acteurs.

L'enquête de la Cour des comptes³ a relevé que, dans le cadre de la justice tutélaire, cette disparité était très peu régulée par l'appel, contrairement à d'autres domaines.

¹ Les magistrats coordonnateurs, prévus par le code l'organisation judiciaire, n'ont pas d'activité visible en matière de protection juridique des majeurs.

² Art. L. 312-6-1 du code de l'organisation judiciaire issu de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009.

³ Rapport de la Cour des comptes la protection juridique des majeurs septembre 2016.

En effet, les personnes vulnérables sont rarement en mesure, du fait de l'altération de leurs facultés, de former appel.

Contrairement aux magistrats délégués à la protection de l'enfance ou à la famille, il n'est actuellement pas prévu par les textes qu'il établisse un rapport annuel de l'activité des cabinets des tutelles, ou encore et notamment de l'évolution des mesures, de l'activité des mandataires familiaux ou professionnels, des difficultés rencontrées.

Détail de la proposition / Mode opératoire

Cette proposition répond aux attentes des citoyens et des professionnels de mieux connaître le rôle des magistrats et de donner une plus grande lisibilité à leurs actions. Elle permettrait de mieux mesurer les évolutions de l'activité des magistrats et des acteurs de la protection des majeurs.

Proposition nécessitant une modification législative :

- **Modifier le code de l'organisation judiciaire** afin de clarifier les fonctions du magistrat délégué à la protection de majeurs des cours d'appel afin de :

- ✓ **L'intégrer systématiquement aux schémas régionaux** et aux plans de contrôle des mandataires à la protection juridique des majeurs (MJPM) de son ressort.
- ✓ **Renforcer son rôle d'animation** entre les juges des tutelles et les différents partenaires sur les territoires.
- ✓ **En faire une personne ressource** pour les magistrats, les acteurs de la PJM, notamment les MJPM.

Proposition accompagnant les pratiques

- **Communiquer son activité** dans un rapport annuel.

Freins éventuels

- Il n'existe pas d'administration pilote en matière de protection juridique des majeurs, ni de coordination entre les deux ministères compétents.

- L'absence d'instance d'échange structuré concernant la protection juridique des majeurs. Les échanges entre les ministères de la justice et des affaires sociales-santé, d'une part, et les acteurs de la protection juridique des majeurs, notamment les représentants des mandataires professionnels, d'autre part, se déroulent de façon informelle et se limitent à des consultations ponctuelles, ou, dans le cas de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ou de la direction générale des affaires criminelles et des grâces (DACG) à la participation à des groupes de travail.

Bénéfices envisagés

- Ce rôle de coordination permettra de remédier à la sous-administration actuelle de la protection juridique des majeurs et au manque d'animation de ce dispositif déploré par l'ensemble des acteurs.
- Il permettra de pérenniser et d'institutionnaliser la collaboration entre services sur les schémas régionaux, le plus souvent limitée à l'élaboration des documents initiaux.
- Il contribuera à impulser la construction de réponses plus cohérentes et mieux articulées et à trouver avec les autres acteurs des solutions qui répondent de manière plus adaptée et cohérente aux besoins et aux attentes des personnes protégées.
- Il permettra de renforcer l'égalité et l'équité de traitement des usagers.

Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n° 19

Améliorer le contrôle de l'activité des mandataires à la protection des majeurs

Proposition envisagée

L'objectif est d'améliorer l'effectivité des contrôles effectués par les autorités de l'État, et en particulier par les autorités administratives en lien avec les autorités judiciaires. En conséquence, il faut permettre aux directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et à l'agence régionale de santé (ARS) d'exercer réellement des contrôles à l'égard de tous les mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM) et de les organiser sous la forme d'une programmation annuelle pour les associations tutélaires¹ et les préposés d'établissement² en fixant les niveaux de contrôle et leur volumétrie, et en favorisant notamment le contrôle entre pairs pour les mandataires individuels³.

¹ La plupart des associations tutélaires sont regroupées dans des fédérations. Les unions départementales des associations familiales (UDAF), (140 000 majeurs environ) sont réunies au sein de l'Union nationale des associations familiales (UNAF). Les associations départementales d'aide à l'enfance inadaptée, sont regroupées au sein de l'UNAPEI et gèrent environ 70 000 mesures. En outre, 84 associations dont la protection des majeurs est le seul objet, sont regroupées au sein de la Fédération nationale des associations tutélaires (FNAT) ; elles gèrent elles aussi environ 60 000 mesures. Enfin, les associations regroupées au sein de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE) gèrent également des majeurs protégés.

² Les mandataires qui exercent comme *préposés d'établissement* sont représentés par l'Association nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (ANMJPM).

³ Les *mandataires individuels* sont regroupés dans deux associations, la Fédération nationale des mandataires à la protection des majeurs (FNMJI) et la Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

Enjeux/Constats/Problématique

Le contrôle des mesures de protection est actuellement assuré par le juge des tutelles, par le procureur de la République dans le cadre de la mission de surveillance générale qu'il partage avec le juge, et, lorsque les mesures sont confiées à des professionnels MJPM, par les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS).

L'objectif des contrôles exercés par les autorités judiciaires et administratives est en particulier de vérifier le respect des obligations légales et réglementaires dans le cadre des mandats confiés par le juge des tutelles.

Il est nécessaire que ces contrôles soient soit mieux ciblés et coordonnés à la fois pour sécuriser l'exercice des mesures et pour assurer le respect des droits des personnes.

Le très faible niveau actuel de contrôle des mesures et des acteurs est alarmant et d'autant moins admissible que les personnes protégées sont vulnérables, et n'ont, pour la plupart, pas de moyens d'expression et de recours effectif en cas de difficultés. Les juges sont surchargés et les DREETS, depuis la fusion, n'exercent pas cette mission.

Or, tant dans la protection de la personne que dans la gestion des revenus et du patrimoine, le respect effectif des droits des personnes protégées est très disparate, que l'exercice des mesures soit assuré par des tuteurs familiaux ou par des mandataires professionnels⁴. Plusieurs points de contrôle doivent appeler de la vigilance, tels l'élaboration par les mandataires professionnels du document individuel de protection (DIPM) de la personne, l'établissement de l'inventaire et du budget prévisionnel, les visites à domicile ou la mise à disposition effective de « l'argent de vie ». Les risques sont élevés pour le respect concret des droits et du patrimoine des personnes protégées⁵.

Les contrôles doivent impérativement être effectifs et la question des moyens alloués est centrale, tant pour les autorités judiciaires qu'administratives. Il est utile de rappeler que, derrière les contrôles purement financiers et de gestion patrimoniale, il n'est pas rare de mettre à jour des maltraitances sur la personne même du majeur protégé.

Détail de la proposition / Mode opératoire

Ces propositions ne relèvent pas de dispositions législatives ou réglementaires, mais de l'amélioration des pratiques de travail dans les territoires.

- **Préciser le cadre juridique et méthodologique des contrôles notamment par l'élaboration d'un référentiel.**

⁴ Il ressort des auditions que les professionnels de l'intervention sociale s'interrogent sur leur posture lorsqu'ils observent des manquements ou agissements inappropriés des protecteurs familiaux.

⁵ Rapport de la cour des comptes la protection juridique des majeurs septembre 2016.

- **Prioriser les contrôles des associations par les services de l'Etat** sur le mode d'organisation de la direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse⁶. A défaut, envisager de confier ce contrôle à des organismes privés certifiés, dans des conditions bien encadrées⁷.
- **Former les contrôleurs de l'Etat aux spécificités du secteur de la PJM.**
- **Capitaliser les initiatives de contrôles entre pairs⁸** mis en place par les MJPM individuels.
- **Coordonner les contrôles des mesures judiciaires et administratives** en réalisant des contrôles conjoints DDEETS/ conseil départemental.
- **Organiser les échanges avec les juges concernés** en amont de chaque contrôle.
- **Impliquer le magistrat délégué à la cour d'appel** pour que l'enjeu du contrôle se situe non seulement dans une dynamique de repérage des risques ou des dysfonctionnements, mais aussi des bonnes pratiques à promouvoir
- **Intégrer la logique constructive des schémas régionaux dans les plans de contrôle.**

Freins éventuels

- Les moyens dont disposent les DREETS depuis la fusion.
- Les moyens et la disponibilité des magistrats à ces missions.
- L'insuffisante coordination entre les DREETS et les magistrats.

Bénéfices envisagés

- Donner une garantie aux personnes protégées d'un exercice conforme et de qualité de leur mesure de protection.
- Sécuriser l'exercice des mesures.
- Partager les bonnes pratiques entre professionnels.
- Répondre aux attentes des citoyens d'une exécution des décisions de justice de qualité.
- Lutter contre les maltraitances.

⁶ Chaque direction régionale dispose de plusieurs conseillers techniques chargés des contrôles de fonctionnement pour réaliser des contrôles d'établissements du secteur public ou relevant d'un financement exclusif Etat ou conjoint. Ils sont certifiés par un organisme indépendant. Il dispose d'un guide méthodologique national et bénéficie d'une coordination et d'une animation nationale.

⁷ Rapport de la cour des comptes la protection juridique des majeurs septembre 2016.

⁸ Fédération Nationale des Mandataires Judiciaires Indépendant (FNMJI) en particulier.



Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°20

Améliorer la communication aux plaignants ou victimes lors d'un classement sans suite par le parquet dans le cadre du harcèlement et des discriminations

Proposition envisagée

L'objectif est d'améliorer la communication aux plaignants ou victimes lors d'un classement sans suite par le parquet dans le cadre du harcèlement et des discriminations en prévoyant une explication des raisons du classement par un personnel dédié (délégué du procureur, associations d'aide aux victimes).

Enjeu / constats/ Problématique

Les faits de harcèlement et de discriminations sont peu dénoncés à l'autorité judiciaire. En matière de harcèlement, on constate une augmentation de 836 à 1920 affaires de 2015 à 2020. Elles sont souvent difficilement poursuivables, font l'objet de peu d'alternatives au poursuites et lorsqu'elles sont poursuivies font l'objet de peu de condamnations (68% en moyenne de taux de réponse pénale,)¹. Pour les affaires de discriminations, seulement un quart des procédures sont examinées par les juridictions de jugement. Cette situation génère une défiance accrue à l'égard de la justice.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

- Inciter à l'accompagnement par un personnel dédié de la notification d'un classement sans suite par le Parquet pour les faits de harcèlement ou de discriminations afin de permettre une meilleure compréhension de la décision prise et du recours possible devant le parquet général. Il s'agit aussi de privilégier l'accompagnement humain d'une décision difficile à accepter.

Mode opératoire : Circulaire de politique pénale.

¹ Chiffres Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) 430 en 2021, 113 affaires classées (désistement plaignants introuvables).

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Avantages : Lisibilité de la justice, amélioration du rapport de confiance citoyen/institution.

Freins éventuels : Financement des délégués du procureur et des associations d'aide aux victimes.



Groupe thématique : justice de protection

PROPOSITION n°21

Développer le numérique pour les acteurs de la justice de protection et pour faciliter l'accès des victimes à la justice

Proposition envisagée

L'objectif est de proposer des évolutions des outils numériques en vue de leur interopérabilité afin de faciliter l'échange d'informations entre les professionnels. Il s'agit également de développer les outils numériques à destination des usagers ou des victimes.

Enjeu / constats/ Problématique /Propositions

- **La plateforme numérique d'accompagnement des victimes (PNAV)** remplacera en 2022 la plateforme de signalement des violences à caractère sexuel et sexiste. La création de la PNAV vise à couvrir, au-delà des seules infractions sexuelles et sexistes, une série d'infractions d'atteintes aux personnes (intégrité physique ou psychique ou atteintes aux mineurs et à la famille). Le dispositif envisagé ne prévoit pas, pour l'instant, son élargissement aux infractions de discriminations

Proposition : *Élargir le dispositif prévu par la plateforme numérique d'accompagnement aux victimes (PNAV) aux infractions de discriminations*

- **La problématique de l'articulation juge des enfants(JE)/Juge aux affaires familiales(JAF)** : les conflits liés au divorce représentent jusqu'à 30% de l'activité de certains cabinets de JE et amplifient les problématiques d'information réciproques prévues par le code de procédure civile.¹

Le JAF et le JE travaillent avec deux logiciels différents (WINCI pour le JAF, WINEURS pour le JE) qui ne sont pas systématiquement accessibles de façon croisée. De sorte que le

¹ Code de procédure civile art. 1072-1 et 1072-2 et art. 1187-1 et 1187-2.

greffe du JAF ne peut pas vérifier directement si le JE est déjà saisi, et que le même problème se pose pour le greffe du JE.

Par ailleurs, le juge aux affaires familiales est concerné par le projet PORTALIS, et devrait donc voir son application évoluer. Le juge des enfants en revanche est exclu de ce périmètre à ce jour, ce qui ne permettra pas d'interfaçage JAF/JE

Proposition: Permettre aux services JE et JAF de consulter les affaires suivies par l'autre service, par exemple via un accès croisé aux logiciels WINCI et WINEURS

Proposition : Intégrer les juges des enfants dans le projet PORTALIS

- Le recueil des données de prise en charge des mineurs en protection de l'enfance

L'absence de données statistiques nationales ne permet pas un pilotage effectif de la protection de l'enfance et nécessite des échanges informatisés entre les différents acteurs.

Proposition : Doter les CD et les juridictions de système informatique interopérable permettant la croisée des données et la remontée des informations au ministère de la Justice.

- L'insuffisance des outils en matière de protection juridique des majeurs et en protection de l'enfance

Le rapport de la Cour des comptes 2016 sur la protection juridique des majeurs confirme l'insuffisance des outils actuels dans la gestion des mesures de protection pour plusieurs raisons :

- Les juges attribuent les mesures de protection sans avoir connaissance en temps réel de l'activité des travailleurs sociaux et de leur zone d'intervention géographique. La personne à protéger n'a donc pas systématiquement une prise en charge optimale : un travailleur social peut passer trop de temps pour se rendre chez la personne au détriment de son accompagnement, un professionnel surchargé peut être mobilisé pour un accompagnement alors qu'un homologue plus près de la personne serait disponible.

Il en va de même pour les juges des enfants qui n'ont pas toujours de visibilité sur les disponibilités des services de leur ressort². Les délais dans la prise de décision d'une mesure de protection tendent à s'empiler, du fait de délais internes aux juridictions mais également du fait de tensions autour de l'exécution des décisions de justice.

- Un besoin de standardisation des documents produits par la justice des tutelles : une démarche de standardisation et d'unification des trames de décision, à la fois sur le fond et sur la forme des documents semblent nécessaires, et permettre une meilleure appréhension des dossiers et d'améliorer la qualité des décisions et la rapidité de la prise

² Rapport de la Cour des comptes La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant nov.2020. La plupart des juges essaient d'appréhender l'effectivité de leurs décisions par l'indicateur du nombre de mineurs en attente de suivi éducatif.

de décision Cette démarche de standardisation a déjà été menée avec succès pour les contentieux prudhommaux.

- Le contenu des certificats médicaux est de qualité très inégale selon les médecins choisis. Il n'existe pas de modèle national³, alors que les informations listées par l'article 1219 du code de procédure civile sont minimales et peuvent donner lieu à des interprétations diverses. Lorsque le juge estime que les informations médicales sont insuffisantes, il peut demander un deuxième certificat et désigner lui-même le médecin qui l'établira mais cela rallonge la procédure et renchérit son coût.

Propositions :

- Développer un outil permettant aux magistrats prescripteurs de connaître les disponibilités des services et les mesures en attente afin de raccourcir les délais d'exécution des décisions de justice tant en matière de protection de l'enfance (AED, MJIE AEMO, Placement) qu'en matière de protection juridique des majeurs

- Standardiser les trames des documents produits dans le cadre de la justice des tutelles (certificat médical du médecin traitant, requête en renouvellement, notices explicatives des mesures de protection, etc.) à l'occasion du remplacement des logiciels des juges des tutelles (TUTIMin et TUTIMaj), par ailleurs source de lenteurs dans le suivi et l'édition

- Mettre à la disposition des juges des contentieux de la protection CP l'outil e-MJPM⁴ sur tout le territoire national, aujourd'hui décliné sur Paris et les Hauts de France.

- Permettre un accès direct à certaines applications d'autres administrations susceptibles de fournir des informations essentielles, lors de l'instruction de la mesure de protection tels que les bases de données des allocataires de la CAF, fichier des comptes bancaires (FICOBA), des services des impôts,...

- Systématiser et réglementer l'usage d'une messagerie instantanée destinée à la communication courante entre le juge, le greffe et les mandataires judiciaires.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

La faisabilité des propositions est à évaluer par le service numérique du Secrétariat Général.

³ Le conseil national de l'Ordre des médecins a déjà entrepris des travaux en vue de proposer un document normé.

⁴ Avec e-MJPM, le magistrat peut choisir le professionnel qui sera en charge de la mesure sur la base d'un référentiel de mandataires contrôlé et validé et permet aux mandataires d'avoir un suivi en temps réel des mesures qui leur ont été assignés par les magistrats. Ce service consolide ainsi une base de données des mesures en cours sur le territoire, permettant d'optimiser le pilotage de la politique publique de la protection juridique des majeurs (connaître le profil des personnes sous protection, adapter l'offre des tuteurs aux spécificités du territoire, identifier les mesures familiales et adapter l'information et le soutien proposé...).

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Avantages :

- Une meilleure lisibilité des décisions de justice, diminution de la défiance des citoyens envers la justice (facilité d'accès, amélioration des délais...).
- Une simplification de la relation entre les magistrats et professionnels de la protection de l'enfance et des majeurs.
- Une réduction des délais d'attente dans l'exécution des mesures.

Concernant le certificat médical

- Garantir une meilleure information des juges des tutelles et des procureurs de la République lorsqu'ils sont saisis de demandes de protection.
- Renforcement du respect des principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité de la mesure de protection.

Freins :

- Les éventuelles difficultés techniques.
- L'avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).