

**DIRECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE
SOUS-DIRECTION DES MISSIONS
DE PROTECTION JUDICIAIRE ET D'ÉDUCATION**

Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés

A

1. Pour attribution

Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel
Mesdames et Messieurs les substituts généraux chargés des affaires de mineurs
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République
près les tribunaux de grande instance
Mesdames et Messieurs les directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse
Mesdames et Messieurs les directeurs territoriaux
de la protection judiciaire de la jeunesse

2. Pour information

Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel
Mesdames et Messieurs les conseillers délégués à la protection de l'enfance
Mesdames et Messieurs les présidents
des tribunaux de grande instance
Mesdames et Messieurs les juges coordonateurs et les juges des enfants

N° NOR : JUSF4012606C
N° CIRCULAIRE :

MOTS CLES : protection de l'enfance ; protection judiciaire ; protection sociale, protection administrative ; mineur ; assistance éducative ; danger ; prévention ; juge des enfants ; procureur de la République ; président du conseil général ; signalement ; cellule ; protocole ; placement ; hébergement ; mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial ; droits de visite et d'hébergement ; droits de visite en présence d'un tiers ; autorité parentale ; observatoires départementaux de la protection de l'enfance ; loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

TITRE DETAILLE : Circulaire d'orientation relative au rôle de l'institution judiciaire dans la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance

TEXTES DE REFERENCE : Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ; Code civil notamment ses articles 375 à 375-9-2 ; Code de l'action sociale et des familles notamment ses articles L112-3, L221-1, L221-4, L222-3, L222-4, L223-2, L226-2-2, L226-3 et L226-4 ; Code de procédure civile notamment ses articles 1181 et suivants ; Code de l'organisation judiciaire notamment ses articles R522-2-1, R522-2-2, R223-1 ; Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice.

PUBLICATION : La présente circulaire sera publiée au Bulletin Officiel. Elle est également disponible sur le site INTRANET de la DPPJ.

Modalités de diffusion

Diffusion directe aux PROCUREURS GENERAUX, et, par l'intermédiaire de ces derniers,
aux PROCUREURS DE LA REPUBLIQUE
Diffusion directe aux PREMIERS PRESIDENTS, et, par l'intermédiaire de ces derniers,
aux MAGISTRATS DU SIEGE,
Diffusion directe aux DIRECTEURS INTERREGIONAUX DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE, et par
l'intermédiaire de ces derniers, aux DIRECTEURS TERRITORIAUX DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA
JEUNESSE

Trois ans après l'adoption par le Parlement de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, il faut mieux préciser les compétences respectives de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative qui doivent être clairement et concrètement définies.

La saisine directe du procureur ou du juge des enfants est toujours possible. La loi limite toutefois l'intervention judiciaire aux situations les plus graves, pour lesquelles la protection administrative se révèle hélas impossible ou inefficace. C'est bien sur ces situations que l'Autorité judiciaire et les moyens mis à sa disposition doivent prioritairement se mobiliser.

Dès lors, la protection judiciaire de l'enfance est renforcée dans ses spécificités au regard de la protection administrative, par nature, contractuelle. L'intervention de la Justice est fondée lorsque, pour faire cesser le danger encouru par l'enfant, il est envisagé de porter temporairement atteinte à l'exercice de l'autorité parentale.

Ainsi, si l'assistance éducative comme l'action en protection administrative de l'enfance ont pour finalité de mettre fin à la situation de danger dans laquelle se trouve l'enfant, l'intervention judiciaire suppose le déploiement d'une procédure contradictoire, et la recherche d'une action adaptée, pour ne pas faire durer plus que nécessaire l'atteinte aux libertés individuelles qu'elle constitue.

1- Le rôle du parquet

Le ministère public a la charge de vérifier les conditions de saisine de l'autorité judiciaire lorsque la demande émane du conseil général (art. 375 CC, art L226-4 CASF). Sa responsabilité est importante ; il doit notamment veiller à la légitimité de la saisine judiciaire. Celle-ci doit toujours être subsidiaire à l'intervention antérieure de l'autorité administrative. Lorsque cette dernière s'est révélée inopérante, la saisine judiciaire intervient.

Compte tenu des conséquences de ces décisions pour l'autorité judiciaire comme pour l'autorité administrative, je demande aux procureurs de la République de définir une politique judiciaire en la matière, en s'appuyant sur les fiches jointes en annexe. Pour l'élaboration de cette politique, ils consulteront bien évidemment les juges des enfants.

En outre, les procureurs de la République présenteront cette politique aux présidents des conseils généraux et aux autres acteurs de la protection de l'enfance. Ils appelleront leur attention sur le contenu des signalements. Dans cette démarche, ils solliciteront les juges des enfants (ou le magistrat coordonnateur) et seront accompagnés par les directeurs territoriaux de la PJJ. Cette posture volontariste facilitera la lisibilité de la politique judiciaire et la bonne compréhension des rôles respectifs en matière de protection de l'enfance ; il s'agit d'un enjeu déterminant dans les relations avec les conseils généraux.

Dans un souci d'harmonisation des critères de saisine, je demande aux Procureurs généraux d'animer et de coordonner cette politique ; ils doivent être particulièrement attentifs à la cohérence de celle-ci lorsqu'un département comporte plusieurs tribunaux de grande instance. Ils doivent veiller à la concertation régulière avec le conseiller délégué à la protection de l'enfance. Ils m'adresseront, avant le 1^{er} novembre prochain, une note présentant les premières dispositions relatives à l'animation de cette politique prises dans leur ressort.

2- Le rôle de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse :

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse, est chargée de « l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre »¹. Elle est en conséquence investie d'un rôle politique portant sur l'ensemble de la protection judiciaire de l'enfance.

A ce titre :

- en liaison avec les directions compétentes, elle conçoit les normes et les cadres d'organisation de la justice des mineurs ;
- elle apporte, directement ou par le secteur associatif qu'elle habilite, une aide aux décisions de l'autorité judiciaire;
- elle assure, directement ou par le secteur associatif qu'elle habilite, la prise en charge de mineurs sous main de justice ;
- elle garantit à l'autorité judiciaire, par le contrôle, l'audit et l'évaluation, la qualité de l'aide aux décisions et celle de la prise en charge quel que soit le statut des services et établissements sollicités.

Récemment restructurées et réorganisées pour gagner en efficience, Les directions interrégionales et territoriales de la Protection judiciaire de la jeunesse contribuent au rôle de l'Etat, garant de l'égalité de traitement des justiciables en matière de protection de l'enfance. Je souhaite qu'elles exercent pleinement leurs compétences en matière d'habilitation, de tarification, d'audit, et qu'elles participent à la déclinaison des politiques publiques.

Par ailleurs, je confirme le recentrage de l'activité des services publics sur la mise en œuvre des mesures pénales : la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse doit concentrer son action sur les jeunes les plus difficiles et les plus en difficulté.

L'intervention éducative judiciaire, pénale comme civile, poursuit les mêmes finalités de protection, d'éducation et d'insertion que les actions de protection administrative. Les services des secteurs public et associatif de protection judiciaire de la jeunesse comme ceux des conseils généraux interviennent au bénéfice des mêmes populations, inscrites dans des périodes et des cadres différents. Leurs actions doivent donc être coordonnées pour être efficaces.

Il est par ailleurs nécessaire que les mineurs bénéficiant d'une prise en charge éducative dans le cadre pénal, ne soient pas exclus de l'ensemble des dispositifs concourant à la protection de l'enfance. A cet égard, l'articulation des prises en charges civiles et pénales au sein de la protection judiciaire, mais également avec la protection administrative, permet de garantir aux mineurs ainsi qu'à leurs familles, quel que soit leur parcours institutionnel, une prise en charge adaptée².

En ce sens, le traitement éducatif de la délinquance des mineurs s'inscrit dans le champ de la protection de l'enfance qui doit être considérée comme une approche d'ensemble et coordonnée.

¹ Décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice (NOR: JUSG0814277D)

² « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant

3- La coordination du dispositif de protection de l'enfance

Pour que les spécificités de la justice des mineurs soient prises en compte dans l'application de la loi de protection de l'enfance, le ministère de la Justice et des libertés doit prendre toute sa place dans la coordination de l'ensemble du dispositif de protection de l'enfance qui s'étend de la protection administrative à la protection judiciaire civile comme pénale :

- Le parquet, dans sa fonction de saisine du juge des enfants, pour la mise en place de la cellule de recueil des informations préoccupantes, le contenu des signalements, l'harmonisation des critères de saisine et leur conformité à l'article L226-4 du CASF ;
- Les juridictions pour mineurs à travers les effets sur l'activité judiciaire en protection de l'enfance et pour le lien avec les prises en charge dans le cadre pénal ;
- La PJJ pour permettre une meilleure articulation des prises en charge civiles et pénales et dans sa mission de coordination des acteurs de la justice des mineurs.

4- La contribution du ministère de la Justice et des libertés à la définition d'une politique de protection de l'enfance

Dans le cadre des schémas d'organisations sociale et médico-sociale élaborés par les présidents des conseils généraux et en liaison avec les juridictions, les directions territoriales de la PJJ participent à la définition de la politique de protection judiciaire de l'enfance sur les départements de leur territoire. Elles contribuent à l'amélioration de l'offre et des méthodes éducatives.

C'est un enjeu déterminant pour la Justice des mineurs, qui nécessite une contribution concertée des juridictions et des directions territoriales de la PJJ, notamment dans les cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP) et les observatoires départementaux de la protection de l'enfance.

La protection judiciaire de la jeunesse doit également être présente, aux côtés des conseils généraux qui le souhaitent, pour contribuer à la modernisation du dispositif de protection de l'enfance et à l'amélioration des prises en charge. Cette ambition, portée par la loi réformant la protection de l'enfance et traduite dans de nouveaux modes de prise en charge, concerne autant les champs administratif que judiciaire. L'harmonisation de la commande publique adressée au secteur associatif, par le biais d'une politique d'habilitation fondée sur des cahiers des charges clairs et harmonisés en matière civile comme en matière pénale y contribue.

Je demande aux directeurs interrégionaux et territoriaux de la PJJ de s'impliquer particulièrement dans la rénovation du dispositif de protection de l'enfance et dans son adaptation aux besoins des juridictions. Ils s'appuieront pour ce faire autant que possible sur les audits conjoints, sur la politique d'habilitation, et sur la participation aux instances de concertation relatives aux situations difficiles.

5- Les instances de coordination des acteurs de la justice des mineurs

Afin de garantir la prise en compte des spécificités de l'intervention judiciaire, il est indispensable que l'autorité judiciaire et la protection judiciaire de la jeunesse se concertent pour porter une position cohérente dans les instances où se définit la politique de protection de l'enfance. Dans cette concertation, les juges coordonnateurs ont un rôle essentiel pour l'harmonisation des relations de la juridiction avec les services chargés de la mise en œuvre des mesures prises par celle-ci³.

Il est donc nécessaire d'instaurer ou de promouvoir des instances réunissant les représentants du parquet des mineurs, du tribunal pour enfants, des juges d'instruction chargés des mineurs et de la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse.

C'est à cette condition que le ministère de la Justice et des libertés occupera la place qui est la sienne dans le dispositif de protection de l'enfance et garantira la qualité de la prise en charge éducative des mineurs dont la situation nécessite son intervention. Il s'agit d'un enjeu essentiel que je vous demande d'investir sans réserve.



Michèle ALLIOT-MARIE

³ Décret n° 2008-107 du 4 février 2008 relatif à la justice des mineurs, modifiant le code de l'organisation judiciaire.

A- La saisine du parquet par le président du conseil général

En dehors des cas de saisine directe du parquet, la loi affirme le principe de la transmission au président du conseil général de toute information préoccupante sur un mineur en danger ou risquant de l'être. Le président du conseil général se trouve donc au centre du dispositif, il est l'interlocuteur principal de l'autorité judiciaire.

Le procureur de la République doit être avisé par le président du conseil général dans les trois hypothèses suivantes :

- mineur en danger :
 - ayant déjà fait l'objet d'une ou plusieurs actions de nature administrative n'ayant pas permis de remédier à la situation ;
 - n'ayant pas fait l'objet de telles mesures du fait du refus de la famille ou de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer ;
- mineur présumé en situation de danger dont il est impossible d'évaluer la situation.

La mesure judiciaire n'a donc vocation à intervenir que dans l'hypothèse d'une insuffisance avérée de la mesure administrative face à une situation de danger.

Pour la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF), bien que le critère du danger encouru par le mineur ne soit pas opérant de la même manière, la loi opère le même type d'inflexion. Le procureur de la République doit ainsi être avisé par le président du conseil général dès lors :

- que les prestations familiales n'apparaissent pas être employées pour les besoins liés au logement, à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants ;
- qu'une mesure d'accompagnement éducatif en économie sociale et familiale (article L.222-3 du code de l'action sociale et des familles) :
 - a été proposée à la famille et qu'elle l'a refusée,
 - a été mise en œuvre mais n'a pas suffi à remédier à la situation budgétaire dégradée.

Les magistrats du parquet assurent ainsi la cohérence d'application des critères de l'article L.226-4 sur l'ensemble du territoire national.

Il convient de préciser qu'il ne s'agit pas de l'instauration d'un contrôle de l'autorité judiciaire sur les décisions administratives mais de la mise en œuvre par le parquet d'une analyse du respect des dispositions légales relatives au partage des compétences, fondée sur les éléments explicitement contenus dans le signalement.

Les procureurs de la République veillent donc à la réunion des conditions suivantes :

- l'existence d'une situation de danger au sens de l'article 375 du code civil,
- la réunion des éléments de l'article L. 226-4 du CASF.

Ce dernier point s'apprécie *a posteriori* après constat de l'impossibilité d'évaluer la situation individuelle, de l'inefficacité de la mesure administrative, de l'impossibilité à la mettre en œuvre en raison du refus des parents ou pour toute autre cause. Les parquets veilleront à ce que les éléments constitutifs de la saisine judiciaire figurent explicitement dans le signalement des services du président du conseil général.

Toutefois, les protocoles relatifs aux cellules de recueil des informations préoccupantes, devront prévoir un traitement accéléré des situations particulièrement complexes et graves portant immédiatement atteinte à l'intégrité des mineurs.

Lorsque le parquet est saisi d'un signalement s'appuyant sur une présomption d'infraction pénale (notamment en application de l'article 40 du code de procédure pénale), il doit s'assurer que le signalement remplit les conditions de l'article L226-4 du CASF. Ce point doit être abordé dans le cadre des protocoles afin de garantir l'intervention des services compétents en protection de l'enfance dans tous les cas.

Toutefois, les parquets resteront attentifs aux situations où le contexte de l'enquête pénale ne permet pas un recueil suffisamment éclairé de l'accord des parents sur une mesure de protection administrative. Dans ce cas, la saisine judiciaire sera privilégiée.

D'une manière générale, les parquets porteront une attention particulière à la faculté des parents de consentir de manière libre et éclairée à une mesure en protection administrative.

B- Le maintien de la saisine directe du parquet par les professionnels de l'enfance dans des cas déterminés

Si la plupart des signalements ont vocation à être centralisés par le département, une possibilité de saisine directe du procureur de la République par les professionnels de l'enfance⁴ est maintenue en cas de particulière gravité de la situation, et bien évidemment lorsque les faits peuvent être constitutifs d'une infraction pénale, quelle que soit la mesure de protection envisagée.

Afin de respecter la compétence de principe donnée par le législateur aux services du département en matière de protection de l'enfance, les parquets devront apprécier si le critère de particulière gravité est suffisamment caractérisé et, à défaut, renvoyer la situation au président du conseil général pour compétence. Cette particulière gravité s'apprécie notamment au regard de l'évidence de l'insuffisance des effets d'une mesure en protection sociale ou administrative.

Il convient de souligner que c'est bien ce critère de gravité et non celui de l'urgence, quelle que soit la mesure de protection envisagée, qui doit présider à l'orientation de ces signalements. Le président du conseil général conserve sa compétence de principe pour gérer les situations pour lesquelles une réponse immédiate s'impose, à charge pour le département de s'organiser en ce sens (art L226-3 du CASF).

C - Le maintien de la saisine directe du juge des enfants

La saisine directe du juge des enfants par les parents, le tuteur, le mineur lui-même ou la personne ou le service à qui l'enfant a été confié est également maintenue.

Le juge, saisi par une requête, n'a pas la possibilité de renvoyer l'information à la cellule de recueil des informations préoccupantes. L'article 1182 du nouveau code de procédure civile prévoit qu'il fixe une audience et apprécie les critères du danger au sens de l'article 375 du code civil. Il informe le président du conseil général de l'ouverture d'une procédure d'assistance éducative, et celui-ci lui communique les informations dont il dispose sur le mineur et sa situation familiale (Article L221-4 CASF). Le juge des enfants a ensuite toute compétence pour prononcer un non lieu à assistance éducative à l'issue de l'audience.

⁴ L'article L.226-3 du CASF cite les personnes concernées par cette disposition : celles travaillant dans les services publics et les établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs en danger ou qui risquent de l'être.

D- Le renvoi des signalements sur le conseil général

En matière d'assistance éducative, la loi ne met pas d'outil d'évaluation judiciaire à la disposition du parquet pour compléter celle du conseil général.

De surcroît, les recueils de renseignement socio-éducatifs en matière civile ne reposent sur aucune disposition légale ou réglementaire.

Les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) n'ont donc pas vocation à les mettre en œuvre, que ce soit à la demande du juge des enfants ou du parquet. Cette décision s'inscrit logiquement dans la répartition des compétences issues de la loi du 5 mars 2007.

En conséquence, deux options s'offrent au procureur à la lecture d'un signalement :

- le renvoi aux services du conseil général si les éléments sont insuffisants au regard des articles 375 du code civil et de l'article L226-4 du CASF. Dans ce cas, il s'agit bien d'un renvoi pour compétence. La loi ne prévoit pas de retour d'information par les services du conseil général sur la suite qui lui a été donnée (type de mesure administrative ordonnée) ;
- la saisine du juge des enfants qui, après audition, a l'opportunité d'ordonner si nécessaire une mesure d'investigation, telle que l'enquête sociale ou l'investigation d'orientation éducative.

FICHE 2 - LA SPECIFICITE DE L'INTERVENTION JUDICIAIRE

L'intervention judiciaire trouve sa spécificité dans son rôle de garant des libertés individuelles, en l'espèce celles des parents dans l'exercice de leur autorité parentale. C'est lorsqu'il apparaît nécessaire de restreindre les droits des parents pour protéger l'enfant que l'autorité judiciaire est saisie. Cette spécificité s'incarne dans le principe du débat contradictoire, dont les deux outils sont l'audience et l'investigation judiciaire.

A- Les spécificités de l'investigation judiciaire

L'investigation judiciaire n'a pas les mêmes objectifs et ne s'exerce pas dans le même cadre que l'évaluation des informations préoccupantes relevant du conseil général.

L'investigation judiciaire donne toute sa valeur au caractère contradictoire de la procédure, particulièrement lorsqu'elle est sollicitée par les titulaires de l'autorité parentale qui se sont opposés à l'intervention ou à la poursuite de l'intervention du conseil général. Elle a pour ambition, au-delà de la vérification du fondement même de l'intervention, de définir des axes d'action protectrice possibles et en ce sens conditionne l'efficacité de l'action éducative judiciaire à venir.

Dans sa mise en œuvre, l'investigation doit prendre en compte ces dimensions spécifiques : l'opposition éventuelle de la famille à cette investigation, la nécessité de vérifier l'existence d'éléments de danger et de définir des pistes de travail possible qui seront d'autant plus efficaces qu'elles seront confrontées à la parole de la famille.

Pour répondre à la nécessité d'adapter la mesure d'investigation au besoin des magistrats, la direction de la PJJ doit rédiger une circulaire sur l'investigation judiciaire.

B- La spécificité de l'action éducative dans un cadre contraint

Pour les services éducatifs, l'audience et le contenu de la décision sont un point de référence, de légitimité et d'appui pour accomplir leur mission avec ou sans adhésion de la famille.

Les services chargés de mettre en œuvre cette décision doivent se donner les moyens d'assumer la part de confrontation et de conflictualité inhérente à l'établissement d'un lien productif avec un enfant et sa famille, notamment lorsqu'ils se sont montrés préalablement hostiles à l'intervention administrative. Ils doivent pour cela développer et diversifier les modalités de la construction de ce lien, notamment en plaçant les acteurs en situation active.

1- la diversification des modes de prise en charge

La loi réformant la protection de l'enfance donne une légitimité aux modes de prises en charge qui dépassent la traditionnelle alternative du placement et du milieu ouvert : placement séquentiel, services de milieu ouvert disposant de places d'accueils de crise... Ce sont de nouveaux points d'appui pour la construction d'actions impliquant plus encore l'enfant et sa famille.

L'utilisation de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial comme une mesure d'assistance éducative à part entière peut être un moyen de rendre plus lisible pour certaines familles le sens de l'action éducative⁵. Elle peut être un point d'appui aux services en charge de la mesure d'assistance éducative, notamment pour développer des actions spécifiques avec le service en charge de la MJAGBF.

D'autre part, sans être exclusivement destinées aux adolescents, l'hébergement séquentiel⁶ et l'hébergement exceptionnel ou périodique⁷ dans le cadre d'une AEMO ont déjà montré leur intérêt dans les départements qui les ont mis en œuvre. Ces deux modes de prises en charge ne peuvent être mis en œuvre que par des services spécifiquement habilités à cet effet par la direction de la PJJ.

2- le renforcement des pouvoirs juridictionnels du juge

La loi du 5 mars 2007 a renforcé les compétences juridictionnelles des juges des enfants, tels que décrit ci-dessous. Le rôle du juge des enfants dans les politiques institutionnelles est développé dans la fiche 3 annexe de cette circulaire, « La coordination des acteurs de la Justice des mineurs en protection de l'enfance ».

• *Le placement sans limitation de durée*⁸ (article 375 du code civil, alinéas trois et quatre)

Cette décision particulièrement lourde de conséquences ne peut répondre qu'à des situations exceptionnelles, car elle permet au juge des enfants, de prendre une mesure de placement d'une durée supérieure à deux ans⁹.

Elle requiert d'établir au moyen d'expertises ou de toute autre mesure d'investigation, le caractère grave, sévère et chronique des difficultés relationnelles et éducatives ainsi que leurs effets durables sur l'exercice de l'autorité parentale.

Un rapport concernant la situation de l'enfant doit être transmis annuellement au juge des enfants.

⁵ Se reporter au décret n°2008-1486 du 30 décembre 2008 (NOR JUSF0823972D) et à la circulaire d'application 2008-1486 du 3 mars 2009 relatif au placement des mineurs et à la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (NOR JUS F08 23972 D)

⁶ Article 375-3 4° du code civil : le juge des enfants peut confier le mineur à un service ou à un établissement à la journée ou suivant toute autre modalité de prise en charge.

⁷ Article 375-2 du code civil, lorsque le juge confie un mineur à un service d'assistance éducative en milieu ouvert, il peut désormais autoriser ce dernier à lui assurer un hébergement exceptionnel ou périodique à condition que ce service soit spécifiquement habilité à cet effet.

⁸ Se reporter au décret n°2008-1486 du 30 décembre 2008 (NOR JUSF0823972D) et à la circulaire d'application 2008-1486 du 3 mars 2009 relatif au placement des mineurs et à la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (NOR JUS F08 23972 D)

⁹ Par dérogation aux dispositions de l'article 375 alinéa 3 du code civil qui limitent à deux années la durée des mesures confiées à un service ou à une institution, l'article 375 alinéa 4 du code civil modifié prévoit que « *lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale, une mesure d'accueil exercée par un service ou une institution peut être ordonnée pour une durée supérieure, afin de permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective et géographique dans son lieu de vie dès lors qu'il est adapté à ses besoins immédiats et à venir* ».

• Le juge des enfants devient compétent pour autoriser l'exercice de certains actes relevant de l'autorité parentale sous certaines conditions restrictives

Si le texte¹⁰ donne une base légale à des pratiques antérieures de transfert partiel de l'autorité parentale, ce type d'autorisation doit cependant demeurer exceptionnel et ne concerne qu'un acte précis à un moment précis. Le demandeur doit justifier pour chaque demande de sa nécessité en établissant qu'il y a eu refus abusif ou injustifié ou une négligence des titulaires de l'autorité parentale. L'autorisation ne peut avoir une portée générale et est nécessairement limitée dans le temps.

• La légitimité du juge à s'intéresser aux conditions de mise en œuvre de ses décisions est renforcée :

Plusieurs articles de la loi réformant la protection de l'enfance précisent les principes guidant la définition des modalités d'exercice des mesures en protection de l'enfance, que le juge a compétence pour vérifier, et en cas de conflit, arbitrer.

Ainsi, l'article 375-7 alinéa 6 précise que le juge peut décider des modalités de l'accueil de l'enfant en considération de l'intérêt de celui-ci. En outre, le choix du lieu de placement doit faciliter le maintien des liens familiaux¹¹.

Concernant la fixation des droits de visite et d'hébergement l'article 375-7 alinéa 5 consacre une évolution des pratiques validée par la jurisprudence récente de la Cour de cassation en permettant au juge des enfants de fixer uniquement la nature et la fréquence des droits de visite et d'hébergement et d'autoriser les titulaires de l'autorité parentale et la personne, ou l'établissement à qui le mineur a été confié à en déterminer conjointement les modalités d'exercice. Le juge est saisi en cas de désaccord par le mineur, ses parents ou le service.

Dans ces cas, lorsque le mineur est confié au service de l'aide sociale à l'enfance, le juge des enfants est informé des modalités arrêtées du droit de visite et d'hébergement par la transmission du document les prévoyant (« projet pour l'enfant » prévu par l'article L.223-1 du code de l'action sociale et des familles). Lorsque la mesure de placement est confiée à un établissement relevant de la PJJ ou du secteur associatif qu'elle habilite, ce dernier informe le juge des enfants de ces modalités d'organisation dès la mise en œuvre de la mesure et après avoir reçu la famille.

La loi prévoit la même possibilité pour le procureur de la République qui a placé provisoirement un mineur. Il peut fixer la fréquence du droit de visite et/ou d'hébergement et du droit de correspondance des parents sauf à les réserver si l'intérêt de l'enfant l'exige.

Enfin, la loi consacre la possibilité pour le juge de conditionner l'exercice du droit de visite à la présence d'un tiers¹². Dans ce cas, le choix du tiers est de la responsabilité de l'établissement gardien.

Enfin, la loi donne la possibilité au juge de tenir secret le lieu de placement si sa connaissance par les parties venait à créer un danger pour l'enfant, qu'il s'agisse du domicile d'une personne physique, d'un service ou d'un établissement (article 375-7 alinéa 6).

¹⁰ Aux termes de l'article 375-7 alinéa 2 du code civil, le juge des enfants peut, exceptionnellement, dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant le justifie, autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à exercer un acte relevant de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié, ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure.

¹¹ Article 375-7 alinéa 3 du code civil : la recherche du lieu d'accueil de l'enfant doit se faire dans l'intérêt de celui-ci et afin de faciliter l'exercice du droit de visite et d'hébergement par le ou les parents et le maintien de ses liens avec ses frères et sœurs.

¹² L'article 375-7 alinéa 4 du code civil prévoit que le juge des enfants peut décider que le droit de visite ne peut être exercé qu'en présence d'un tiers désigné par l'établissement ou le service à qui l'enfant a été confié.

FICHE 3 - LA COORDINATION DES ACTEURS DE LA JUSTICE DES MINEURS EN PROTECTION DE L'ENFANCE

A – La contribution de l'institution judiciaire à la définition de la politique de protection de l'enfance

- 1) Favoriser une analyse partagée du dispositif au sein de l'observatoire départemental de protection de l'enfance dans le cadre de la concertation sur l'élaboration et le suivi des schémas d'organisation sociale et médico-sociale

L'instrument de la politique de protection de l'enfance est le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale¹³. Il est indispensable que les directions territoriales de la PJJ et les juridictions participent activement à leur élaboration et leur suivi.

L'outil de l'élaboration de cette politique prévu par la loi est la création dans chaque département d'un observatoire départemental de la protection de l'enfance placé sous l'autorité du président du conseil général et regroupant des représentants de tout service, établissement, et association concourant à la protection de l'enfance, ainsi que des représentants de l'autorité judiciaire et des autres services de l'Etat.

L'observatoire centralise les éléments d'analyse sur le département :

- les données anonymisées transmises par les cellules de recueil des informations préoccupantes¹⁴,
- les évaluations des services et établissements faites en application de l'article L312-8 du CASF¹⁵.

Afin de favoriser une analyse partagée et objectivée de la réponse aux besoins en matière de protection de l'enfance sur le département dans sa composante judiciaire et administrative, le directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) veillera à transmettre à l'observatoire copie des rapports d'évaluation (interne et externe) des établissements et services, y compris de ceux qui ne mettent en œuvre que des mesures pénales .

De même, les parquets transmettront les statistiques sur l'activité civile et pénale des juridictions pour mineurs et la direction territoriale celles sur l'activité des services du secteur public et du secteur associatif habilité. Ils solliciteront en retour les éléments quantitatifs et qualitatifs sur la prise en charge en protection sociale et administrative, déterminants pour le flux de saisine en protection judiciaire de l'enfance.

Sur cette base, l'institution judiciaire pourra émettre des « avis et propositions sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département »¹⁶ et favorisera la prise en compte des spécificités de la protection judiciaire de l'enfance. Dans ce but, les prises en charge éducatives des mineurs dans le cadre pénal doivent être intégrées à la problématique de la protection de l'enfance.

Cette participation active permettra également de porter une attention particulière :

¹³ Article L 312-5 du code de l'action sociale et des familles

¹⁴ L'observatoire établit des statistiques qui sont portées à la connaissance de l'assemblée départementale et transmises au représentant de l'Etat et de l'autorité judiciaire (article L226-3-1 du code de l'action sociale et des familles).

¹⁵ Loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

¹⁶ Article L226-3-1 du code de l'action sociale et des familles.

- au partage des compétences entre le conseil général et l'autorité judiciaire et aux modalités de traitement en amont de la saisine judiciaire, au travers des résultats remontés des cellules de recueil des informations préoccupantes,
- aux besoins de modernisation des dispositifs de prise en charge tant dans le cadre judiciaire qu'administratif,
- à l'amélioration des relais entre la protection judiciaire et la protection administrative ou entre l'action éducative dans le cadre pénal et l'action éducative dans le cadre civil, judiciaire ou administrative.

Au sein des observatoires, les services déconcentrés de la PJJ pourront plus particulièrement assurer le lien avec les autres domaines traités par les politiques publiques pour favoriser la prise en compte des problématiques d'insertion des jeunes, des cas complexes, de prévention de la délinquance, de santé, de réussite éducative....

2) Elaborer, par la politique d'habilitation, une commande publique coordonnée avec le conseil général

La politique de la DPJJ dans le champ de la protection judiciaire de l'enfance participe du rôle de l'Etat de garant de l'égalité de traitement des justiciables en cette matière.

Il est donc nécessaire de définir une politique d'habilitation en concertation avec les juridictions pour déterminer les besoins, mais également avec les conseils généraux pour organiser conjointement l'offre, ainsi qu'avec le secteur associatif habilité pour déployer et mobiliser les compétences.

Dès lors, il est nécessaire de rappeler que les structures habilitées uniquement pour des prises en charge civiles entrent dans le champ de cette politique d'habilitation, au même titre que les structures habilitées à mettre en œuvre les décisions pénales.

L'habilitation justice donne aux magistrats la possibilité de confier des mineurs directement à ces structures sans les confier nécessairement à l'ASE.

La PJJ participe ainsi aux côtés des conseils généraux à l'élaboration du dispositif de protection de l'enfance tel qu'il a été défini dans le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale. Ils garantissent ainsi ensemble que les besoins en la matière sont assurés dans un objectif de complémentarité.

Même lorsque la tarification n'est pas conjointe, le rôle de la DPJJ dans le processus d'habilitation demeure essentiel pour porter attention à la réponse aux besoins exprimés et à l'évolution de la qualité de la prise en charge.

Le secteur associatif habilité joue un rôle essentiel en protection de l'enfance parce qu'il est l'opérateur historiquement majoritaire en assistance éducative, et parce qu'il peut se voir confier de nombreuses missions dans le cadre du développement de l'action éducative et notamment celles concernant les dispositions innovantes de la loi du 5 mars 2007.

Il conviendra de favoriser, en lien avec les conseils généraux, l'inscription, dans les projets de service, de pratiques éducatives rénovées, la prise en compte des différentes problématiques de l'enfance en danger ainsi que la mise en œuvre des nouvelles modalités d'assistance éducative introduites par la loi du 5 mars 2007.

Dans le cas où le conseil général décide d'externaliser la réalisation des évaluations des informations préoccupantes auprès de services associatifs, les directeurs territoriaux de la PJJ porteront une attention particulière à la stricte différenciation des lieux et des cadres institutionnels d'avec les services d'investigation judiciaire.

En effet, pour des raisons liées à la nature contradictoire des débats judiciaires et au respect des droits des justiciables, il n'est pas envisageable que le même service établisse des évaluations pour le conseil général et des investigations pour les magistrats. Aussi, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse n'habilitera pas de service se trouvant dans ce cas de figure et ses services territoriaux veilleront à la clarification des modes de saisine et des procédures de travail.

Dans la même logique, il convient de favoriser le plus souvent possible la distinction des services habilités pour prendre en charge les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert de ceux chargés de la protection administrative.

L'habilitation à recevoir des mineurs confiés habituellement par l'autorité judiciaire entraîne pour le service un engagement à contribuer à cette mission et pour l'autorité de tutelle un engagement de suivi (tarification, contrôle).

3) La politique d'audit

La politique d'audit que la PJJ met en œuvre contribue à l'amélioration du dispositif de protection de l'enfance en garantissant la qualité des prises en charge et en veillant au respect de normes et directives fixées sur les plans pédagogique, administratif et financier.

L'audit a pour ambition de contribuer à une articulation cohérente des acteurs pour un meilleur accompagnement éducatif des mineurs. Les Procureurs de la République et les juges des enfants doivent être associés à la politique d'audit lors de la programmation, dans le recueil des observations en amont des audits de structure ainsi que dans l'exploitation et la diffusion des résultats des audits, tel que défini dans la circulaire sur la mise en œuvre de l'audit territorial par les directions interrégionales¹⁷.

Cette politique d'audit assure une meilleure lisibilité des dispositifs et alimente la réflexion et les méthodes professionnelles de l'ensemble des acteurs.

Le développement des audits menés conjointement avec les conseils généraux qui le souhaiteront permettra une optimisation des moyens pour une efficacité accrue. Il permettra en outre d'effectuer un suivi en commun des préconisations et d'alimenter les observatoires départementaux.

¹⁷ Circulaire NOR JUS F09 29 064 C sur la mise en œuvre de l'audit territorial par les directions interrégionales, 3 septembre 2009.

B- La contribution de l'institution judiciaire au dispositif de protection de l'enfance :

1) La contribution de l'institution judiciaire à la mise en œuvre des cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP)

a) Les points de vigilance pour l'institution judiciaire sur la rédaction des protocoles

L'institution judiciaire contribue au dispositif des CRIP par le biais des protocoles. Ceux-ci sont établis entre le président du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département, les partenaires institutionnels concernés et l'autorité judiciaire.

L'évaluation qui a été réalisée par le Ministère de la Justice sur la mise en place des cellules montre que l'institution judiciaire doit porter une attention particulière aux éléments suivants :

- un protocole multi-partenarial : il est nécessaire que le plus grand nombre possible de partenaires soit associé à la construction du dispositif pour que le nombre de signalements directs aux parquets soit réduit aux cas de gravité exceptionnelle de la situation. Les procureurs de la République veilleront tout particulièrement à associer aux protocoles les directions territoriales de la PJJ, et les institutions de santé (hôpitaux, services de psychiatries, représentants de l'ordre des médecins...).

- l'art L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit que *le président du conseil général est chargé du recueil, du traitement et l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être*. Ainsi, les informations préoccupantes doivent faire l'objet d'une évaluation ou d'un traitement y compris en dehors des heures et jours ouvrables de la cellule. Cette disposition exclut le renvoi, sur la permanence du parquet en dehors des heures et des jours ouvrables, le critère de saisine directe du parquet étant la gravité de la situation et non l'urgence. Les procureurs de la République veilleront à ce que les protocoles déclinent les modalités appropriées à la mise en œuvre de cette disposition de la loi.

- même si l'organisation de la cellule relève de la libre administration des collectivités territoriales, il paraît souhaitable, pour que les critères de saisine de l'autorité judiciaire soient unifiés et que l'exceptionnelle gravité soit rappelée, de centraliser le lieu de décision de saisine de l'autorité judiciaire. Que le Parquet ait pour interlocuteur la cellule ou des cadres socio-éducatifs, la réduction du nombre d'interlocuteurs permet la cohérence du traitement des informations préoccupantes. L'institution judiciaire ne voit que des intérêts à ce que la cellule ait un pouvoir décisionnel et ne se limite pas à un recoupement administratif des informations en provenance d'autres sources. Dans tous les cas, il est utile de contribuer à l'élaboration d'un guide du traitement de l'information préoccupante afin que tous les acteurs concernés s'approprient un référentiel commun.

b) Les échanges entre la CRIP et les juridictions

Les juges des enfants, qui ont la possibilité d'ordonner une mesure d'investigation n'ont pas vocation à demander une évaluation à la CRIP. Lorsqu'ils sont saisis directement par les parents, l'enfant lui-même ou la personne qui a recueilli l'enfant, les juges des enfants pourront demander à la cellule si elle dispose d'informations sur cette situation au moment de l'ouverture du dossier d'assistance éducative et avant l'audience.

Il est préconisé que le magistrat coordonnateur participe au moins à un échange annuel avec le personnel de la CRIP, et a minima au moment de la présentation du bilan de l'activité de la cellule.

Une fiche jointe en annexe détaille les retours d'information du procureur de la République vers la cellule. Ces retours sont indispensables pour permettre au président du conseil général de mener à bien sa mission de coordination en matière de protection de l'enfance.

A l'inverse, pour permettre une meilleure circulation des informations sur la situation d'un enfant, il peut également être proposé dans les protocoles que le conseil général informe le parquet s'il donne une suite à un renvoi d'un signalement sur la CRIP, ainsi que la nature de sa réponse (AED, accueil provisoire, ou une autre mesure).

Enfin, le « rapport circonstancié sur la situation d'un mineur et sur l'action ou les actions déjà menées » est également un moyen d'enrichir la matière traitée par la cellule et en permettant notamment de relayer le suivi judiciaire par une intervention dans le cadre de la protection administrative. Les directions territoriales contribueront avec les conseils généraux, et en associant les services associatifs habilités, à la mise en place de ces rapports circonstanciés, en s'appuyant au besoin sur le modèle en annexe.

c) La contribution des directions territoriales de la PJJ à la mise en œuvre des CRIP

Les directions territoriales formalisent avec les conseils généraux les modalités d'une participation au dispositif qui favorise les échanges interprofessionnels sur la méthode de l'évaluation ainsi que sur les critères de saisine de l'autorité judiciaire. Ainsi, il leur est recommandé de participer à des comités de suivi et à des réunions interprofessionnelles dans le respect des règles définies sur le partage de l'information. S'agissant du traitement de situations individuelles, elle est envisageable si les modalités d'intervention des services de la PJJ au sein de la CRIP sont formalisées de façon conjointe avec les services du conseil général afin de garantir l'indépendance de chaque institution dans ses compétences respectives.

C'est un moyen pour les directions territoriales de favoriser la continuité des parcours des mineurs, notamment pour ceux qui font l'objet d'actions éducatives civiles et pénales, et de contribuer à l'équilibre de la répartition des compétences entre les autorités administrative et judiciaire.

4) Une coordination accrue de la Justice des mineurs dans le champ de la protection de l'enfance

- une meilleure circulation de l'information à l'intérieur de la juridiction pour favoriser la cohérence de l'intervention judiciaire :

L'organisation interne à la juridiction doit permettre l'échange d'informations entre les magistrats. Il convient en particulier de s'assurer que le lien entre les dossiers ouverts par les juges des enfants, les juges d'instruction, les juges aux affaires familiales, les juges des tutelles... est établi systématiquement.

Ainsi, il est souhaitable que le parquet informe le juge des enfants saisi au civil comme au pénal de l'ouverture d'une information qui concerne un mineur, que celui-ci soit mis en cause ou bien victime de l'infraction. Dans la mesure du possible, l'échange sur la situation du mineur entre le juge d'instruction et le juge des enfants doit être favorisé pour adapter au mieux les différentes mesures.

Par ailleurs, les procureurs de la République et les présidents de tribunaux de grande instance, assistés du magistrat coordonnateur de la juridiction des mineurs, veilleront à l'application du décret n°2009-398 du 10 avril 2009 sur la communication des informations entre les juges des enfants, les juges des tutelles et les juges aux affaires familiales.

- une meilleure concertation du discours porté par les acteurs judiciaires :

La répartition des compétences issue de la loi justifie plus encore une concertation en amont des différentes composantes de l'institution judiciaire, pour parvenir autant que possible à la définition d'une politique commune.

Le constat de la nécessaire coordination de la justice des mineurs est ancien et a déjà été réaffirmé, notamment dans la circulaire du 8 mars 2002 relative à l'amélioration de la coordination de la justice des mineurs¹⁸.

Les parquets veilleront donc, avec l'appui des directions territoriales de la PJJ, à la tenue de réunions régulières de ces instances de coordination, à l'échelle du département ou de la juridiction. Participeront à ces instances le procureur de la République et son équipe particulièrement chargée des mineurs ; seront également sollicités : le président du Tribunal de grande instance assisté du magistrat coordonnateur des juridictions pour mineurs, les juges des enfants et vice-présidents chargés des fonctions de juge des enfants, le ou les juges d'instruction spécialisés pour les mineurs, le juge de la liberté et de la détention et le directeur territorial de la PJJ. Lorsqu'un département comprend plusieurs tribunaux de grande instance ayant compétence en matière de mineurs, la présence des procureurs de la République de chaque TGI est nécessaire. Ces instances de coordination sont présidées à tour de rôle par le président du tribunal de grande instance, le procureur de la République et le directeur territorial de la PJJ.

Elles sont le lieu de définition d'une politique concernant les mineurs, notamment sur le thème de la protection de l'enfance : la contribution au protocole sur les cellules, la position à tenir dans les observatoires départementaux de la protection de l'enfance, la prise en charge éducative des mineurs sont autant de thèmes qui méritent une concertation, pour que soit pleinement reconnu la spécificité du positionnement judiciaire en protection de l'enfance.

Au-delà de cette coordination interne à la justice, il est également indispensable de disposer d'un lieu de concertation avec le conseil général et, selon les thèmes, le secteur associatif habilité. L'observatoire départemental de la protection de l'enfance a vocation à jouer ce rôle. A défaut, les schémas départementaux constituent des outils de concertation opérationnelle. Sinon, le procureur de la République, le magistrat coordonnateur et le directeur territorial de la PJJ devront susciter la création d'instances quadripartites, en associant le conseil général, pour aborder ces thèmes.

¹⁸ Circulaire du 8 mars 2002 relative à l'amélioration de la coordination de la justice des mineurs (NOR JUSFB0210100C)