

## **Observations sur l'avant projet de circulaire relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de protection de l'enfance.**

*1- Un oubli: le rôle central du juge des enfants dans la protection judiciaire de l'enfance. 2- Une absence: le manque de référence au code de l'organisation judiciaire. 3- Une incongruité: le rôle primordial d'une administration centrale dans des dispositifs départementaux. 4- Une hypocrisie: la mise en place d'une commission de coordination judiciaire à l'initiative du parquet. 5 - Quelques propositions.*

### **1- Un oubli : le rôle central du juge dans la protection judiciaire de l'enfance.**

La lecture des principaux points développés dans ce document surprend: il est question du rôle du parquet , de celui de la direction de la PJJ, de la contribution du ministère et de coordination du dispositif et des acteurs. Mais où est le juge?

Ce texte pourtant intitulé "avant projet de circulaire relatif au rôle de l'institution judiciaire en protection de l'enfance" comporte peu de références au juge des enfants qui apparaît comme marginalisé dans le système proposé. L'intervention du juge est simplement précisée dans une fiche technique -fiche 2: la spécificité de l'intervention judiciaire-.

Il est pourtant indiscutable que le fondement de la protection judiciaire de l'enfance repose non pas sur la légitimité politique du ministre de la justice et des libertés mais sur l'intervention du juge, garant des libertés individuelles.

L'oubli ne se limite pas au rôle du juge mais concerne aussi la réflexion judiciaire sur ce thème. Il aurait été souhaitable que les rapports d'activités des juridictions des mineurs puissent servir de fondement à cette réflexion. Cependant la synthèse de ce travail réalisé par l'ensemble des magistrats de la jeunesse n'a pas à ce jour été communiquée dans les juridictions et ces rapports ne paraissent pas avoir inspiré le présent document.

### **2- Une absence : le manque de référence au code de l'organisation judiciaire.**

Seconde surprise de ce texte : l'absence totale de référence au code de l'organisation judiciaire, alors que cet avant- projet de circulaire émane du ministère de la justice et des libertés, ministère du droit.

Même si désormais il faut se faire à l'idée que la préparation de certains textes de lois soit confiée à des sociétés privées, il est encore difficile d'imaginer que la rédaction d'un projet de circulaire , par les rédacteurs du ministère sur le rôle de l'institution judiciaire , s'affranchisse de toute référence au code de l'organisation judiciaire.

Il convient de rappeler que ce code et d'une manière générale les règles relatives à l'organisation judiciaire ont pour objet de garantir l'indépendance des juges.

L'absence de ces références dans le projet reflète une pratique qui se répand de plus en plus consistant à créer par circulaire des instances, ou des modalités d'organisation spécifiques, déconnectées des règles légales d'organisation judiciaire.

Il semble donc nécessaire de mentionner l'article L 252-2 : "le juge des enfants est compétent en matière d'assistance éducative".

Surtout le code de l'organisation judiciaire comporte des dispositions précises relatives aux représentants des juridictions des mineurs pour " coordonner les relations de cette juridiction avec les services chargés de la mise en oeuvre des mesures prises par celle-ci". Il s'agit soit du président du tribunal pour enfants - R 251-4: pour les juridictions mentionnées à l'article D 251-2- soit du juge coordonnateur désigné par le président du tribunal de grande instance (R251-3) après avis de l'assemblée des magistrats du siège (R212-37 6°).

Ce juge coordonnateur présenté comme "point d'appui de la concertation" selon le projet de circulaire (page 4) paraît cependant être destiné à jouer un second rôle, pour ne pas dire de figurant, dans le dispositif proposé.

Les rédacteurs de ce document en oublient même une des instances prévues par le code de l'organisation judiciaire: le conseiller délégué à la protection de l'enfance - L312-6-.

Le conseiller délégué à la protection de l'enfance est passé à la trappe; il n'a pas sa place dans le dispositif nouveau élaboré par circulaire alors que son rôle avait été renforcé par le décret du 4 février 2008 avec la mission d'établir un rapport sur le fonctionnement des tribunaux pour enfants du ressort de la cour d'appel. Une consolation, bien mince, pour les conseillers délégués à la protection de l'enfance, ils figurent parmi la liste des destinataires de la circulaire pour information.

La seule référence à un texte d'organisation a trait au décret du 9 juillet 2008 sur l'organisation ... du ministère de la justice et des libertés dont il nous est rappelé avec insistance, à deux reprises - certainement pour les lecteurs distraits- que "la direction de la protection judiciaire de la jeunesse est en charge de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre". Pour les rédacteurs du projet de circulaire cette direction devient omnipotente; ainsi cette direction d'administration centrale "doit jouer un rôle politique s'étendant à toute la protection judiciaire de l'enfance". Pas moins.

### **3- Une incongruité : le rôle primordial d'une administration centrale dans des dispositifs départementaux**

Aux termes de développements emberlificotés, s'appuyant sur des assertions assénées à plusieurs reprises, la direction de la PJJ s'érige en acteur principal de la protection judiciaire de l'enfance dans les dispositifs départementaux.

Cette affirmation est en contradiction avec la réalité de l'action de la PJJ et contraire aux dispositions légales.

La direction de la PJJ s'est désengagée de toute prise en charge de mesures civiles. Cette décision précipitée a été prise, selon les termes du rapport de la Cour des comptes (page 49), "avant même une évaluation et un bilan un tant soit peu rigoureux" de l'expérimentation menée dans une poignée de départements.

Comment cette direction qui perd sa légitimité de terrain peut-elle prétendre jouer un rôle primordial dans le dispositif ? La Cour des comptes partage cette analyse, elle indique : "son intervention (PJJ) risque de devenir de plus en plus délicate en matière civile puisqu'elle

se retire de la prise en charge directe” (page 115).

Le projet de circulaire repose avant tout sur une confusion entretenue pour les besoins de la démonstration entre deux institutions: l’autorité judiciaire et les services du ministère de la justice.

Au besoin rappelons ces notions de droit public: les directions territoriales de la PJJ sont des services déconcentrés d’un ministère, celui de la justice et des libertés alors que l’autorité judiciaire est une autorité constitutionnelle spécifique.

La loi , à la différence du projet de circulaire, procède à cette distinction . Par exemple, l’article L 313-20 du code de l’action sociale et des familles relatif aux contrôle des établissements mentionne les deux intervenants : “ l’autorité judiciaire et les services relevant de l’autorité du garde des sceaux, ministre de la justice,...”.

Dans la loi du 5 mars 2007 le législateur précise à plusieurs reprises l’intervention de la seule “autorité judiciaire” , il n’évoque pas directement le rôle des directions déconcentrées du ministère de la justice.

Il est donc surprenant que par voie de circulaire, la direction de la PJJ tente de s’attribuer un rôle que le législateur a confié à l’autorité judiciaire, c’est à dire aux magistrats du siège et du parquet.

#### **4 -Une hypocrisie : la mise en place d’une commission de coordination judiciaire à l’initiative du parquet**

Il est nécessaire de s’y prendre à plusieurs reprises afin de comprendre le fonctionnement envisagé de la nouvelle instance de coordination (page 15). Outre le fait qu’elle ne soit pas prévue dans le cadre d’une disposition d’organisation judiciaire, il convient surtout de relever le flou de son fonctionnement.

De manière habituelle une commission est réunie à l’initiative de son président qui élabore un ordre du jour.

En l’espèce le système proposé, sans président ou secrétariat, s’inspire plutôt d’un modèle autogestionnaire. Ainsi les rédacteurs recourent à la voix passive “seront invités” sans que l’on puisse savoir qui invite. La liste très complète des invités ne nous permet pas non plus de déterminer l’invitant.

Le texte innove aussi puisqu’il crée des fonctions de “veilleur” et “d’appui-veilleur”. Il est indiqué que : “les parquets veilleront ..avec l’appui des directions territoriales de la PJJ à la tenue des réunions trimestrielles d’instance de coordination à l’échelle du département ou de la juridiction”.

Cette formulation alambiquée nous éclaire peu sur les modalités de fonctionnement de cette instance, le seul constat visible concerne l’éviction du juge de l’animation de ces réunions.

Si les fonctions de “veilleur” et “d’appui-veilleur” correspondent à celle de président et de secrétaire de l’instance de coordination alors il s’agit d’une proposition inacceptable.

Le parquet , comme l’a relevé la Cour des comptes (page 28), n’est pas en capacité de s’investir dans le champ de l’assistance éducative, concentré qu’il est sur les affaires pénales. Ce qui signifie, qu’en l’état, la direction de PJJ chargée de la mission “d’appui” serait véritablement le leader ; le parquet n’étant qu’un faux-nez pour légitimer l’intervention de la

direction de la PJJ au détriment de celle du juge.

Soyons clairs,

- si des juges dont le président du tribunal de grande instance et le magistrat coordonnateur des juridictions des mineurs participent à une réunion de coordination judiciaire à l'échelle du département ou de la juridiction il appartient au président de la juridiction ou au magistrat coordonnateur de présider et d'animer cette instance,

- la mise en place d'une telle instance ne peut pas se faire par circulaire, elle nécessite que ce dispositif soit intégré dans le code de l'organisation judiciaire comme ce fut le cas pour le magistrat coordonnateur avec le décret du 4 février 2008.

## **5 - Quelques propositions.**

Ce paragraphe est nourri principalement par les observations de la Cour des comptes et contient quelques remarques éparses.

### ***- Le rappel de principes.***

*- La coexistence de deux intervenants : le juge des enfants et le président du Conseil général.*

La Cour des comptes rappelle qu'il n'apparaît ni opportun ni souhaitable de remettre en cause l'organisation actuelle avec une double intervention judiciaire et administrative (page 137). Elle relève la nécessité d'une maîtrise coordonnées en particulier à l'échelon départementale d'où la nécessité de renforcer le rôle du magistrat coordonnateur des juridictions des mineurs.

*- Le principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire.*

La Cour des comptes considère que la compétence de droit commun en matière de protection de l'enfance est celle du président du Conseil général (page 27). Elle dégage en creux la subsidiarité de l'intervention judiciaire.

Cette analyse mérite à mon sens d'être partagée, le juge est légitime à intervenir lorsque des atteintes sont portées aux droits des parents. Dans tous les autres cas si la protection administrative peut se mettre en place il est logique qu'elle le soit.

*- Le rôle de filtre du ministère public.*

Afin que le système fonctionne les signalements du Conseil général doivent être filtrés par le parquet. Il convient à ce propos de noter que la Cour des comptes indique que: "La Chancellerie doit veiller à ce que les parquets exercent leur rôle de filtrage en les dotant de moyens suffisants et en suivant le nombre de signalements renvoyés au service de L'ASE" (page 34).

### ***- Les missions de l'administration centrale.***

Il ne nous appartient pas de définir les missions de l'administration centrale mais, au travers principalement des observations de la Cour des comptes, de pointer quelques domaines possibles d'intervention.

*- La définition des orientations générales.*

Comme le relève la Cour des comptes, le respect de l'indépendance judiciaire interdit de fixer des objectifs portant sur le coeur de la décision judiciaire ; les orientations ne peuvent porter que sur l'amont (ex: l'investigation) et l'aval (ex: les conditions d'exécution) de l'intervention judiciaire (page 117).

La Cour des comptes suggère que soit développé un document de politique transversal (DPT) en matière de protection de l'enfance intégrant les interventions et les stratégies des administrations sociales, éventuellement les actions d'autres administrations en faveur du

repérage de situations de danger... (page 117).

L'actuel DPT centré sur la protection judiciaire fixe trois objectifs :contribuer par l'investigation à la qualité de la décision judiciaire; rendre les décisions de qualité dans des délais raisonnables ; optimiser le parcours du jeune.

*- Les dispositions relatives à la contribution par l'investigation à la qualité de la décision judiciaire.*

Le législateur ayant réaffirmé la possibilité d'une saisine directe - par les parents , le mineur lui-même, le tuteur, le service ou la personne à qui l'enfant a été confié- du juge des enfants, il conviendrait que la PJJ continue de procéder au recueil de renseignements nécessaires en vue de l'audience.

*- Les dispositions normatives relatives au prononcé de décisions de qualité.*

La Cour des comptes souhaite l'amélioration des conditions d'intervention du juge des enfants pour qu'il soit assisté d'un greffier à chaque audience et qu'il bénéficie d'un travail collégial pour les situations difficiles (page 45). Elle considère qu'il conviendrait de donner un cadre légal aux pratiques de "collégialité informelles" (page 42).

*- La garantie de l'effectivité des décisions judiciaires: le délai d'exécution raisonnable.*

La Cour des comptes relève que l'Etat ne s'est pas organisé de façon à garantir une exécution effective et rapide des décisions rendues par les juges des enfants . Elle propose de prévoir dans la loi une notion de délai d'exécution raisonnable ainsi que la faculté pour les services de l'Etat ,en cas de délai excessif, de se substituer au département dans l'exécution des mesures (page 121).

*- La mise en place d'indicateurs efficients.*

La Cour des comptes indique que "les indicateurs de performance du programme "Justice judiciaire" ignorent largement la justice des mineurs....au demeurant l'activité civile des TPE n'est même pas prise en compte dans les indicateurs de performance des TGI en raison des caractéristiques des dispositifs informatiques permettant de recueillir les informations nécessaires à leur construction. Cette situation est difficilement acceptable: les juges des enfants représentent à eux seuls 6% des magistrats de l'ordre judiciaire. Il convient de remédier à cette lacune, que les difficultés invoquées par la cellule de contrôle de gestion de la DSJ ne sauraient justifier" (page 116).

Il est vrai que dans le contrôle de gestion actuel dit "dialogue de gestion" , le seul ratio retenu - nombre de dossiers par juge des enfants avec à la clé des évaluation d'ETPT-valorise des pratiques contraires (augmentation et conservation de dossiers) à celles souhaitées par le législateur de 2007.

*- Le développement d'une application informatique cohérente.*

La généralisation de l'application Cassiopée provoque une modification substantielle du quotidien du travail des juridictions pour mineurs. Celles-ci recourent désormais à deux applications, Cassiopée au pénal et Wineurs en matière civile, sans que des échanges soient effectifs entre les deux.

Il serait utile aux juridictions que l'administration centrale se préoccupe de cet aspect qui dépasse le cadre d'un simple problème matériel.

***- Le rôle primordial de la direction de la PJJ en matière d'habilitation et de contrôle.***

La Cour des comptes relève que la PJJ " n'a pas réellement investi les fonctions de contrôle et n'a pas clarifié les conditions de son intervention dans le processus d'habilitation" (page 115). A ce titre la démarche proposée dans l'avant projet (pages 12 et 13) est constructive.

**- La coordination assurée par le juge coordonnateur.**

La Cour des comptes préconise de conforter le rôle du juge coordonnateur conformément au décret de février 2008 ( page 45). Dans sa réponse à la Cour des comptes, le Garde des sceaux indique que: “ l’instauration d’un magistrat coordonnateur des juridictions pour mineurs est un point d’appui à l’engagement des juridictions dans ces instances”( page 145).

Le projet de circulaire reprend cette phrase sans en tirer les conséquences. Il conviendrait concrètement de renforcer le rôle de ce juge coordonnateur afin que les juridictions des mineurs soient représentées par un interlocuteur clairement identifié dans les relations avec les partenaires du Conseil général.

Il importe aussi de développer les temps et lieux d’échanges sur les pratiques professionnelles entre magistrats afin de renforcer la cohérence des pratiques judiciaires, ce pourrait être une mission attribuée au conseiller délégué à la protection de l’enfance.

Avec ce projet de circulaire, la direction de la PJJ lance une OPA sur l’ensemble de la protection judiciaire de l’enfance. Il appartient aux membres de l’autorité judiciaire de considérer cette OPA comme hostile et de réaffirmer leur attachement aux dispositions légales.

A Cahors , le 6 janvier 2010

*Gilles Accomando*  
*Président du tribunal de grande instance*