



**MINISTÈRE  
DE LA JUSTICE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Mission d'appui à la DPJJ  
relative à l'amélioration  
de la justice des mineurs :  
mieux protéger l'enfance en  
danger**

**RAPPORT DÉFINITIF**



**IG**  
Inspection générale  
de la Justice

**N°042-25  
Ω N°2025/00116  
Juillet 2025**



## LISTE DES ABRÉVIATIONS

AAH :	administrateur ad hoc
AED :	aide éducative à domicile
AEMO :	action éducative en milieu ouvert
AFMJF :	association française des magistrats de la jeunesse et de la famille
ARS :	agence régionale de santé
ASE :	aide sociale à l'enfance
B2 :	bulletin n°2 du casier judiciaire
CAF :	caisse d'allocations familiales
CASF :	code de l'action sociale et des familles
CDC :	Cour des comptes
CDPE :	comité départemental de la protection de l'enfance
CDPPE :	contrat départemental de prévention et de protection de l'enfance
CESE :	conseil économique, social et environnemental
CESEDA :	code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CESSEC :	commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés
CJPM :	code de la justice pénale des mineurs
CNAF :	caisse nationale d'allocation familiales
CNPE :	conseil national de la protection de l'enfance
COJ :	code de l'organisation judiciaire
CPC :	code de procédure civile
CPP :	code de procédure pénale
CRIP :	cellule départementale de recueil des informations préoccupantes
CSNS :	code statistique non signifiant
DAEI :	direction des affaires européennes et internationales
DGCS :	direction générale de la cohésion sociale
DIR :	direction interrégionale
DNUM :	direction du numérique du ministère de la justice
DPJJ :	direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DREES :	direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSJ :	direction des services judiciaires
DT :	direction territoriale
ENM :	école nationale de la magistrature
ENPJJ :	école nationale de protection judiciaire de la jeunesse
ESSMS :	établissements et services sociaux et médico-sociaux
ETP :	équivalent temps plein
ETPT :	équivalent temps plein travaillé
FENAAH :	fédération nationale des administrateurs ad hoc
IGAS :	inspection générale des affaires sociales

IGJ :	inspection générale de la justice
INSEE :	institut national de la statistique et des études économiques
JAF :	juge aux affaires familiales
JE :	juge des enfants
MJIE :	mesure judiciaire d'investigation éducative
MRZOGT :	mineurs de retour de zone d'opérations de groupements terroristes
MNA :	mineurs non accompagnés
ODPE :	observatoire départemental de la protection de l'enfance
OLINPE :	observation longitudinale individuelle et nationale en protection de l'enfance
ONPE :	observatoire national de la protection de l'enfance
PEAD :	placement éducatif à domicile
PJJ :	protection judiciaire de la jeunesse
PPN :	procédure pénale numérique
PSN :	plan stratégique national
PTF :	pôle territorial de formation
RH :	ressources humaines
RRSE :	recueil de renseignements socio-éducatifs
SAH :	secteur associatif habilité
SADJAV :	service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes
SDPE :	schéma départemental de protection de l'enfance
SEREV :	service des études, de la recherche et des évaluations
SP :	secteur public
SSER :	service de la statistique, des études et de la recherche
TJ :	tribunal judiciaire
TPE :	tribunal pour enfants
UEMO :	unité éducative de milieu ouvert

## SYNTHÈSE

Située aux confins de plusieurs politiques publiques (action sociale, santé, éducation, justice, famille), la protection de l'enfance fait intervenir une multitude d'administrations et organismes, tant au niveau national que local. Il revient à l'État de mettre en cohérence les missions exercées par ces différents acteurs, dans le respect du principe constitutionnellement garanti de la libre administration des collectivités locales dont bénéficient les départements, « chefs de file » de la protection de l'enfance sur leurs territoires. Les départements assurent la protection administrative de l'enfance et assument l'exécution et le financement des mesures ordonnées par les juges des enfants.

Depuis le recentrage de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sur son activité pénale, à l'exception de prises en charge civiles très résiduelles, elle ne se voit confier et finance, pour le compte de l'État, que les mesures d'aide à la décision judiciaire.

Les mesures de protection de l'enfance, administratives comme judiciaires, sont mises en œuvre majoritairement par des opérateurs du secteur associatif, qui doivent répondre à certaines exigences pour exercer leur activité, dans le cadre de procédures d'autorisation administrative et d'habilitation « justice ».

La crise profonde et sans précédent que connaît la protection de l'enfance, dont le constat est unanimement partagé, se traduit par des atteintes aux droits des enfants.

Le cadre normatif actuel, précisé par trois lois récentes de 2007, 2016 et 2022 est désormais considéré comme abouti, cohérent et protecteur. En revanche, le décalage entre les textes et leur mise en œuvre sur le terrain est massif.

Plusieurs axes d'amélioration ont été identifiés, dont la nécessité d'**un réengagement de l'État et l'optimisation de la gouvernance locale de la protection de l'enfance**.

Sur le terrain, la coordination de cette politique publique est investie de manière différenciée selon les départements, selon une comitologie plurielle qui offre des espaces de coordination et de dialogue suffisants pour répondre aux besoins stratégiques, opérationnels et de prise en charge des situations individuelles complexes. La priorité doit désormais tendre à en assurer la rationalisation et la cohérence.

Un socle minimal de gouvernance doit s'articuler autour des principales instances existantes : les comités départementaux de protection de l'enfance -dispositif prometteur expérimenté dans 10 départements-, les observatoires départementaux de protection de l'enfance et les instances quadripartites qui sont impulsées par la justice et dont l'organisation et l'animation pourraient être confiées aux directions territoriales de la PJJ. Une initiative locale de création d'un conseiller technique « parcours des mineurs » mériterait d'être valorisée en tant que « bonne pratique » comme permettant de conforter encore l'identification de la PJJ par les autres acteurs locaux. Une participation renforcée des DT à la démarche de contractualisation, qui emporte des financements de l'État en protection de l'enfance, doit également être encouragée.

Plus globalement, pour permettre à l'État de se réimpliquer dans l'élaboration des schémas départementaux de protection de l'enfance, une concertation préalable doit être réintroduite dans la loi.

Pour rendre plus effective la participation des autorités judiciaires aux instances de gouvernance organisées à l'échelon du département, le rôle de la cour d'appel doit être renforcé : par la possibilité d'une participation des magistrats de la cour à ces instances et par une association plus systématique des départements aux conférences annuelles organisées par les chefs de cour sur la justice des mineurs, dont le volet civil mérite d'être renforcé.

L'absence problématique de données fiables et complètes sur l'exécution des décisions administratives et judiciaires de protection de l'enfance ne permet ni d'évaluer ni de piloter correctement cette politique publique. Un dispositif de recueil statistique national confié en 2023 aux ministères sociaux, progresse tant qualitativement que quantitativement. En revanche, le dispositif complémentaire piloté par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) -Parcours-, est actuellement en déshérence tant en termes de développement que de déploiement, faute de mise en œuvre des prérequis identifiés par la direction du numérique, préalables à une nécessaire priorisation budgétaire. Dans un second temps, des appariements pérennes entre les données extraites des applicatifs du ministère de la justice et celles récoltées par les ministères sociaux redonneraient une précieuse lisibilité aux décideurs sur la mise en œuvre de cette politique publique.

Un vaste plan de rationalisation de la procédure d'habilitation « justice » des structures intervenant auprès des mineurs sur mandat judiciaire doit être engagé pour contrecarrer son abandon progressif et maintenir un regard de la justice sur les opérateurs exerçant ses mesures, dans une démarche qualité repensée en lien étroit avec le secteur associatif habilité. Il paraît indispensable d'accompagner cette démarche d'un renforcement de l'expertise dans les directions territoriales de la PJJ. Par ailleurs, dans le prolongement des annonces ministérielles de renforcement de la justice des mineurs, une des conditions du succès de la redynamisation des contrôles récemment engagée sur les structures accueillant des mineurs tient au dimensionnement adéquat des ressources humaines, tant en magistrats qu'en personnels PJJ, en cohérence avec le nombre de structures à contrôler.

Deux leviers majeurs d'amélioration de la protection de l'enfance sont insuffisamment actionnés actuellement : **l'application du principe de subsidiarité** de l'intervention judiciaire sur l'intervention administrative et **le recours à une prise en charge de l'enfant par son entourage**.

La mise en place de formations communes entre les écoles du ministère de la justice et le centre national de la fonction publique territoriale dispensées localement permettrait une meilleure intégration du principe de subsidiarité par tous les acteurs. Le déploiement dans tous les départements de la mise à disposition de temps d'éducateurs PJJ dans les cellules départementales de recueil des informations préoccupantes participerait de cette acculturation accrue. Hors des cas de danger grave et immédiat, octroyer à ces cellules un délai complémentaire facultatif dans l'évaluation initiale du danger leur permettrait d'une part de mieux recueillir l'adhésion des familles et d'autre part d'identifier et évaluer davantage les membres de l'entourage de l'enfant pouvant l'accueillir, lorsque le maintien au domicile parental n'est pas possible. Permettre la signature d'un contrat d'aide éducative administrative au domicile du seul parent qui y consent, lorsque l'autre est défaillant, participerait d'une déjudiciarisation bienvenue et d'une prise en charge plus rapide au bénéfice de l'enfant.

À l'entrée dans le processus judiciaire de protection de l'enfance, lorsque le parquet joue pleinement son rôle de filtre par une politique formalisée d'application du principe de subsidiarité, les résultats positifs sont réels. De telles pratiques volontaristes ne peuvent qu'être encouragées. Par ailleurs, introduire la possibilité pour le parquet de lever les effets d'une ordonnance de placement provisoire par lui décidée, permettrait dans certains cas d'éviter une saisine du juge des enfants lorsque le danger n'apparaît plus évident, passée l'urgence initiale. Une mesure symboliquement forte et juridiquement efficace consisterait à inscrire le principe de subsidiarité dans le code civil afin de l'intégrer à tous les stades de la procédure, pour évaluer le bien-fondé de l'intervention judiciaire initialement, et le réévaluer à chaque échéance des mesures.

D'autres mesures peuvent favoriser la sortie du processus judiciaire, notamment en sécurisant le passage du cadre judiciaire au cadre administratif, par la généralisation des autorisations et habilitations conjointes État/département, permettant d'éviter des changements de services et, partant, des ruptures de prise en charge. L'expérimentation législative d'une « mesure unique » en milieu ouvert avec les départements et juridictions volontaires permettrait de tester une intervention éducative avec souplesse dans la modularité de l'accompagnement et unicité de l'intervenant éducatif, en relais des nombreuses pratiques locales qui se développent.



Par ailleurs, au bénéfice de la clarification juridique résultant des récentes décisions de la Cour de cassation sur le « placement éducatif à domicile », la plupart des départements repensent leur offre de mesures éducatives en milieu ouvert. Cette période offre une opportunité au ministère de la justice, au niveau central comme déconcentré, de dialoguer en interministérialité et avec les départements pour harmoniser le contenu des différents degrés d'intensité des mesures à domicile, dans le cadre d'un référentiel national.

Désinstitutionnaliser le placement des enfants est indispensable afin qu'ils bénéficient le plus possible d'une vie dans un cadre familial, la leur ou une famille « de la seconde chance ». Or, bien qu'obligatoire depuis 2022, la vérification de la possibilité d'accueil de l'enfant par son entourage n'est réalisée systématiquement que de façon très minoritaire. Outre la création d'un « module » facultatif de quelques semaines, additionnel à l'évaluation initiale de l'information préoccupante, évoquée *supra*, le développement des « conférences familiales », la création d'un contexte favorable aux services soutenant les tiers dignes de confiance et le renforcement des droits procéduraux des tiers souhaitant accueillir l'enfant permettraient de lever les freins à cet accueil par des adultes de l'entourage de l'enfant. En sus, il paraîtrait hautement utile de réaliser une évaluation nationale de l'accueil durable et bénévole par des personnes qui ne connaissent pas l'enfant antérieurement et qui sont accompagnées et contrôlées par l'aide sociale à l'enfance (ASE). La pertinence d'étendre ce dispositif aux enfants placés par les juges des enfants pourrait ainsi être mesurée.

Envisager précocement l'évolution du statut de l'enfant lorsque l'incapacité parentale ne paraît pas remédiable, permettrait de limiter les pertes de chance d'une vie stable, notamment par l'adoption. Des exemples inspirants de réexamen régulier des situations des enfants, notamment les plus jeunes, par les commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC) ont été constatés. Plusieurs pistes peuvent être empruntées pour assurer la participation de l'autorité judiciaire à ces commissions, développer les saisines du juge aux affaires familiales par le parquet en cas de carence du département, rendre systématique le questionnement sur le statut de l'enfant dans les rapports de fin de placement adressés au juge des enfants et promouvoir l'adoption simple.

**Recentrer l'intervention judiciaire en protection de l'enfance** garantirait une meilleure efficacité et une plus grande lisibilité de son action.

L'embolie de certains services associatifs de milieu ouvert peut conduire les magistrats de la jeunesse à confier à la PJJ une mesure d'investigation civile pour pallier des délais trop importants de mise en œuvre d'une assistance éducative en milieu ouvert (AEMO). Les pistes de déjudiciarisation évoquées *supra* devraient contribuer à résorber ce phénomène. Pour aller plus loin, optimiser les moyens que la PJJ consacre aux mesures d'investigations civiles et répondre aux besoins des magistrats, la modularité de ces mesures d'investigation, perdue de vue en pratique, mériterait d'être rappelée, tant pour la pluridisciplinarité que pour la temporalité. Par ailleurs, l'expertise reconnue de la PJJ sur les profils d'adolescents en grande difficulté devrait conduire à un élargissement raisonné des prises en charges éducatives civiles qu'elle assure, pour y inclure les fratries confrontées au narcotrafic et les mineurs en risque prostitutionnel. Il convient de valoriser et étendre les réflexions en cours au sein de certaines interrégions à ce sujet.

Au sein de l'autorité judiciaire, lorsque la situation de danger pour l'enfant résulte d'un conflit massif entre les parents, les interférences de compétences entre juge aux affaires familiales et juge des enfants sont sources de complexité pour les professionnels de justice et d'incompréhension pour les justiciables, voire de contournements procéduraux dans un objectif de gain de temps ou d'économie financière. L'efficacité de l'intervention éducative, qui a vocation à mobiliser les capacités parentales, est en outre très relative pour agir sur des conflits conjugaux enkystés.

L'instauration d'un « juge unique de la famille » pourrait paraître séduisante. Elle supposerait cependant de nombreux changements textuels et organisationnels, elle ne procède pas d'une demande forte et unanime des juridictions et impliquerait un bouleversement profond des pratiques et des cultures professionnelles, notamment par la perte de la double compétence pénale – assistance éducative du juge des enfants, qui garantit une approche centrée sur les besoins de l'enfant et la continuité de sa prise en charge éducative.

En revanche, la répartition actuelle des compétences des juges aux affaires familiales et des juges des enfants pourrait avantageusement être aménagée et les outils procéduraux d'aide à la décision renforcés. Exiger des parents qu'ils justifient d'une demande d'aide éducative administrative préalablement à la saisine directe du juge des enfants -hors urgence et danger grave et immédiat- serait un premier levier. Prévoir une extension de compétence au profit du juge des enfants pour lui permettre de statuer temporairement sur la résidence de l'enfant à l'issue du placement, dans l'attente d'une décision du juge aux affaires familiales résoudrait de nombreuses situations. Clarifier la question du financement de la médiation familiale ordonnée par le juge des enfants permettrait d'en généraliser son usage sur le territoire. Étudier la faisabilité, tant sur le plan normatif que budgétaire, d'une mesure contrainte d'accompagnement à la parentalité prononcée par le juge aux affaires familiales serait une autre piste intéressante.

Pour renforcer l'attractivité des fonctions d'administrateur *ad hoc*, dont les missions ont récemment été élargies au bénéfice des enfants non dotés de discernement dans les procédures d'assistance éducative, le constat est unanime quant à l'insuffisance de l'indemnité, actuellement tarifée forfaitairement à 200€ pour une mission civile, quelle qu'en soit la durée ou la complexité. Un doublement de ce montant, pour un coût estimé à 4M€, nécessiterait un arbitrage fort, dans un contexte budgétaire contraint et la nécessité d'une maîtrise accrue des frais de justice. D'autres actions peuvent concomitamment être menées : agir sur les conditions d'âge, simplifier la procédure de désignation, actualiser la documentation de référence, développer une formation par l'École nationale de la magistrature et définir un statut, incluant des règles déontologiques, au sein d'un décret dédié.

Dans le cadre des renforts annoncés de la justice des mineurs, l'allocation des moyens humains du ministère de la justice doit être ajustée aux besoins induits par ces différents leviers d'action identifiés. Au-delà des critères du nombre de dossiers ouverts en assistance éducative et de mineurs suivis, l'activité de « soutien » des juges des enfants et des magistrats des parquets mineurs doit être davantage prise en compte si la justice veut réellement prendre la place qui lui revient dans la gouvernance locale de la protection de l'enfance et dans l'indispensable renforcement des contrôles sur les structures accueillant des mineurs, relancé en avril 2025.

Dans les années à venir, pour que la PJJ se donne les moyens de ses ambitions en termes de coordination de la protection de l'enfance, elle doit consolider les fonctions « soutien » en DT, échelon pertinent du partenariat avec les départements et les autorités judiciaires. Cela permettra aux directeurs territoriaux de se voir confier l'organisation et l'animation des instances quadripartites, de participer de façon proactive à la démarche de contractualisation auprès des préfets, d'être associés de façon plus importante à l'élaboration du schéma départemental de protection de l'enfance, de s'atteler au vaste chantier de remise à jour des habilitations « justice » et d'accompagner activement la campagne de contrôles des lieux de placement. Par ailleurs les efforts de déjudiciarisation préconisés en assistance éducative doivent entraîner une réduction des effets de report de charge sur les mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE) civiles exercées par la PJJ et un allègement pour les personnels PJJ de milieu ouvert, conformément au souhait exprimé par la DPJJ de rationalisation de son activité civile.

Certains leviers ci-dessus identifiés sont actionnables au sein de la sphère justice, d'autres, présentés dans le rapport sous forme de préconisations, nécessitent en revanche une action portée en interministérialité et en étroit lien avec les départements et le secteur associatif habilité.



## LES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : confier aux directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse l'organisation et l'animation des instances quadripartites, selon un ordre du jour coconstruit avec les participants. .... 27
- Recommandation 2.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : inciter les directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse et les autorités judiciaires à participer de façon proactive à la démarche de contractualisation en lien avec les préfets de département. .... 28
- Recommandation 3.** À l'attention du directeur des services judiciaires en lien avec les chefs de cour d'appel : évaluer l'activité « soutien » des magistrats du siège et du parquet en charge de coordonner la justice des mineurs en cohérence avec leur groupe de juridiction et affecter les moyens humains correspondants, afin de permettre leur participation effective aux instances de gouvernance locales de protection de l'enfance. .... 32
- Recommandation 4.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : mettre en œuvre dans les meilleurs délais l'ensemble des recommandations que la direction du numérique lui adresse dans sa revue de projet de Parcours réalisée au second semestre de 2024. .... 35
- Recommandation 5.** À l'attention de la secrétaire générale du ministère de la justice : évaluer le budget nécessaire à la mise en place d'une procédure d'appariement pérenne, « en routine », entre les données du ministère de la justice (Parcours, Wineurs et Cassiopée) et celles du dispositif Olinpe. .... 37
- Recommandation 6.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : modifier l'article 2 du décret n°88-949 du 6 octobre 1988 afin de prévoir expressément la transmission dématérialisée des pièces des demandes d'habilitation. .. 41
- Recommandation 7.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : modifier le décret n°88-949 du 6 octobre 1988 afin de supprimer, lors de l'habilitation initiale, les pièces redondantes avec celles exigées pour l'autorisation, de compléter par des éléments qualitatifs les documents adressés aux magistrats sur lesquels ils fondent leur avis et de conditionner la délivrance de l'habilitation à l'inscription de l'obligation de neutralité dans le règlement intérieur de la structure. ... 42
- Recommandation 8.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : prévoir dans les directions territoriales les plus importantes un poste de conseiller technique « structuration juridique des services territoriaux ». .... 42
- Recommandation 9.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse en lien avec la directrice des affaires civiles et du sceau : envisager la modification de l'article 375-5 du code civil afin de prévoir la possibilité pour le procureur de la République de mettre fin aux effets de son ordonnance de placement provisoire sans avoir l'obligation de saisir le juge des enfants ou en rapportant sa saisine si elle est déjà intervenue. .... 50
- Recommandation 10.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse en lien avec la directrice des affaires civiles et du sceau : inscrire le principe de subsidiarité de l'intervention du juge des enfants dans l'article 375 du code civil. .... 51
- Recommandation 11.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : préconiser aux directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse de participer à la démarche de régularisation des autorisations conjointes État/département pour les structures réalisant des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert avec hébergement afin notamment de s'assurer de la réalité des possibilités d'accueil des enfants. .... 56
- Recommandation 12.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, en lien avec l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse et en coordination avec l'École nationale de la magistrature : développer une offre de formation à la méthodologie de la conférence familiale. .... 60

- Recommandation 13.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : impulser une dynamique de développement des conférences familiales en lien avec les acteurs locaux de la protection de l'enfance afin de mobiliser toutes les ressources familiales pour l'accueil des enfants..... 60
- Recommandation 14.** À l'attention de la directrice de la protection de la jeunesse : rappeler aux magistrats prescripteurs la possibilité de fixer un délai de réalisation des MJIE civiles inférieur à six mois et de moduler l'intervention pluridisciplinaire. .... 65
- Recommandation 15.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : élargir le cadre d'intervention de la protection judiciaire de la jeunesse en matière civile (mesures judiciaires d'investigation éducative et mesures d'assistance éducative en milieu ouvert) aux mineurs en situation spécifique (narcotrafic, prostitution). .... 66
- Recommandation 16.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse en lien avec la directrice des affaires civiles et du sceau : prévoir une extension de compétence au profit du juge des enfants pour lui permettre de statuer temporairement sur la résidence de l'enfant à l'issue du placement, dans l'attente d'une décision du juge aux affaires familiales..... 69
- Recommandation 17.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, de la directrice des affaires civiles et du sceau et de la secrétaire générale du ministère de la justice : examiner la faisabilité et les implications budgétaires d'une mesure d'accompagnement à la parentalité..... 70
- Recommandation 18.** À l'attention du directeur des services judiciaires : revaloriser les indemnités rétribuant les administrateurs *ad hoc* en prenant en compte la particularité des différentes interventions auxquelles ils sont assujettis et prévoir d'abonder le budget des frais de justice en conséquence. .... 72
- Recommandation 19.** À l'attention du directeur des services judiciaires en lien avec la directrice des affaires criminelles et des grâces : modifier les conditions d'âge pour accéder aux fonctions d'administrateur *ad hoc* et assouplir les conditions de désignation par la suppression de l'avis de l'assemblée générale du tribunal judiciaire avant inscription sur la liste tenue par la cour d'appel. .... 73
- Recommandation 20.** À l'attention de la directrice de l'École nationale de la magistrature : développer la mise en place d'une formation par l'École nationale de la magistrature pour tous les administrateurs *ad hoc* dès leur entrée en fonction..... 74
- Recommandation 21.** À l'attention du directeur des services judiciaires, de la directrice des affaires civiles et du sceau, de la directrice des affaires criminelles et des grâces et de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : définir le statut des administrateurs *ad hoc* au sein d'un décret dédié..... 74

## LES PRÉCONISATIONS

- Préconisation.1. Pour permettre de réimpliquer l'État, dans toutes ses composantes dont la justice, dans l'élaboration des schémas départementaux de protection de l'enfance, il convient de rétablir l'exigence de concertation préalable entre le président du conseil départemental et le représentant de l'État, en revenant à une rédaction de l'article L 215-2 5° du CASF similaire à celle issue de la loi du 13 août 2004. Il pourrait également être envisagé, si les comités départementaux de protection de l'enfance venaient à être généralisés, de leur confier le soin d'assurer cette concertation. .... 29
- Préconisation.2. Il serait opportun de prévoir dans les textes que le magistrat du siège de la cour d'appel délégué à la protection de l'enfance et son homologue du parquet général puissent participer aux travaux des comités départementaux de protection de l'enfance et observatoires départementaux de protection de l'enfance. .... 30
- Préconisation.3. Une démarche, portée en interministérialité et avec les départements, pourrait tendre à la mise en place de formations communes, construites en partenariat par l'ENPJJ, l'ENM et le centre national de la fonction publique territoriale ainsi que le développement de « kits de formation », à l'instar de celui développé sur la maltraitance des enfants. .... 47
- Préconisation.4. Il appartient aux directions territoriales, en lien avec les conseils départementaux, de veiller à la formation des professionnels réalisant les mesures judiciaires d'investigation éducative (agent PJJ et personnels des services d'investigation du secteur associatif habilité) sur toute la palette des actions éducatives administratives existantes. .... 48
- Préconisation.5. Il est préconisé d'envisager la possibilité pour les cellules de recueil des informations préoccupantes de bénéficier d'un délai complémentaire de deux mois maximum, pour permettre la poursuite d'un travail vers une aide administrative consentie. .... 48
- Préconisation.6. Il convient de prévoir, 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 au domicile du seul parent qui y consent. .... 49
- Préconisation.7. Il convient de mener un travail commun entre le conseil départemental, le secteur associatif habilité, les autorités judiciaires et la PJJ afin que l'adhésion des parents à la mesure soit systématiquement vérifiée et formalisée dans les rapports de fin de mesure. .... 51
- Préconisation.8. L'autorisation et l'habilitation conjointes des services d'aide éducative à domicile par le département et l'État permettent de garantir la continuité de la prise en charge pour le mineur et sa famille et doivent être promues. Si de nombreux départements se sont d'ores et déjà inscrits dans cette dynamique, sa généralisation doit être un objectif à poursuivre. .... 52
- Préconisation.9. Une réflexion en interministérialité et avec les départements pourrait être conduite sur une expérimentation législative de la mesure unique avec des départements et juridictions pour mineurs volontaires. .... 54
- Préconisation.10. Au bénéfice de la clarification juridique résultant des récentes décisions de la Cour de cassation sur le « placement éducatif à domicile », la majorité des départements repense son offre de mesures éducatives en milieu ouvert. Cette période offre une opportunité au ministère de la justice, au niveau central comme déconcentré, de dialoguer en interministérialité et avec les départements pour harmoniser le contenu des différents degrés d'intensité des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert dans le cadre d'un référentiel national. .... 57
- Préconisation.11. La création d'un « module » facultatif de deux mois maximum, additionnel à l'évaluation initiale de l'information préoccupante par la cellule de recueil des informations préoccupantes, donnerait à l'équipe en charge de l'évaluation toutes les chances d'identifier et apprécier les ressources des membres de l'entourage de l'enfant en capacité de l'accueillir. .... 58

- Préconisation.12. Il paraîtrait hautement utile qu'une évaluation nationale de l'accueil durable et bénévole soit réalisée en interministérialité et en lien avec les départements, pour en objectiver les avantages et inconvénients. Une réflexion sur l'extension de ce dispositif aux enfants placés par les juges des enfants pourrait en découler..... 59
- Préconisation.13. Une piste, qui supposerait des échanges préalables avec les présidents de conseils départementaux, pourrait consister à expérimenter la conférence familiale préalable systématique à toute saisine judiciaire en vue d'un placement, avec les départements volontaires et bénéficiant de professionnels déjà formés, par exemple sous forme d'une expérimentation législative. .... 60
- Préconisation.14. La création de services d'évaluation et d'appui aux tiers dignes de confiance et aux accueillants durables et bénévoles doit être encouragée dans le cadre du partenariat local entre DTPJJ et acteurs locaux de la protection de l'enfance..... 60
- Préconisation.15. Sans nécessairement s'orienter dans un premier temps vers une obligation inscrite dans la loi, un dialogue avec les départements pourrait être engagé pour rendre systématique le questionnement sur le statut de l'enfant dans les rapports de fin de placement adressés au juge des enfants avant l'audience organisée à l'échéance de la mesure. .... 62
- Préconisation.16. Il est nécessaire de clarifier la question du financement de la médiation familiale ordonnée par le juge des enfants afin d'en généraliser son usage sur le territoire..... 70



## TABLEAU THÉMATIQUE DES RECOMMANDATIONS ET DES PRÉCONISATIONS



## Promouvoir une prise en charge des enfants moins contrainte et moins institutionnelle

Conditionner l'intervention judiciaire à une application effective du principe de subsidiarité

Recommandation n°9

A l'attention de la DPJJ en lien avec la DACS : envisager la modification de l'article 375-5 du code civil afin de prévoir la possibilité pour le **parquet** de **mettre fin aux effets de son ordonnance de placement provisoire** sans avoir l'obligation de saisir le juge des enfants ou en rapportant sa saisine si elle est déjà intervenue

Recommandation n° 10

A l'attention de la DPJJ en lien avec la directrice des affaires civiles et du sceau : **inscrire le principe de subsidiarité** de l'intervention du juge des enfants dans l'article 375 du **code civil**

Préconisation n°3

Envisager de mettre en place de formations communes, construites en partenariat par l'ENPJJ, l'ENM et le CNFPT<sup>1</sup> ainsi que le développement de « kits de formation »

Préconisation n°4

Veiller à la formation des professionnels réalisant les MJE sur toute la palette des actions éducatives administratives

Préconisation n° 5

Envisager la possibilité pour les CRIP de bénéficier d'un délai complémentaire de deux mois maximum pour permettre la poursuite d'un travail vers une aide administrative consentie

Préconisation n° 6

prévoir, 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 au domicile du seul parent qui y consent

Préconisation n°7

mener un travail commun localement afin que l'adhésion des parents à la mesure soit systématiquement vérifiée et formalisée dans les rapports de fin de mesure

Préconisation n° 8

Promouvoir l'autorisation et l'habilitation conjointes des services d'aide éducative à domicile par le département et l'Etat

Recommandation n°11

A l'attention de la DPJJ : préconiser aux DTPJJ de participer à la **démarche de régularisation** des **autorisations conjointes** Etat/département pour les structures réalisant des mesures d'AEMO-H

Recommandation n°12

A l'attention de la DPJJ en lien avec l'ENPJJ et en coordination avec l'ENM : développer une **offre de formation** à la méthodologie de la **conférence familiale**

Recommandation n°13

A l'attention de la DPJJ : **impulser** une dynamique de développement des **conférences familiales** afin de mobiliser toutes les ressources familiales pour l'accueil des enfants

Préconisation n°9

Une réflexion en interministérielle et avec les départements pourrait être conduite sur une expérimentation législative de la mesure unique avec des départements et juridictions pour mineurs volontaires

Préconisation n°10

dialoguer en interministérielle et avec les départements pour harmoniser le contenu des différents degrés d'intensité des mesures d'AEMO dans le cadre d'un référentiel national

Préconisation n°11

créer un « module » facultatif de deux mois maximum, additionnel à l'évaluation initiale de l'IP par la CRIP, pour identifier et apprécier les ressources des membres de l'entourage de l'enfant en capacité de l'accueillir

Préconisation n°12

Il paraîtrait hautement utile qu'une évaluation nationale de l'accueil durable et bénévole soit réalisée pour en objectiver les avantages et inconvénients, préalablement à une réflexion sur son extension aux enfants placés par les JE

Préconisation n°13

Expérimenter la conférence familiale préalable systématique à toute saisine judiciaire en vue d'un placement, avec les départements volontaires et bénéficiant de professionnels déjà formés, sous forme d'une expérimentation législative

Désinstitutionnaliser les modes de prise en charge



**Recentrer l'intervention judiciaire en protection de l'enfance pour une meilleure efficacité et une plus grande lisibilité**

Redéfinir le rôle de la PJJ dans l'exécution des mesures civiles

Recommandation n° 14

A l'attention de la DPJJ : rappeler aux magistrats prescripteurs la possibilité de fixer un **délai de réalisation des MJIE civiles inférieur à six mois** et de **moduler l'intervention pluridisciplinaire**

Recommandation n°15

A l'attention de la DPJJ : élargir le cadre **d'intervention de la protection judiciaire de la jeunesse en matière civile** (mesures judiciaires d'investigation éducative et mesures d'assistance éducative en milieu ouvert) aux **mineurs en situation spécifique (narcotrafic, prostitution)**

Améliorer la prise en charge des mineurs en danger dans le cadre d'un conflit parental

Recommandation n°16

A l'attention de la DPJJ en lien avec la DACS : prévoir une extension de compétence au profit du **juge des enfants** pour lui permettre de **statuer temporairement sur la résidence de l'enfant à l'issue du placement**, dans l'attente d'une décision du juge aux affaires familiales

Recommandation n°17

A l'attention de la DPJJ, de la DACS et de la SG du ministère de la justice : examiner la **faisabilité** et les implications budgétaires d'une **mesure d'accompagnement à la parentalité**

Préconisation n°16

Clarifier la question du financement de la médiation familiale ordonnée par le juge des enfants afin d'en généraliser son usage sur le territoire

Sanctuariser la place de l'administrateur *ad hoc* pour garantir le respect des intérêts de l'enfant

Recommandation n°18

A l'attention du DSJ: **revaloriser les indemnités** rétribuant les **administrateurs *ad hoc*** en prenant en compte la particularité de leurs différentes interventions

Recommandation n°19

A l'attention du DSJ en lien avec la DACG : modifier les conditions d'âge pour accéder aux fonctions d'AAH et **assouplir les conditions de désignation** par la suppression de l'avis de l'assemblée générale du tribunal judiciaire avant inscription sur la liste tenue par la cour d'appel

Recommandation n°20

A l'attention de la directrice de l'ENM : développer la mise en place d'une **formation par l'ENM pour tous les AAH** dès leur entrée en fonction

Recommandation n°21

A l'attention du DSJ, de la DACS, de la DACG et de la DPJJ : définir le **statut des administrateurs *ad hoc*** au sein d'un **décret dédié**

Légende

Recommandation

Recommandation

Préconisation

Recommandation d'un niveau de priorité 1

Recommandation d'un niveau de priorité 2

Préconisation



# SOMMAIRE

Liste des abréviations.....	3
Synthèse.....	5
Les recommandations.....	9
Les préconisations.....	11
Tableau thématique des recommandations et des préconisations .....	13
Introduction .....	20
<b>1 Améliorer la gouvernance de la protection de l'enfance par le renforcement de la place de la justice .....</b>	<b>23</b>
<b>1.1 Impliquer davantage la justice dans les instances locales de protection de l'enfance.....</b>	<b>23</b>
1.1.1 Une gouvernance complexe mais structurée .....	23
1.1.1.1 De nombreuses instances investies différemment selon les départements .....	23
1.1.1.2 Des facteurs récents permettant à l'État de réinvestir la gouvernance locale de la protection de l'enfance .....	24
1.1.2 Conforter la place de la PJJ dans son rôle de coordination en protection de l'enfance .....	26
1.1.2.1 Confier aux directions territoriales de la PJJ l'organisation et l'animation des instances quadripartites.....	26
1.1.2.2 Faciliter l'identification de la PJJ par les acteurs locaux .....	27
1.1.2.3 Renforcer la participation de la PJJ à la démarche étatique de contractualisation .....	27
1.1.2.4 Garantir l'association de la PJJ à l'élaboration et au suivi des schémas départementaux de protection de l'enfance.....	28
1.1.3 Rationaliser et rendre effective la représentation des autorités judiciaires dans les instances de gouvernance locale .....	29
1.1.3.1 Affermir la représentation de l'autorité judiciaire par une participation repensée de la cour d'appel .....	29
1.1.3.2 Assurer la décharge effective des magistrats coordonnateurs du siège et du parquet en charge de la justice des mineurs .....	31
<b>1.2 Assurer les évolutions informatiques et statistiques indispensables pour évaluer et piloter les politiques publiques en protection de l'enfance ...</b>	<b>32</b>
1.2.1 Des systèmes d'information aux trajectoires divergentes .....	32
1.2.1.1 Parcours, un applicatif encore très incomplet à l'arrêt.....	32
1.2.1.2 Olinpe, un système d'information en progression constante.....	33
1.2.2 Des évolutions informatiques et statistiques indispensables au sein du ministère de la justice.....	35
1.2.2.1 Donner une nouvelle impulsion à Parcours .....	35
1.2.2.2 Des procédures d'appariements à pérenniser.....	36
<b>1.3 Conforter le rôle de la justice dans le processus d'habilitation et de contrôle.....</b>	<b>38</b>
1.3.1 Rationaliser le processus d'habilitation .....	38
1.3.1.1 Un processus lourd et complexe.....	38
1.3.1.2 Redonner du sens et de l'effectivité à l'habilitation .....	41
1.3.1.3 Renforcer le rôle des directions territoriales de la PJJ.....	42
1.3.2 Harmoniser les politiques de contrôle.....	43
1.3.2.1 Des contrôles insuffisants réalisés en silo.....	43
1.3.2.2 Dimensionner les ressources en cohérence avec les instructions gouvernementales récentes impulsant une démarche concertée de contrôle .....	44
1.3.2.3 Consolider la formation des acteurs en matière de contrôle .....	45
<b>2 Promouvoir une prise en charge des enfants moins contrainte et moins institutionnelle.....</b>	<b>45</b>

<b>2.1 Conditionner l'intervention judiciaire à une application effective du principe de subsidiarité .....</b>	<b>45</b>
2.1.1 Un objectif législatif non concrétisé dans les faits.....	45
2.1.2 Limiter la judiciarisation en amont du processus judiciaire : la primauté de l'aide consentie dès l'évaluation de l'information préoccupante.....	46
2.1.2.1 Agir sur l'acculturation des intervenants au principe de subsidiarité...	46
2.1.2.2 Aménager le délai d'évaluation de la cellule de recueil des informations préoccupantes pour permettre une prise en charge conforme à l'intérêt de l'enfant.....	48
2.1.2.3 Permettre à un seul parent de consentir à l'aide administrative en cas d'absence ou de défaillance de l'autre parent .....	49
2.1.3 Appliquer le principe de subsidiarité à l'entrée dans le processus judiciaire.....	49
2.1.3.1 Renforcer le rôle de filtre du parquet par une politique formalisée et la possibilité de lever les placements provisoires ordonnés en urgence .....	49
2.1.3.2 Recentrer l'office du juge des enfants sur l'aide contrainte : l'inscription du principe de subsidiarité dans le code civil .....	50
2.1.4 Favoriser la sortie du processus judiciaire .....	51
2.1.4.1 Vérifier la subsidiarité à chaque échéance de mesure .....	51
2.1.4.2 Sécuriser le passage du cadre judiciaire au cadre administratif .....	52
<b>2.2 Désinstitutionnaliser les modes de prise en charge .....</b>	<b>52</b>
2.2.1 Optimiser les prises en charge à domicile .....	52
2.2.1.1 Expérimenter la « mesure unique » en milieu ouvert .....	52
2.2.1.2 Accompagner la restructuration de l'offre éducative en milieu ouvert .....	54
2.2.2 Offrir aux enfants placés un accueil dans un cadre familial.....	57
2.2.2.1 Identifier et évaluer les ressources existant dans l'entourage de l'enfant.....	57
2.2.2.2 Mieux mobiliser ces ressources alternatives au placement institutionnel.....	59
2.2.3 Envisager précocement l'évolution du statut de l'enfant.....	60
<b>3 Recentrer l'intervention judiciaire en protection de l'enfance pour une meilleure efficacité et une plus grande lisibilité .....</b>	<b>63</b>
<b>3.1 Redéfinir le rôle de la protection judiciaire de la jeunesse dans l'exécution des mesures civiles .....</b>	<b>63</b>
3.1.1 Les évolutions de l'activité civile de la protection judiciaire de la jeunesse .....	63
3.1.2 La mesure judiciaire d'investigation éducative civile, une mesure spécifique d'investigation .....	63
3.1.3 Les constats sur la mise en œuvre des mesures judiciaires d'investigation éducative par la PJJ et son secteur associatif.....	64
3.1.3.1 Des mesures judiciaires d'investigation éducative civiles ordonnées pour pallier les délais d'attente des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert, voire des placements .....	64
3.1.3.2 Des déclinaisons variables de l'interdisciplinarité de la mesure judiciaire d'investigation éducative selon les secteurs .....	64
3.1.4 Adapter la durée de la mesure judiciaire d'investigation éducative aux besoins des juridictions .....	65
3.1.5 Réserver à la protection judiciaire de la jeunesse les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert concernant des situations spécifiques .....	65
<b>3.2 Améliorer la prise en charge des mineurs en danger dans le cadre d'un conflit parental .....</b>	<b>66</b>
3.2.1 Une articulation perfectible des compétences entre le juge aux affaires familiales et le juge des enfants.....	66
3.2.2 Étendre les compétences du juge des enfants et renforcer les outils procéduraux d'aide à la décision .....	67
3.2.3 Garantir le strict respect du cadre procédural.....	70
<b>3.3 Sanctuariser la place de l'administrateur ad hoc pour garantir le respect des intérêts de l'enfant .....</b>	<b>71</b>
3.3.1 Une fonction insuffisamment attractive.....	71
3.3.2 Revaloriser la rémunération des administrateurs ad hoc .....	72

3.3.3	Faciliter l'accès à la fonction d'administrateur ad hoc et valoriser son rôle .....	72
3.3.4	Définir un statut au sein d'un texte unique .....	74
<b>3.4</b>	<b>Rationaliser les organisations et l'allocation des moyens humains.....</b>	<b>74</b>
3.4.1.1	Adapter les organisations des juridictions pour mineurs aux réalités territoriales.....	74
3.4.1.2	Mettre en adéquation les allocations de moyens avec les besoins.....	76
<b>Annexes.....</b>		<b>83</b>



# INTRODUCTION

La protection de l'enfance, telle que définie par l'article L.112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits. Elle couvre ainsi la prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, le repérage et le traitement des situations de danger ou de risque de danger, ainsi que les décisions de protection administratives (aide financière, aide éducative à domicile, accueil familial ou en établissement, etc.) et judiciaires (assistance éducative en milieu ouvert, mesure judiciaire d'investigation éducative, placement etc.).

Historiquement assumée par des institutions caritatives, religieuses et associatives, sous l'égide des départements depuis les années 60, la protection administrative de l'enfance a été confiée à cette entité territoriale par les lois de décentralisation de 1983. Les départements assurent la majeure partie de son financement et sont responsables de l'Aide sociale à l'enfance. Ils assument également la mise en œuvre et la charge financière des mesures de protection judiciairement ordonnées. Seules les mesures civiles confiées à la PJJ et les mesures judiciaires d'investigation restent de la compétence de l'État.

Ainsi articulées entre interventions administrative et judiciaire, les mesures de protection sont encore très largement exécutées par le secteur associatif habilité (SAH), intervenant sur délégation de l'ASE.

Située aux confins de plusieurs politiques publiques, la protection de l'enfance fait intervenir une multitude d'acteurs, tant au niveau national que local. Dans cet écosystème, il revient à l'État de définir la stratégie de cette politique publique ainsi que d'assurer la coordination de ses missions avec celles exercées par les collectivités territoriales, notamment les départements, de veiller à leur cohérence avec les autres politiques publiques et de promouvoir la coopération entre l'ensemble des administrations et des organismes qui participent à la protection de l'enfance (article L.121-10 du CASF).

La politique publique de protection de l'enfance, symbole du système protectionnel français, rencontre depuis plusieurs années de graves difficultés dans la mise en œuvre de ses missions. Celles-ci se traduisent notamment par de grandes disparités territoriales de prise en charge des publics et un décalage grandissant entre les objectifs affichés par les orientations politiques, les évolutions législatives et leur traduction effective sur le terrain, ce dans un contexte de hausse constante du nombre des mesures de protection de l'enfance.

Le cadre normatif actuel, fruit d'une évolution législative centrée sur l'intérêt de l'enfant, est considéré comme cohérent. Ainsi, le droit international, en particulier la Convention internationale des droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1989 et ratifiée par la France en 1990, pose les principes fondateurs de la protection de l'enfance. En France, le législateur a, par trois lois récentes adoptées en 2007, 2016 et en 2022, structuré cette politique autour d'objectifs définis.

La loi du 5 mars 2007 consacre le département comme chef de file de la protection de l'enfance en reconnaissant la primauté de la protection administrative sur la protection judiciaire (principe de subsidiarité). Elle s'articule autour de trois objectifs prioritaires : le renforcement de la prévention, le repérage et le traitement des situations de danger (création dans chaque département d'une cellule de recueil et de traitement des informations préoccupantes – CRIP – et d'un observatoire départemental de la protection de l'enfance – ODPE) et enfin la diversification des modes de prises en charge afin de les adapter aux besoins de chaque enfant. Elle confie au président du conseil départemental le soin d'établir, pour chaque bénéficiaire de l'ASE, un projet pour l'enfant (PPE), dans le but d'identifier les objectifs et les moyens d'accompagnement de sa prise en charge.



La loi du 14 mars 2016 place la satisfaction des besoins fondamentaux de l'enfant au cœur des préoccupations des professionnels de la protection de l'enfance. Ses trois objectifs principaux sont d'améliorer la gouvernance nationale et locale (notamment par la mise en place du Conseil national de la protection de l'enfance - CNPE - dont la mission consiste à garantir la cohérence à l'échelle nationale des politiques départementale) ; de sécuriser le parcours de l'enfant (réalisation d'un bilan de santé, désignation d'un médecin référent au niveau du département, définition d'un référentiel national sur le contenu du PPE) ; et d'adapter le statut de l'enfant placé sur le long terme (meilleure articulation entre assistance éducative et mesures d'aménagements ou de retrait de l'autorité parentale, création de la commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés).

La loi du 7 février 2022 s'inscrit dans la continuité des deux lois précédentes et vise à mieux prendre en compte les besoins de l'enfant autour de plusieurs enjeux spécifiques tenant (i) à l'amélioration du quotidien des enfants protégés, notamment en posant le principe d'une évaluation de l'opportunité de l'accueil par un membre de la famille ou un tiers digne de confiance avant tout placement institutionnel ; (ii) à mieux protéger les enfants contre les violences et (iii) à renforcer les droits de mineurs au cours de la procédure d'assistance éducative (désignation d'un avocat pour l'enfant ou d'un administrateur *ad hoc*). Elle prolonge enfin les efforts de rationalisation de la gouvernance nationale de la protection de l'enfance, avec la création d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) France Enfance Protégée, et de la gouvernance territoriale avec l'instauration, à titre expérimental, de comités départementaux pour la protection de l'enfance (CDPE).

Si tous saluent un dispositif législatif *abouti et protecteur*, fruit de lois *structurantes et ambitieuses* formant un *ensemble normatif cohérent* dont la stabilité mérite d'être garantie, de nombreuses institutions<sup>1</sup> alertent depuis plusieurs années, et encore très récemment, sur la crise *profonde, sans précédent*, traversée par un secteur *en danger, à bout de souffle, qui craque de toute part*, et sur les atteintes *graves et massives* aux droits de l'enfant auxquelles mène cette situation.

Le décalage entre la volonté du législateur et la mise en pratique de certaines dispositions législatives et réglementaires sur le terrain, dû à l'adoption tardive des textes réglementaires et surtout à un défaut de mise en œuvre sur le terrain, est dénoncé de façon quasi unanime.

Plusieurs axes d'évolution de la protection de l'enfance sourdent des constats opérés, notamment :

- La nécessité d'un réengagement de l'Etat dans la politique de protection de l'enfance à deux niveaux : d'une part dans l'élaboration, le pilotage et l'évaluation d'une politique nationale de prévention et de coordination de la protection de l'enfance, d'autre part dans l'accroissement de sa part dans le financement de cette politique publique ;
- La redéfinition des instances de gouvernance locale pour une coordination et un pilotage efficient des acteurs chargés de la protection de l'enfance ;
- Le réinvestissement de la prévention, par le soutien à la parentalité et le déploiement d'actions de lutte contre la pauvreté et la précarité ;
- L'amélioration de la prise en charge des mineurs du point de vue médico-social et scolaire, mais également la diversification des dispositifs d'intervention à domicile et d'accueil, les premières étant à favoriser ;

---

<sup>1</sup>Pour ne citer que les plus récents : Cour des comptes *La protection de l'enfance : Une politique inadaptée au temps de l'enfant*, novembre 2020, IGJ-IGAS, rapport sur les *Délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance*, 2020 ; rapport d'information du Sénat sur *l'application des lois relatives à la protection de l'enfance* du 5 juillet 2023 ; Haut Conseil du travail social (HCTS), « Livre blanc du travail social », 2023 ; Avis du Conseil économique social et environnemental « La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE » 8 octobre 2024 ; Livre blanc de la CNAPE « Des enfants à protéger 70 propositions pour agir vite » novembre 2024 ; Décision cadre de la défenseure des droits relative à la protection de l'enfance du 28 janvier 2025, Rapport de la Banque des territoires « *Des solutions innovantes pour les acteurs de l'enfance protégée* janvier 2025, rapport de la commission d'enquête de l'assemblée nationale sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance du 1<sup>er</sup> avril 2025.

- Le renforcement de l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs confiés à l'ASE ;
- La revalorisation des métiers du secteur de l'action social et médico-social, marqué par une pénurie de personnel<sup>2</sup> et le recours à l'intérim ou à des vacataires, par une hausse de la rémunération, une réforme de la formation et une meilleure communication sur les métiers.

C'est dans ce contexte que, par lettre de mission du 25 mars 2025, le ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice a confié à l'Inspection générale de la justice une mission d'appui à la DPJJ relative à l'amélioration de la justice civile des mineurs, visant à mieux protéger l'enfance en danger. Il était demandé à la mission<sup>3</sup> d'identifier les mesures susceptibles de participer à l'amélioration de la protection de l'enfance en danger, en s'intéressant *aux moyens et outils* de la protection de l'enfance et de la justice civile des mineurs mais aussi de clarifier *le rôle et la place de chacun* de ses acteurs *autour d'objectifs communs clairs et structurants*.

La méthodologie utilisée a été hybride, orientée vers des investigations larges et une analyse thématique, et en même temps centrée sur un appui à la DPJJ qui s'est manifesté, après la réunion de lancement avec la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, par des rencontres très régulières avec les membres de différents sous-directions et bureaux<sup>4</sup>, dans un échange fluide autour des constats et des leviers d'action.

Au regard du caractère par nature interministériel et décentralisé de la protection de l'enfance, la mission a réalisé de nombreuses auditions<sup>5</sup> de tous les acteurs concernés par cette politique publique, en administration centrale au sein du ministère de la justice (secrétariat général, DPJJ, DACS, DSJ), mais également auprès de la direction générale de la cohésion sociale et de la direction statistique des ministères sociaux et dans cinq départements<sup>6</sup>. Elle a échangé avec les représentants des présidents des conseils départementaux et du secteur associatif habilité, principal opérateur des mesures exercées en assistance éducative. Elle a également consulté les organisations professionnelles et syndicales représentant les différents acteurs de l'institution judiciaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Enfin, elle a complété ces entretiens qualitatifs et les contributions écrites reçues par un questionnaire adressé à toutes les juridictions pour mineurs, tous les parquets et toutes les directions territoriales de la PJJ.

Au terme de ses investigations, la mission développe ses analyses autour de trois objectifs :

- améliorer la gouvernance locale de la protection de l'enfance par le renforcement de la place de la justice, en particulier celle de la PJJ (1),
- déjudiciariser la protection de l'enfance par une application renforcée du principe de subsidiarité et désinstitutionnaliser les prises en charge des enfants afin qu'ils bénéficient le plus possible d'une vie dans un cadre familial, la leur ou une famille « de la seconde chance » (2),
- recentrer l'intervention judiciaire en protection de l'enfance pour une meilleure efficacité et une plus grande lisibilité, qu'il s'agisse de l'intervention de la PJJ ou de celle de l'autorité judiciaire (3).

Les pistes identifiées par la mission sont classées en deux catégories distinctes : celles relevant du périmètre du ministère de la justice sont présentée, classiquement, sous forme de recommandations, et celles nécessitant en revanche une action portée en interministérialité et en lien avec les départements et le secteur associatif habilité, sont présentées sous forme de préconisations.

<sup>2</sup>30 000 postes seraient vacants dans le secteur selon le Livre blanc du travail du Haut conseil du travail social, 2023.

<sup>3</sup>Désignée par note de service du 3 avril 2025 et composée de Cécile Capeau, inspectrice générale, responsable de la mission, Carole Delorme et Amicie Julliard inspectrices de la justice, Yves Roux, inspecteur de la justice et Nicolas Garcette, chargé de mission.

<sup>4</sup>Six échanges ont eu lieu entre le 24 avril et le 23 juin 2025.

<sup>5</sup>133 personnes entendues, outre les contributions écrites sollicitées. Cf. Annexe 2.

<sup>6</sup>Bouches-du-Rhône, Finistère, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire et Nord.

# 1 AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE PAR LE RENFORCEMENT DE LA PLACE DE LA JUSTICE

## 1.1 Impliquer davantage la justice dans les instances locales de protection de l'enfance

### 1.1.1 Une gouvernance complexe mais structurée

#### 1.1.1.1 De nombreuses instances investies différemment selon les départements

Les besoins de pilotage et de coordination dans le champ de la protection de l'enfance se situent à trois niveaux :

- stratégique, par l'élaboration d'une politique locale de protection de l'enfance adaptée aux besoins du territoire, définie autour d'orientations, de priorités, d'objectifs globaux et de moyens à mobiliser ;
- opérationnel, par la mise en œuvre concrète des orientations stratégiques au travers de la définition de processus et d'actions menées sur le terrain par les acteurs de la protection de l'enfance ;
- individuel, par le traitement des situations individuelles complexes via la recherche de solutions pluridisciplinaires, coordonnées et personnalisées pour les mineurs présentant des vulnérabilités, des troubles ou des ruptures de parcours rendant leur prise en charge particulièrement difficile.

La complexité d'une gouvernance efficace dans le domaine de la protection de l'enfance tient au fait qu'il s'agit d'une politique publique décentralisée de nature intrinsèquement interministérielle.

Elle suppose de combiner l'action du conseil départemental, placée sous l'égide du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales<sup>7</sup>, avec celle des organes déconcentrés de l'État en charge de la déclinaison locale de politiques nationales (dans le domaine de la santé, l'éducation, la justice, l'intérieur, le médico-social) ainsi que des autorités judiciaires. L'équation est encore compliquée par le fait que ces acteurs interviennent à des échelons territoriaux différents.

C'est au niveau départemental qu'est organisée la gouvernance locale de la protection de l'enfance, structurée autour de trois instances principales : les observatoires départementaux de protection de l'enfance (ODPE)<sup>8</sup>, les instances quadripartites<sup>9</sup> et, dans certains territoires, les comités départementaux de la protection de l'enfance (CDPE)<sup>10</sup>.

Les schémas départementaux de protection de l'enfance (SDPE)<sup>11</sup> doivent également être cités parmi les instruments pouvant être mobilisés localement comme leviers de gouvernance, à l'instar de la démarche de contractualisation<sup>12</sup>.

<sup>7</sup>Art. [L.1111-1](#) et suivants du code général des collectivités territoriales.

<sup>8</sup>Cf. Annexe 3 pour une présentation détaillée des ODPE et CDPE. Créés en 2007, 90 ODPE étaient dénombrés sur le territoire national en 2022 (État – ONPE avril 2023). D'après la DPJJ, les ODPE sont actuellement mis en place dans 96 départements.

<sup>9</sup>Réunissant juges des enfants, magistrats du parquet chargé des mineurs, représentants du conseil départemental et directeurs territoriaux de la PJJ, ces instances procèdent de créations empiriques repérées comme une bonne pratique par le [Rapport](#) sur les délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance - IGAS N°2019-019R/IGJ N°063-19, développées lors la période de crise sanitaire par une [Dépêche DPJJ du 8 juin 2020](#) et promues par la [stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022](#). Elles sont largement déployées passant de 35 en 2021, à 71 en 2022 et 110 en juin 2024 dans 84 départements.

<sup>10</sup>Cf. Annexe 3. Institués à titre expérimental par l'[article 37](#) de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 pour une durée de cinq ans dans dix départements volontaires ([Décret n°2023-207 du 28 mars 2023 fixant la liste des départements participants](#)).

<sup>11</sup>Les schémas d'organisation sociale et médico-sociale en matière de protection de l'enfance (ou « schémas départementaux de protection de l'enfance » - SDPE) sont des documents stratégiques élaborés par les départements pour structurer et coordonner les actions en faveur des enfants et des familles.

<sup>12</sup>Mise en place par l'État dans le cadre de la [stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022](#), reconduite depuis lors, la démarche de contractualisation est un processus formalisé entre l'État (via le préfet et l'ARS) et les départements, qui repose sur la signature de contrats pluriannuels fixant des objectifs

Ce panorama ne prétend pas à l'exhaustivité tant sont nombreuses les entités *ad hoc* instaurées dans les territoires, qui favorisent le dialogue et participent également à la recherche d'une meilleure prise en charge de l'enfance en danger (réunions bilatérales, réunions « tripartites » réunissant magistrats du siège, du parquet et PJJ, commissions ou groupes de travail thématiques...).

Sur le terrain, la gouvernance est investie de manière différenciée selon les départements. Quelle que soit la comitologie, l'essentiel pour les acteurs de la protection de l'enfance est que le dialogue existe et réponde aux besoins.

### ***1.1.1.2 Des facteurs récents permettant à l'État de réinvestir la gouvernance locale de la protection de l'enfance***

Depuis leur création en 2007, les ODPE, dans la mesure où ils réunissent le conseil départemental, les services déconcentrés de l'État, le secteur associatif habilité et les autorités judiciaires, se sont imposés comme les lieux de gouvernance stratégique car ils permettent d'aborder des sujets transversaux, en particulier dans le domaine de la prévention. Des questions plus opérationnelles peuvent être traitées également par le biais de commissions ou de groupes de travail.

40 ans après les lois de décentralisation et un désinvestissement de l'État de la protection de l'enfance, l'expérimentation depuis 2023 des CDPE réintroduit le représentant de l'État dans l'élaboration et la conduite de la politique de protection de l'enfance en lui confiant la co-présidence de cette instance avec le président du conseil départemental<sup>13</sup>. De surcroît, la démarche de contractualisation, qui emporte un financement de l'État, a vocation à être discutée et élaborée en leur sein, ainsi que le prévoit la dernière instruction interministérielle<sup>14</sup>.

Cette expérimentation conduit à dissocier, sur un même département, les missions d'ingénierie assurées par l'ODPE (analyse des données, élaboration d'avis, suivi du schéma et des formations) et l'instance de coordination interinstitutionnelle que constitue le CDPE, plus tournée vers le pilotage et la réalisation d'actions communes.

Dans les départements concernés, l'articulation avec l'ODPE, bien que prévue par les textes<sup>15</sup>, n'apparaît pas toujours très claire aux acteurs, car les ODPE, au fil du temps, avaient endossé des aspects stratégiques notamment via le suivi de la mise en œuvre du schéma<sup>16</sup>.

Les membres de trois CDPE (Maine-et-Loire, Nord et Bouches-du-Rhône) interrogés par la mission s'accordent à reconnaître à cette instance qu'elle facilite la coordination et la meilleure interconnaissance des acteurs locaux, tout comme elle permet *de centraliser le pilotage et offre un niveau de décision intéressant permettant d'aller au-delà de l'échange d'informations*, en particulier dans le cadre des formations restreintes du CDPE.

Si le bilan des CDPE doit être réalisé à mi-parcours puis six mois avant l'échéance de cette expérimentation quinquennale, l'intérêt de cette instance est d'ores et déjà souligné par de nombreux acteurs<sup>17</sup> et conduit même certains à recommander une accélération de l'expérimentation<sup>18</sup> voire sa généralisation<sup>19</sup>.

---

partagés, des actions concrètes à mettre en œuvre et des indicateurs de suivi en contrepartie d'un financement de l'État.

<sup>13</sup>À la différence de l'ODPE, présidé par le seul président du conseil départemental, le CDPE est co-présidé par le Préfet et le président du conseil départemental, la vice-présidence étant assurée par le procureur de la République.

<sup>14</sup>[Instruction interministérielle du 29 avril 2025](#) relative à la contractualisation préfet/agence régionale de santé (ARS)/conseil départemental en prévention et protection de l'enfance pour l'année 2025.

<sup>15</sup>La loi n° 2022-140 du 7 février 2022 prévoit que pour la réalisation de ses missions, le CDPE *s'appuie sur les données, analyses et propositions produites par l'observatoire départemental de protection de l'enfance, notamment dans le cadre de son suivi du schéma départemental de protection de l'enfance* (Cf. Annexe 3)

<sup>16</sup>L'articulation des CDPE avec les ODPE devra être clarifiée dans le cadre d'une éventuelle généralisation de ce dispositif.

<sup>17</sup>Décision cadre du défenseur des droits n°2025-005 précitée, CNPE.

<sup>18</sup>CESE rapport *La protection de l'enfance est en danger*, octobre 2024 précité, recommandation n°4.

<sup>19</sup>Recommandation n°17 du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance déjà cité.



Les instances quadripartites réunissant l'autorité judiciaire (siège et parquet), la PJJ et l'ASE sont quant à elles unanimement saluées comme des lieux d'échanges plus opérationnels, permettant de traiter de thématiques de manière concrète, en prise avec les réalités locales<sup>20</sup>, même si sur certains territoires, y sont également évoqués des aspects plus stratégiques.

Comme le recommandait déjà le rapport conjoint IGAS-IGJ de septembre 2019<sup>21</sup>, et dans le droit fil des mesures de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022, les instances quadripartites doivent être déployées dans tous les départements.

Les aspects stratégiques doivent en revanche rester à la main des CDPE lorsqu'ils existent, ou sinon des ODPE, notamment dans le cadre du suivi du schéma local de protection de l'enfance.

La structuration de la gouvernance locale en protection de l'enfance offre des espaces de coordination et de dialogue suffisants pour répondre aux besoins stratégiques, opérationnels et de prise en charge des situations individuelles complexes.

La priorité doit désormais tendre à en assurer la rationalisation et la cohérence, afin de garantir leur opérationnalité et de permettre une participation effective des acteurs mobilisés.

Un socle minimal de gouvernance, qui a vocation à s'articuler naturellement autour des CDPE, ODPE et instances quadripartites, ainsi que du schéma départemental, mérite d'être pérennisé en ce qu'il permet d'assurer une certaine homogénéité sur le territoire. Cela ne doit pas obérer la possibilité de maintenir des espaces de dialogue *ad hoc* en fonction des besoins et des particularités locales.

Parce que la protection de l'enfance implique l'action concertée de plusieurs administrations étatiques, le préfet paraît institutionnellement le mieux à même de représenter l'État, dans toutes ses composantes, aux côtés du président du conseil départemental dans les instances locales de gouvernance<sup>22</sup>.

La place de la justice au sein de la protection de l'enfance n'en demeure pas moins primordiale et la mission identifie plusieurs leviers de renforcement des rôles respectifs de la PJJ et des magistrats en charge des mineurs, par nature complémentaires.

La volonté de la DPJJ d'investir pleinement le rôle de coordination institutionnelle en protection de l'enfance<sup>23</sup>, définie comme premier axe de son plan stratégique national 2023-2027, s'inscrit dans ce mouvement d'une plus forte implication de l'État dans le champ de la protection de l'enfance.

---

<sup>20</sup>Exemples : traitement des informations préoccupantes par les CRIP et signalement au parquet, l'activité des services et les difficultés de prise en charge dans les départements, les tableaux de suivi des mesures, les doubles prises en charge ASE/PJJ...

<sup>21</sup>[Rapport IGAS/IGJ « Délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance »](#) septembre 2019 - Recommandation n°3

<sup>22</sup>Le rapport IGAS/IGJ *Les mineurs en grande difficultés : entre failles et défaillances, un enjeu de santé publique, un défi éducatif* indiquait déjà en octobre 2024 que : *Comme coordonnateur des politiques de l'État au sein du département, il apparaît que le Préfet est le plus à même de faciliter la mobilisation des différents services et de prendre en compte des aspects liés aux troubles et à la sécurité publics (trafics de stupéfiants, prostitutions des mineurs) et les relations avec les élus locaux (mobilisation du foncier pour l'installation d'établissements d'accueil).*

<sup>23</sup>Article 7 du [décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008](#) relatif à l'organisation du ministère de la justice.

La légitimité du rôle et de la place de la PJJ au niveau local s'induit de ses compétences propres en protection de l'enfance (opératrice des MJIE et de certaines mesures d'AEMO, instructrice des autorisations et habilitations « justice » des structures du SAH) ainsi que de son rôle auprès des mineurs et jeunes majeurs en conflit avec la loi. Son expertise dans la prise en charge de ces jeunes et son implication corrélative au niveau communal ou intercommunal dans les instances de prévention de la délinquance<sup>24</sup> favorisent une vision holistique des réalités d'un territoire et permettent de garantir la continuité et la cohérence des parcours, grâce au lien ainsi fait entre protection de l'enfance et prévention de la délinquance<sup>25</sup>.

### **1.1.2 Conforter la place de la PJJ dans son rôle de coordination en protection de l'enfance**

#### **1.1.2.1 Confier aux directions territoriales de la PJJ l'organisation et l'animation des instances quadripartites**

L'identification de la PJJ par les acteurs locaux comme un organe essentiel de la protection de l'enfance, aux côtés des autorités judiciaires, est primordiale. L'investissement actuel de la PJJ dans les instances de gouvernance locale en est le premier gage et doit être encouragé<sup>26</sup>.

Pour autant, les directions territoriales interrogées par la mission indiquent que si le rôle de la PJJ dans la coordination de la protection de l'enfance au niveau local est globalement identifié par le conseil départemental (66% des répondants), il l'est moins par la préfecture (50% des répondants). Il est ainsi nécessaire de renforcer cette identification par la mise en œuvre de dispositifs concrets.

La dépêche du 8 juin 2020<sup>27</sup> invite les juridictions à prendre l'initiative des réunions quadripartites, par une démarche commune des chefs de juridiction auprès des présidents des conseils départementaux et des directions territoriales de la PJJ, à un rythme trimestriel. La note d'accompagnement à la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 du 9 février 2021<sup>28</sup> confie quant à elle aux directeurs territoriaux le soin de veiller à leur installation et de prendre l'initiative de leur convocation.

L'état des lieux sur les instances quadripartites réalisé par la DPJJ le 30 mai 2024 montre que le manque de disponibilité des magistrats, comme la rotation des personnels au sein des tribunaux pour enfants (TPE) et des directions enfance famille des conseils départementaux, peuvent peser sur la constitution comme sur la tenue des réunions des instances quadripartites. Par ailleurs, il en ressort qu'en pratique, l'organisation de ces réunions peut être le fait, selon les territoires, du parquet, des magistrats coordinateurs du TPE ou de la DTPJJ, en alternance ou sur l'initiative de l'un de ces acteurs.

<sup>24</sup>Comités locaux de sécurité et prévention de la délinquance, Comités intercommunaux de sécurité et prévention de la délinquance principalement.

<sup>25</sup>Actuellement, même si la similarité des publics suivis en matière civile et pénale fait consensus, il existe peu de chiffres permettant de l'objectiver. Dans son rapport sur le profil des mineurs placés en centres éducatifs fermés au 15 juin 2021, portant sur 406 mineurs, le service de l'évaluation, de la recherche et du contrôle (SEREV) de la DPJJ indique qu'au moins 52 % d'entre eux ont fait l'objet d'une mesure civile depuis leur naissance.

<sup>26</sup>Les DT ayant répondu au questionnaire ont indiqué participer aux CDPE, à raison d'au moins une fois par an (40%) ou plus de trois fois par an (60%). Concernant les ODPE, une partie des DT indique ne jamais y participer (8% des répondants), le reste (92%) indiquant s'y rendre à raison d'une fois par an – 53 % des répondants, deux à trois fois par an 24% et plus de trois fois par an 16%. S'agissant des instances quadripartites, la plupart des DT indique y participer (89% des répondants), en majorité selon un rythme de deux à trois fois par an Cf. Annexe 4.

<sup>27</sup>[Dépêche DPJJ du 8 juin 2020](#) relative au renforcement des instances de coordination et des dispositifs d'évaluation et de suivi des enfants en danger ou en risque de l'être, dans le contexte de la levée progressive des restrictions imposées par l'épidémie de Covid-19 et de la reprise d'activités des juridictions de la DPJJ du 8 juin 2020.

<sup>28</sup>[Note d'accompagnement à la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022.](#)



Le lien entretenu par la DTPJJ avec les autorités judiciaires, le conseil départemental et le SAH comme son positionnement territorial, qui correspond a minima à l'échelle départementale et qui lui confère une vision claire des particularités existant dans les ressorts du ou des tribunaux judiciaires situés sur un même département, la place dans une position privilégiée pour impulser ces instances et leur donner toute leur portée opérationnelle.

Ces éléments militent pour harmoniser les pratiques et confier à la PJJ l'organisation et l'animation de ces instances quadripartites, selon un ordre du jour coconstruit avec les participants.

Cette proposition, déjà formulée par le groupe de travail sur la justice de protection dans le cadre des États généraux de la justice<sup>29</sup> impliquera une mise à jour de la note du 9 février 2021 précitée et du protocole qui lui est annexé.

**Recommandation 1.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : confier aux directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse l'organisation et l'animation des instances quadripartites, selon un ordre du jour coconstruit avec les participants.

### **1.1.2.2 Faciliter l'identification de la PJJ par les acteurs locaux**

L'identification de la PJJ dans le champ de la protection de l'enfance passe par le niveau et la qualité de ses représentants au sein des instances locales. Pour les CDPE, le choix a opportunément été fait d'une représentation par le directeur territorial ou son adjoint, ce qui permet aux partenaires de bénéficier d'un interlocuteur en capacité de décider.

Au sein des directions territoriales, l'initiative de la DT Alpes-Maritimes mérite d'être valorisée en tant que « bonne pratique ». À côté du conseiller technique « placement judiciaire », mis en place dans le cadre du plan d'action consécutif aux États généraux du placement, elle a fait le choix d'instituer un conseiller technique « parcours des mineurs » qui travaille tant sur le volet civil que pénal<sup>30</sup>. Celui-ci assure le suivi des mineurs en grande difficulté comme *garant de la cohérence du parcours global du jeune, en tenant compte des dimensions éducatives, judiciaire, scolaire et d'insertion*<sup>31</sup>, tandis que le conseiller placement judiciaire intervient de façon plus spécifique sur la dimension placement. Le choix sémantique est loin d'être neutre : il permet de repositionner la PJJ vis-à-vis de ses interlocuteurs dans le champ de la protection de l'enfance au sens large, en valorisant son expertise en termes de parcours des jeunes.

Par ailleurs, les missions dévolues dans cette DT à ce conseiller technique pourraient utilement être intégrées dans les fiches de poste des conseillers « placement judiciaire » dans les autres DT.

### **1.1.2.3 Renforcer la participation de la PJJ à la démarche étatique de contractualisation**

La démarche de contractualisation entre l'État, l'agence régionale de santé (ARS) et les départements mise en œuvre en 2022 a été reconduite en 2023, élargie à la justice (PJJ et autorités judiciaires) et à l'éducation nationale<sup>32</sup>. Comme l'a souligné la DPJJ à la mission, *la contractualisation contribue à la gouvernance de la protection de l'enfance en fixant un nombre d'actions nationales dont les départements peuvent se saisir afin de répondre au mieux aux problématiques locales*. Sa traduction par un financement de l'État en fait un outil à la fois stratégique et opérationnel, qui permet d'adapter les réponses aux besoins locaux en améliorant la situation des enfants protégés.

<sup>29</sup>[Rapport du groupe de travail](#), proposition n°1.

<sup>30</sup>Cf. fiche de poste en Annexe 5.

<sup>31</sup>Le conseiller technique parcours des mineurs participe aux instances partenariales et est en charge de la commission de suivi qui vise à désamorcer les situations concernant les mineurs en grande difficulté et élaborer des pistes d'orientation et de prise en charge adapté et la commission parcours, dédiée à l'examen d'une unique situation.

<sup>32</sup>[Instruction interministérielle du 25 avril 2023](#) relative à la contractualisation préfet/ARS/département en prévention et protection de l'enfance pour l'exercice 2023.

Malgré la volonté du ministère de la justice de voir les DT s'impliquer dans cette démarche<sup>33</sup>, les constats opérés sur le terrain montrent que le partenariat avec la justice peine à se mettre en œuvre. Seule une partie des DT a été associée aux contrats départementaux de prévention et de protection de l'enfance (CDPPE)<sup>34</sup>, qui matérialisent la mise en œuvre de la contractualisation localement.

Cette faible participation de la justice à la démarche de contractualisation peut s'expliquer<sup>35</sup> en partie par le contexte d'instabilité politique en 2024, qui a mené à une reconduction à l'identique des objectifs et des modalités de mise en œuvre de la contractualisation précédente<sup>36</sup>.

La publication récente de l'instruction définissant le cadre dans lesquels les CDPPE doivent s'inscrire<sup>37</sup> offre une nouvelle opportunité pour la PJJ, comme pour les autorités judiciaires, de s'impliquer davantage dans leur construction. Néanmoins, les délais très contraints pour mettre en place ce processus pour l'année 2025<sup>38</sup> restreignent les possibilités de co-construction avec la justice. La justice a toutefois pu être associée dans plusieurs départements, notamment dans le cadre du CDPE<sup>39</sup>.

Dans la mesure où le CDPE est l'instance d'élaboration, de suivi et de pilotage de la contractualisation, les DTPJJ, comme les autorités judiciaires, doivent être incitées à participer plus activement à la démarche de contractualisation dans ce cadre.

Il appartient en outre aux DTPJJ de s'inscrire dans une démarche proactive auprès des préfets de départements<sup>40</sup>, a fortiori dans ceux où ne sont pas mis en place les CDPE, pour favoriser leur identification comme un partenaire dans la démarche de contractualisation.

**Recommandation 2.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : inciter les directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse et les autorités judiciaires à participer de façon proactive à la démarche de contractualisation en lien avec les préfets de département.

#### *1.1.2.4 Garantir l'association de la PJJ à l'élaboration et au suivi des schémas départementaux de protection de l'enfance*

Les schémas départementaux de protection de l'enfance<sup>41</sup> ont pour objet d'identifier les besoins du territoire et de définir des objectifs stratégiques ainsi que leur déclinaison opérationnelle. Ils s'étendent généralement sur plusieurs années et s'appuient sur un diagnostic territorial et une évaluation des besoins.

Établis conjointement par le représentant de l'État et le président du conseil général jusqu'à la loi de décentralisation du 13 août 2004<sup>42</sup>, ces schémas relèvent depuis 2009 des seuls conseils départementaux, sans concertation avec les services de l'État<sup>43</sup>.

<sup>33</sup>La DPJJ a indiqué à la mission que l'ensemble des directions interrégionales (DIR) a été informé en 2023 du fait que la contractualisation s'ouvrirait aussi au ministère de la Justice (autorité judiciaire et services PJJ), qui devrait être cosignataire en 2024.

<sup>34</sup>29 % des 38 DT répondantes au questionnaire adressé par la mission. Cf. Annexe 4.

<sup>35</sup>Comme le souligne le récent rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale.

<sup>36</sup>[Instruction interministérielle du 14 août 2024](#) relative à la contractualisation préfet/agence régionale de santé (ARS)/conseil départemental en prévention et protection de l'enfance pour l'année 2024.

<sup>37</sup>[Instruction interministérielle du 29 avril 2025](#) relative à la contractualisation préfet/agence régionale de santé (ARS)/conseil départemental en prévention et protection de l'enfance pour l'année 2025.

<sup>38</sup>Les besoins du département financés sur le programme 304 doivent être communiqués d'ici le 30 juin 2025 tandis que les projets de CDPPE doivent être transmis à la DGCS avant le 15 juillet 2025 pour bénéficier des crédits pour 2025, les contrats devant être signés au plus tard le 30 septembre 2025.

<sup>39</sup>En Maine-et-Loire et dans les Bouches du Rhône. Dans ce dernier département, les magistrats du TJ de Marseille ont indiqué avoir été sollicités dans le cadre du CDPE. La DT des Bouches-du-Rhône a indiqué à la mission qu'elle allait être associée, à l'avenir, à la contractualisation dans le département, grâce au dialogue initié dans le cadre du CDPE.

<sup>40</sup>Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS).

<sup>41</sup>Selon les résultats du questionnaire adressé par la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale aux départements (66 répondants), 76% indiquent avoir mis en place un SDPE, 17% l'incluent dans un schéma recouvrant un périmètre plus large (schéma départemental unique des solidarités). Rapport précité p492. Les SDPE peuvent également s'inscrire dans le cadre d'un schéma départemental enfance-famille.

<sup>42</sup>Article 50 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>43</sup>Article [L312-5 4° du code de l'action sociale et des familles](#) modifié par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires *Le président du conseil départemental*

Malgré cette absence d'obligation, 74 % des 38 DT ayant répondu au questionnaire<sup>44</sup> déclarent être associées à l'élaboration du schéma, tendance confirmée par les entretiens menés par la mission<sup>45</sup>. L'implication des autorités judiciaires est plus variable, pour des raisons tenant essentiellement à l'indisponibilité des acteurs.

Si on peut ainsi se réjouir que la justice soit le plus souvent associée à l'élaboration des schémas, on ne peut que déplorer que cela ne soit pas systématique. L'implication de la PJJ, comme des autorités judiciaires, dans l'élaboration et le suivi de ces schémas, à laquelle incitait en son temps la DPJJ<sup>46</sup>, demeure un enjeu crucial.

Le rétablissement d'un SDPE conjoint département/État paraît peu compatible avec la décentralisation de la protection de l'enfance mise en place par le législateur, la définition de la politique locale en la matière relevant de la libre administration des collectivités territoriales. En revanche, le rétablissement d'une exigence de concertation préalable avec tous les services de l'État concernés constitue un objectif cohérent et fédérateur.

**Préconisation.1.** Pour permettre de réimpliquer l'État, dans toutes ses composantes dont la justice, dans l'élaboration des schémas départementaux de protection de l'enfance, il convient de rétablir l'exigence de concertation préalable entre le président du conseil départemental et le représentant de l'État, en revenant à une rédaction de l'article L 215-2 5° du CASF similaire à celle issue de la loi du 13 août 2004<sup>47</sup>. Il pourrait également être envisagé, si les comités départementaux de protection de l'enfance venaient à être généralisés, de leur confier le soin d'assurer cette concertation.

### 1.1.3 Rationaliser et rendre effective la représentation des autorités judiciaires dans les instances de gouvernance locale

#### 1.1.3.1 Affermir la représentation de l'autorité judiciaire par une participation repensée de la cour d'appel

Les enjeux liés au *défaut de cohérence entre cartes administrative et judiciaire*<sup>48</sup> prennent une dimension particulière dans les départements comprenant plusieurs tribunaux judiciaires.

---

*élabore les schémas, adoptés par le conseil départemental, pour les établissements et services, autres que ceux devant figurer dans les schémas nationaux, mentionnés aux 1°, 4° et 17° du I de l'article L. 312-1 du présent code. Pour cette dernière catégorie, il prend en compte les orientations fixées par le représentant de l'État dans le département.*

<sup>44</sup>Cf. Annexe 4.

<sup>45</sup>En Loire-Atlantique, la DTPJJ, comme les JE et le parquet ont pu contribuer à l'élaboration du SDPE via des groupes de travail sous l'égide de l'ODPE, et participent au suivi de son exécution dans le cadre de comités stratégiques (3 à 4 par an). Dans le Maine-et-Loire, le renouvellement du schéma départemental enfance-famille pour 2023-2027 a été précédé d'une large concertation avec les membres de l'ODPE, la volonté du conseil départemental étant de l'inscrire dans un *processus démocratique approfondi*.

<sup>46</sup>Cf. circulaires des 6 mai 2010 et 24 novembre 2017.

<sup>47</sup>Article L.312-5 alinéa 5 issu de la loi précitée : *le schéma départemental est adopté par le conseil général après concertation avec le représentant de l'État dans le département et avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale.*

<sup>48</sup>Cf. Rapport de la Cour des comptes de 2020 *Op. cit.* Il arrive également que le ressort du tribunal judiciaire ne recouvre pas tout le département. C'est ainsi le cas en Gironde (TJ de Bordeaux et de Libourne), dans l'Aisne (TJ de Laon, Saint-Quentin ou Soissons) ou le Loiret (TJ d'Orléans et de Montargis), ce qui constitue un facteur supplémentaire de complexité et d'hétérogénéité dans les pratiques, pour les acteurs eux-mêmes (services du département, forces de sécurité, préfet, etc.) comme pour le justiciable (...) Le réseau déconcentré de la PJJ, quant à lui, s'articule difficilement avec celui des juridictions judiciaires et ne recouvre pas davantage le maillage des départements. La protection judiciaire de la jeunesse est en effet déployée sur le territoire national selon une organisation structurée en neuf directions interrégionales (DIR) et 53 directions territoriales (DT).

En l'état des textes<sup>49</sup>, l'ensemble des procureurs de la République et des présidents ou magistrats coordonnateurs de la justice des mineurs des tribunaux judiciaires du département sont susceptibles de participer aux CDPE ou aux ODPE. À la dilution de la parole de l'autorité judiciaire que cela pourrait entraîner s'ajoute un frein évident à l'efficacité de ces instances<sup>50</sup> qui conduit localement à chercher le moyen d'une représentation unifiée de l'autorité judiciaire.

Ainsi les chefs de la cour d'appel de Douai<sup>51</sup>, confrontés à la nécessité d'articuler la dimension départementale du CDPE avec la pluralité des tribunaux judiciaires dans le département ont désigné un seul tribunal pour représenter les cinq autres. Cette organisation a rapidement montré ses limites<sup>52</sup> et conduit les chefs de cour à appeler de leurs vœux la possibilité pour les magistrats de la cour de participer aux travaux du CDPE, souhait partagé par d'autres interlocuteurs de la mission.

Dans une telle configuration, la faculté pour la cour d'appel de participer aux instances de gouvernance locales (CDPE ou ODPE, voire instances quadripartites<sup>53</sup>) apparaît d'autant plus pertinente<sup>54</sup> qu'elle permet à l'autorité judiciaire de s'exprimer d'une seule voix<sup>55</sup>. Une telle organisation nécessite, en amont, une concertation préalable avec l'ensemble des tribunaux et en aval, la diffusion de comptes-rendus formalisés à l'ensemble pour garantir la transmission des informations.

Cette solution doit se présenter comme une alternative et non comme une obligation, la disparité du maillage territorial impliquant une représentation de l'autorité judiciaire aux instances de gouvernance au plus près des contraintes locales.

**Préconisation.2.** Il serait opportun de prévoir dans les textes que le magistrat du siège de la cour d'appel délégué à la protection de l'enfance et son homologue du parquet général puissent participer aux travaux des comités départementaux de protection de l'enfance et observatoires départementaux de protection de l'enfance.

Enfin, sans être une instance de gouvernance à proprement parler, la conférence annuelle sur la justice des mineurs organisée par la cour d'appel<sup>56</sup> favorise le développement des relations avec les interlocuteurs institutionnels de la justice des mineurs à l'échelon régional. De nombreuses cours d'appel y associent d'ores et déjà les représentants des conseils départementaux, possibilité inscrite dans le texte fondant ces instances<sup>57</sup>.

<sup>49</sup>Pour les CDPE : l'article 27 de la loi du 7 février 2022 et l'article 2 du décret du 30 décembre 2022 prévoient que le *procureur de la République est vice-président du comité, et, comme membre le président du tribunal judiciaire ou sur délégation de ce dernier, le magistrat coordonnateur de la juridiction des mineurs ; pour les ODPE l'article D226-3-2 5° du CASF précise qu'est membre de l'ODPE un magistrat du parquet désigné par chaque procureur de la République et deux magistrats du siège, dont un juge des enfants, désignés par chaque président de tribunal judiciaire.*

<sup>50</sup> Ce qui, par exemple, dans le Nord, conduirait à ce que l'autorité judiciaire soit représentée dans le CDPE par 12 personnes (procureurs de la République et présidents ou magistrats coordonnateurs des TJ de chacun des six tribunaux du département).

<sup>51</sup>Contribution écrite des chefs de cour de la cour d'appel de Douai. Cf. Annexe 6.

<sup>52</sup> Considérant que la formulation des textes excluait une participation au CDPE d'un magistrat de la cour d'appel, le choix a été fait de désigner le tribunal de Lille pour représenter les cinq autres. Cette organisation a rapidement montré ses limites. Les magistrats du siège et du parquet du tribunal judiciaire de Valenciennes, alors confronté à une inexécution massive des mesures de placements, ont participé également aux réunions du CDPE.

<sup>53</sup>En Corse, la cour d'appel préside l'instance quadripartite qui se tient une fois par an. La cour d'appel d'Aix-en-Provence participe aux réunions quadripartites réunissant les TJ de Tarascon et d'Aix-en-Provence, ce qui présente l'inconvénient que des questions qui intéressent des demandes CA/TJ viennent interférer dans les débats.

<sup>54</sup>Cette solution a été mise en œuvre avec efficacité en Seine-Maritime où la conseillère mineure de la cour d'appel de Rouen travaille en concertation avec les trois juges coordonnatrices des TPE du ressort en amont des réunions, auxquelles l'une ou l'autre participe ensuite.

<sup>55</sup> Il a également été souligné que cela permettait de pallier un déséquilibre institutionnel dans les départements où une majorité de juges des enfants a peu d'expérience professionnelle.

<sup>56</sup>Prévues par l'article [R.312-13](#) du COJ.

<sup>57</sup>*Ibidem*.



La systématisation de la participation des représentants des conseils départementaux à ces conférences annuelles, appelée de ses vœux par l'association Départements de France, contribuerait à renforcer la place de l'autorité judiciaire vis-à-vis de ses partenaires<sup>58</sup>.

### 1.1.3.2 Assurer la décharge effective des magistrats coordonnateurs du siège et du parquet en charge de la justice des mineurs

Si l'importance d'une collaboration des autorités judiciaires aux instances de gouvernance locale fait consensus, l'enquête menée auprès des magistrats coordonnateurs des TPE et des parquetiers en charge des mineurs révèle de fortes disparités locales dans leur investissement au sein de ces instances. Près d'un quart des magistrats coordonnateurs répondants indique ne participer à aucune instance de coordination locale. Tous ont fait part à la mission que leur contribution reste tributaire de leur charge de travail, la majeure partie déplorant ne pas pouvoir s'y investir comme ils le souhaiteraient, par manque de temps et d'incompatibilité d'agendas<sup>59</sup>.

Ce constat d'un manque de disponibilité des magistrats, globalement partagé par les départements et les autres acteurs rencontrés par la mission, n'est pas nouveau<sup>60</sup> et constitue un frein notable à une gouvernance partagée<sup>61</sup>. Dès lors, si inciter à participer est nécessaire, aménager les conditions d'une participation effective apparaît indispensable.

En l'état rien ne permet d'isoler au sein des fonctions « soutien »<sup>62</sup> des magistrats leur participation aux instances de gouvernance locale. Toutefois, le groupe de travail<sup>63</sup> sur la charge de travail des magistrats réuni sous l'égide de la DSJ a évalué que l'activité du coordonnateur de la juridiction des mineurs représentait 21,68 % en moyenne de son activité, hors soutien apporté par l'équipe juridictionnelle et sans distinction de l'activité civile ou pénale<sup>64</sup>. La DSJ a précisé à la mission que les décharges d'activité, quand elles sont mises en œuvre, le sont selon des modalités et une intensité variable, ce qui rejoint les constats des rapports d'activité rédigés par les magistrats coordonnateurs.

L'évaluation de la part d'activité des parquetiers consacrée au partenariat en assistance éducative n'a pas été réalisée, faute d'être aisément mesurable. Leur implication effective dans les instances locales de pilotage n'en demeure pas moins indispensable.

<sup>58</sup>Si la majorité des personnes consultées par la mission y est favorable, une cour d'appel a émis des réserves sur cette proposition, considérant que cela altérerait l'intérêt de ces instances qui deviendraient des sortes de « grand-messes ».

<sup>59</sup>Les magistrats coordonnateurs de la justice des mineurs et juges des enfants soulignent la communication souvent tardive des dates des réunions des instances, en particulier pour les ODPE et CDPE, alors que leurs audiences et convocations sont fixées plusieurs semaines à l'avance.

<sup>60</sup>Cf. Rapport de la Cour des comptes de 2020 précité, qui souligne l'absence de définition des modalités de décharge dans la circulaire du 19 avril 2017 définissant les rôles de chacun des acteurs judiciaires. Il est également dénoncé par l'AFMJF, ainsi que par le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale.

<sup>61</sup>Une direction interrégionale a souligné à la mission que l'absence de disponibilité des magistrats obérait la possibilité de maintenir les instances quadripartites dans certains ressorts.

<sup>62</sup>L'activité « soutien » comprend les activités partenariales, de représentation de la juridiction, et d'animation interne de son service.

<sup>63</sup>Composé de représentants des conférences des chefs de cour et de juridiction, des associations professionnelles de magistrats, des organisations syndicales et du ministère de la Justice.

<sup>64</sup>Cette part d'activité « de soutien » est évaluée à 8% dans les TJ du groupe 4, 10 % dans les TJ du groupe 3, 40 % dans les TJ du groupe 2 et 60% dans les TJ du groupe 1. Une étude de temps complémentaire actuellement menée auprès de 19 TJ devrait permettre la finalisation de ces travaux à l'automne 2025.

Ainsi, comme l'a déjà recommandé la mission conjointe IGAS/IGJ de 2019<sup>65</sup>, il est nécessaire de prévoir une décharge suffisante pour les magistrats coordonnateurs et les parquetiers en charge des mineurs, par un aménagement de leur activité juridictionnelle et/ou de service. Au-delà de ces prescriptions, qui constituent un préalable nécessaire, il conviendra de s'assurer de l'effectivité de ces décharges dans un contexte d'augmentation de la charge de travail des juges des enfants<sup>66</sup>, qui suppose des ressources humaines en adéquation.

**Recommandation 3.** À l'attention du directeur des services judiciaires en lien avec les chefs de cour d'appel : évaluer l'activité « soutien » des magistrats du siège et du parquet en charge de coordonner la justice des mineurs en cohérence avec leur groupe de juridiction et affecter les moyens humains correspondants, afin de permettre leur participation effective aux instances de gouvernance locales de protection de l'enfance.

## 1.2 Assurer les évolutions informatiques et statistiques indispensables pour évaluer et piloter les politiques publiques en protection de l'enfance

### 1.2.1 Des systèmes d'information aux trajectoires divergentes

#### 1.2.1.1 *Parcours, un applicatif encore très incomplet à l'arrêt*

Le fait de ne pas disposer de bases de données qui permettraient le suivi des mineurs en danger et l'évaluation de cette politique publique s'explique en premier lieu, en ce qui concerne le ministère de la justice, par le retard pris dans le développement et le déploiement de son applicatif Parcours.

Parmi les principaux objectifs qui lui avaient été assignés au moment de sa conception figurait celui de *mettre à disposition les données nécessaires à l'évaluation des politiques publiques, aux études de population (cohortes), de profils et de parcours des mineurs, judiciaire mais aussi scolaire et professionnel*<sup>67</sup>. Or, seul le lot 1 qui reprend les fonctionnalités des précédents applicatifs de la PJJ a été créé à ce jour<sup>68</sup>. Le lot 2, qui permettrait l'accès au recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE) dématérialisé ainsi qu'à des données d'insertion scolaire et professionnelle, a vu son développement suspendu le 5 mars 2025 et son déploiement de nouveau reporté<sup>69</sup>, cette fois-ci à 2026, dans le scénario le plus favorable<sup>70</sup>.

<sup>65</sup>[Rapport](#) sur les délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance - IGAS N°2019-019R/IGJ N°063-19 – recommandation n°4 *Redéfinir les moyens des juges coordonnateurs en termes de décharge de dossiers, et préciser leurs missions en termes de participation à la définition et à la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance.*

<sup>66</sup>En 2023, les juges des enfants ont été saisis de 124 100 nouveaux mineurs en danger (83 200 affaires nouvelles), en hausse par rapport à 2022 (+ 10 %). Cette augmentation s'inscrit dans la poursuite de la tendance observée durant les dix années précédentes (+ 3,5 % par an en moyenne entre 2013 et 2022) - [Références Statistiques Justice 2024](#).

<sup>67</sup>PJJ, *Fiche de présentation de Parcours*, juin 2020.

<sup>68</sup>Il s'agit des applicatifs GAME pour le service public et IMAGE pour le SAH qui ont été arrêtés en 2021. On retrouve dans le lot 1 de Parcours toute l'information relative aux décisions judiciaires mises en œuvre par la PJJ, au suivi des mineurs en détention ainsi qu'aux activités de jour.

<sup>69</sup>La date de septembre 2025 était encore envisagée au moment de l'audition, le 10 octobre 2024, du bureau des systèmes d'information et du contrôle de gestion (L3) de la PJJ, en charge du développement et du déploiement de Parcours, par la mission de l'IGJ sur les centres éducatifs fermés.

<sup>70</sup>L'équipe projet DPJJ estime à 15 mois le temps de développement encore nécessaire pour un produit minimum viable (PMV) du lot 2 et à 16 mois le temps nécessaire pour sa mise en service sur une première direction interrégionale. (...) Au plus tôt, cela conduirait à un premier déploiement début octobre 2026, puis à un échelonnement des déploiements sur les 8 autres DIR jusqu'en avril 2027. Toutefois, la DNUM estime que ce calendrier sera décalé en fonction du temps de validation du dossier « article 3 » et de la date de reprise des développements informatiques. (*Parcours, Note d'impact*, version transmise par la DNUM le 20 juin 2025).



Cette accumulation de retards<sup>71</sup> et cet arrêt soudain sont d'autant plus préjudiciables que d'autres actions essentielles, comme l'accès direct des personnels éducatifs du SAH à Parcours et l'interconnexion entre ce dernier et d'autres applicatifs du ministère (Genesis, procédure pénale numérique - PPN), ne seront lancées qu'une fois le lot 2 mis en production.

En l'état, les gestionnaires des directions interrégionales de la PJJ *saisissent l'activité du SAH sur la base des factures et décisions judiciaires transmises par les associations pour mise en paiement*<sup>72</sup>. Dès lors, si deux mois sont nécessaires pour stabiliser les données du secteur public, il faut près de quatre mois pour celles du SAH, avec les erreurs auxquelles cette saisie manuelle peut éventuellement conduire. Ce risque existe également pour les décisions judiciaires qui doivent être saisies de nouveau par les adjoints administratifs des services déconcentrés de la PJJ auxquels elles parviennent par mails. L'interconnexion avec Cassiopée devrait résoudre ce problème. D'après la DPJJ, l'interconnexion de Parcours avec la PPN devrait par ailleurs faciliter la mise à disposition des rapports éducatifs auprès des juges des enfants.

Par ailleurs, la direction du numérique du ministère de la justice (DNUM) a fait le constat lors de la revue de projet qu'elle a conduite au second semestre 2024 que Parcours n'est pas suffisamment renseigné en raison d'un manque d'adhésion du personnel habilité<sup>73</sup> à son usage.

En conséquence, les données que l'on peut extraire de son infocentre sont actuellement de qualité<sup>74</sup> très moyenne, due à un défaut de complétude<sup>75</sup> et d'exactitude, en sus du manque de fraîcheur déjà constaté.

En outre, certaines données pourtant indispensables à toute évaluation, à l'instar du parcours antérieur du mineur en protection de l'enfance, ne sont pas encore disponibles dans l'appli<sup>76</sup>.

### **1.2.1.2 Olinpe, un système d'information en progression constante**

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), service statistique ministériel des ministères sociaux, a repris depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 le pilotage du dispositif national Olinpe<sup>77</sup>, destiné à se substituer à terme aux deux principales enquêtes du dispositif statistique sur la protection de l'enfance et de l'adolescence<sup>78</sup>. Ce système d'information couvre le champ des mineurs et jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure judiciaire et/ou prestation administrative en protection de l'enfance décidée, débutée, renouvelée ou terminée depuis 2012 sur le territoire français, hors aides financières.

<sup>71</sup>D'après la fiche de présentation de Parcours de juin 2020, la mise en service du lot 2 était initialement prévue pour la fin du premier trimestre 2022.

<sup>72</sup>Parcours, Note d'impact, version transmise par la DNUM le 20 juin 2025.

<sup>73</sup>L'activité de saisie repose essentiellement sur les 525 personnels administratifs en unité éducative pour les jeunes confiés au secteur public et sur 51 gestionnaires dans les directions interrégionales de la DPJJ pour le SAH. (Parcours, Note d'impact, op. cit.).

<sup>74</sup>La qualité d'une donnée peut se mesurer selon quatre critères : la complétude : la quantité de valeurs renseignées ; la cohérence : la quantité de valeurs satisfaisant l'ensemble des contraintes ou règles de gestion définies au sein des applicatifs de gestion ; l'exactitude : la quantité de valeurs correctes et sans erreur ; la fraîcheur : l'ensemble des facteurs qui capturent le caractère récent d'une donnée. Cf. le tableau 2 in Berti-Equille, Laure, « Qualité des données », in *Ingénierie des systèmes d'information*, décembre 2004.

<sup>75</sup>Il est par exemple possible d'enregistrer les dates de début et de fin de suivi par l'ASE selon le département de prise en charge. Cependant, le renseignement de cette donnée n'est pas obligatoire et ces variables sont très peu complétées (16 jeunes sur 93 000 en 2024 | source : DPJJ).

<sup>76</sup>Une évolution est prévue dans le lot 2 de Parcours pour pouvoir renseigner le type de mesure de l'ASE.

<sup>77</sup>Observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance. Depuis son déploiement en 2012 et jusqu'en décembre 2022, l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) en était le responsable.

<sup>78</sup>Deux enquêtes permettent de produire les principales statistiques nationales sur l'aide sociale à l'enfance et constituent encore actuellement le socle du dispositif statistique relatif à la protection de l'enfance : l'enquête annuelle sur l'aide sociale des départements et l'enquête quadriennale sur les établissements et services de la protection de l'enfance (ES-PE), la dernière enquête datant de 2021.

Afin de pouvoir disposer de données sur l'exécution des décisions administratives ou judiciaires, dont l'absence problématique a été soulignée par de nombreux rapports<sup>79</sup>, il sera demandé aux départements, lors de la prochaine collecte, de reporter des dates supplémentaires<sup>80</sup>. Sous réserve que ces nouvelles variables soient suffisamment et correctement renseignées, il sera alors possible de calculer les taux d'effectivité des différentes mesures ainsi que leurs délais de mise en œuvre.

De façon à améliorer la qualité des données collectées et transformer Olinpe en véritable outil d'appui au pilotage local, la DREES a engagé un travail collaboratif de rationalisation avec les départements<sup>81</sup>. Celui-ci s'est traduit par le développement d'un outil de datavisualisation<sup>82</sup> d'un socle d'indicateurs sur l'aide sociale à l'enfance<sup>83</sup>, qui permettra de restituer aux départements les données que ceux-ci transmettent, les incitant à une meilleure saisie en la rendant plus utile.

Par ailleurs, toujours dans un souci d'amélioration progressive de la qualité de la donnée, il a été décidé de prioriser 40 des 110 variables pour lesquelles le dispositif Olinpe fait remonter de l'information<sup>84</sup>.

La DREES envisage de publier pour la première fois en 2025 une étude au niveau national à partir des données recueillies en 2024 via Olinpe, sous réserve que celles-ci, actuellement expertisées, soient de qualité suffisante et représentatives de l'ensemble du territoire. En 2024, 54 départements ont transmis des données au titre de l'année 2023, chiffre en constante progression depuis la reprise de ce dispositif par la DREES<sup>85</sup>.

Parcours et Olinpe souffrent donc des mêmes problématiques, des variables mal et/ou peu renseignées, à la qualité encore moyenne. Ils sont cependant engagés dans des dynamiques divergentes : Parcours est à l'arrêt depuis quelques mois, tant en termes de développement que de déploiement, tandis qu'Olinpe est en phase ascendante, avec une amélioration progressive de la donnée collectée. Or les deux systèmes d'information produisent des données très complémentaires, Parcours sur les décisions judiciaires prises en charge par la PJJ, Olinpe sur les décisions judiciaires et les décisions administratives prises en charge par l'ASE. Pour pouvoir disposer d'un panorama complet des décisions et mesures prises en protection de l'enfance, on ne saurait faire l'économie de l'un, Parcours, et se contenter de l'autre, Olinpe. L'amélioration des deux systèmes d'information doit aller de pair.

Des évolutions en matière informatique et statistique s'avèrent donc indispensables pour pouvoir disposer de l'ensemble des données nécessaires à l'évaluation des politiques publiques en protection de l'enfance.

---

<sup>79</sup>IGJ-IGAS, rapport sur les délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance, 2020 ; rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale *op. cit.*

<sup>80</sup>Il s'agit de la date d'audience, la date prévue de début de mesure, la date effective de début de mesure et de la date de fin théorique de la mesure. La date de fin effective figure déjà dans le dispositif Olinpe.

<sup>81</sup>La DREES a mis en place un processus de co-construction itératif avec les collectivités locales portant sur des propositions d'évolutions du dispositif Olinpe à partir des demandes formulées par ces derniers, mais aussi par les autorités de contrôle (IGAS, Cour des comptes), etc.

<sup>82</sup>La datavisualisation permet d'appréhender un sujet donné à travers un ensemble d'indicateurs synthétiques sous forme de tableaux et de visuels simples, clairs et faciles à comprendre.

<sup>83</sup>L'outil de datavisualisation comporte notamment un onglet dédié aux données extraites d'Olinpe, présentant des indicateurs sur les mineurs et sur les mesures et les décisions. Il est prévu d'inclure d'autres indicateurs sur la durée et les délais.

<sup>84</sup>Il s'agit notamment des variables relatives aux caractéristiques du mineur, celles qui permettent de caractériser les décisions et les mesures, enfin celles requises par les appariements.

<sup>85</sup>En 2022, huit départements ont transmis des données pour l'année 2021. En 2023, première année pour laquelle la DREES pilotait la collecte, un tiers des départements a transmis des données pour l'année 2022 en se recentrant sur les variables prioritaires. Pour toutes ces années, les données collectées n'ont jamais été représentatives au niveau national, même pour des variables essentielles, comme les décisions administratives ou judiciaires.

## 1.2.2 Des évolutions informatiques et statistiques indispensables au sein du ministère de la justice

### 1.2.2.1 Donner une nouvelle impulsion à Parcours

La première évolution requise est de redonner une impulsion au développement et au déploiement de Parcours.

Cette réactivation est toutefois conditionnée par l'aboutissement de deux procédures de mise en conformité en cours :

- la première auprès de la direction interministérielle du numérique (DINUM) au titre de l'article 3 du décret relatif au système d'information et de communication de l'État<sup>86</sup>. Le dossier est sur le point d'être validé par le secrétariat général, il sera alors transmis à la DINUM pour avis de conformité. Celui-ci conditionne la réactivation du développement de Parcours (finalisation du lot 2 et développement du lot 3).

- la seconde auprès de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) au titre du règlement général sur la protection des données (RGPD). Le délai pourrait s'avérer assez long, supérieur à un an, d'autant plus que les données portent sur des mineurs et qu'un décret pris en Conseil d'État sera requis à l'issue de la procédure. Son aboutissement conditionne la mise en production du lot 2 de Parcours.

Par ailleurs, la DNUM a relevé dans le cadre de sa revue de projet<sup>87</sup> un certain nombre de prérequis à la réussite du développement et du déploiement du lot 2 de Parcours, qui sont autant de recommandations dont la mise en œuvre dépend en grande partie de la DPJJ<sup>88</sup>.

Trois de ces prérequis ont été soulignés par la DNUM lors de son audition. Premièrement, le poste de chef de projet de Parcours, vacant depuis fin août 2024, doit être pourvu, en privilégiant un profil combinant une connaissance du terrain et des compétences informatiques. Deuxièmement, il convient de vérifier à nouveau la concordance entre les fonctionnalités développées dans Parcours et celles souhaitées par les utilisateurs. Troisièmement, il est impératif de renforcer le plan d'accompagnement au changement des agents qui font ou feront usage de Parcours, notamment par des actions de formation, de façon à accroître leur degré d'adhésion au nouvel applicatif.

Comme le montre le travail engagé par la DREES auprès des départements, ces agents, au premier rang desquels les éducateurs, seront d'autant plus incités à renseigner l'information dans Parcours qu'ils en retireront des bénéfices, par exemple sous la forme d'une plus ample information sur la trajectoire du mineur. La DNUM recommande d'ailleurs, dans sa revue de projet, de renforcer l'équipe de la maîtrise d'ouvrage en ressources dédiées à la conduite du changement en interaction avec le chef de projet et les acteurs de terrain.

La mise en œuvre de ces prérequis conditionne les arbitrages budgétaires qui seront faits par la DNUM et donc la poursuite de Parcours.

**Recommandation 4.** A l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : mettre en œuvre dans les meilleurs délais l'ensemble des recommandations que la direction du numérique lui adresse dans sa revue de projet de Parcours réalisée au second semestre de 2024.

<sup>86</sup>Afin de garantir la sécurité et la conformité des grands projets informatiques de l'État et des organismes placés sous la tutelle de l'État, tout projet de plus de 9 millions d'euros doit, au titre de l'article 3 du décret n°2019-1088 relatif au système d'information et de communication de l'État, être soumis pour avis conforme au directeur de la DINUM. Cet avis est sollicité par le secrétaire général du ministère émetteur. Chaque projet est alors évalué selon cinq axes : stratégie, finances, gouvernance, réalisation et planning.

<sup>87</sup>DNUM/SPG, Revue interne du Projet Parcours, octobre – décembre 2024.

<sup>88</sup>Ces recommandations portent sur cinq volets : clarification de l'impact et des bénéfices recherchés notamment pour les personnels éducatifs ; fiabilisation de la feuille de route pluriannuelle ; organisation et gouvernance du projet ; pilotage financier et contractuel des objectifs ; stratégies de déploiement et conduite du changement (DNUM/SPG, 2024 op. cit.).

### 1.2.2.2 Des procédures d'appariements à pérenniser

Comme la Cour des comptes le constatait récemment, *le déploiement de Parcours est une condition préalable à l'interfaçage des applications du ministère de la justice, qui lui-même conditionne le lancement d'une véritable politique d'évaluation*<sup>89</sup>. Une fois cette condition remplie, il sera en effet possible de décrire les trajectoires des mineurs suivis par le ministère de la justice, que ce soit au titre de l'enfance en danger et/ou de la délinquance des mineurs, qui peuvent se recouper, sans que l'on sache actuellement dans quelle mesure exacte<sup>90</sup>.

La deuxième évolution requise est donc la mise en place de procédures d'appariements, automatisées et pérennes, entre les données extraites de Parcours et celles issues d'autres applicatifs du ministère de la justice, Wineurs pour le suivi des mineurs en assistance éducative et Cassiopée pour le suivi du parcours judiciaire des jeunes ayant commis des infractions.

La réactivation du « panel des mineurs »<sup>91</sup> ainsi que l'élargissement de son champ à l'ensemble des jeunes de moins de 26 ans, actuellement en cours, constitue un facteur d'accélération en ce sens. Ce projet prévoit en effet de combiner les données de Cassiopée et de Wineurs<sup>92</sup>.

Concernant la procédure d'appariement avec Cassiopée, tous les obstacles, tant juridiques que techniques, ont été levés. Le SSER a d'ores et déjà accès aux données nominatives de cet applicatif. Il bénéficie par ailleurs de la mise à disposition par l'INSEE depuis 2021 d'un code statistique non signifiant (CSNS) qui permet de réaliser des appariements dans un contexte sécurisé, sans manipuler de données nominatives<sup>93</sup>. Les premiers appariements entre les bases de données de Parcours et de Cassiopée ont été conduits au premier trimestre 2025.

Concernant la procédure d'appariement avec Wineurs, le SSER prévoit de développer d'ici à la fin de l'année 2025 l'extracteur qui permettra la récupération automatique des données provenant de cet applicatif, notamment celles sur les décisions judiciaires civiles. La qualité des données extraites devrait commencer à être expertisée début 2026.

L'appariement entre ces différentes bases de données permettra de mener des études de cohortes en disposant de l'intégralité du parcours judiciaire des mineurs, tant civil que pénal, ainsi que de leurs caractéristiques socio-économiques (milieu social, niveau d'éducation, etc.).

---

<sup>89</sup>Cf. rapport de la Cour des comptes de 2023 sur les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs.

<sup>90</sup>Cf. SEREV, *Rapport sur le profil des mineurs placés en centres éducatifs fermés au 15 juin 2021*, Op. Cit.

<sup>91</sup>Il s'agit d'une base de données couvrant une cohorte de mineurs pris en charge par la PJJ qui est alimentée au fil du temps par des données relatives à l'activité pénale des parquets et à l'activité civile et pénale des tribunaux pour enfants. Mis en place en 2005, ce panel a été interrompu en 2013. Cf. SSER, *Le panel des jeunes, projet à haute valeur ajoutée pour le ministère de la Justice, dont l'extraction du logiciel Wineurs constitue une pièce centrale*, Note du 22 mai 2024.

<sup>92</sup>Lorsqu'il avait été décidé de sa création en 1996, la DPJJ et le service de la statistique, des études et de la recherche (SSER) du ministère de la justice lui avaient assigné pour objectif de *décrire les trajectoires sociales et judiciaires des mineurs délinquants et des jeunes en danger, au parquet, à l'instruction et au tribunal, que celles-ci concernent une ou plusieurs juridictions. Les objectifs complémentaires étaient de mieux connaître les jeunes délinquants et en danger, de définir leur environnement familial, d'analyser l'impact des décisions prises en assistance éducative et au pénal*. SSER, Note du 22 mai 2024, Op. Cit.

<sup>93</sup>Le CSNS a été défini par la loi pour une République numérique de 2016 afin de permettre la mise en œuvre d'appariements de fichiers à des fins statistiques en limitant l'usage du NIR (ou numéro de sécurité sociale), et garantir ainsi un niveau élevé de protection des données à caractère personnel. Le principe général est d'utiliser une clé d'appariement calculée à partir d'un chiffrage irréversible du numéro de sécurité sociale. Ce nouveau service offert par l'Insee aux organismes du service statistique public s'applique à une grande diversité de fichiers administratifs ou issus d'enquêtes. Une méthode innovante a été conçue pour identifier des personnes à partir de leurs traits d'identité. (Bénichou, Yves-Laurent, Lionel Espinasse et Séverine Gilles, « Le code statistique non signifiant (CSNS) : un service pour faciliter les appariements de fichiers », Courrier des statistiques N9, juin 2023, pages 64-85). Chaque individu figurant dans Cassiopée peut être ainsi identifié de façon unique, même s'il apparaît dans deux procédures différentes.



Le SSER prévoit de conduire une première étude sur le parcours pénal des mineurs au second semestre 2025, visant à élaborer une typologie des trajectoires selon la mesure mise en œuvre par la PJJ. Une fois que la procédure d'appariement avec Wineurs sera finalisée, il devrait alors être possible de conduire une étude similaire sur le devenir des mineurs ayant bénéficié d'une décision judiciaire de protection mais dans les limites de l'information dont dispose le ministère de la justice<sup>94</sup>.

Pour pouvoir étendre cette analyse à l'ensemble des mineurs protégés, qu'ils soient suivis par la PJJ ou l'ASE, et à des dimensions autres que judiciaires, la troisième évolution requise est d'apparier les bases de données du ministère de la justice avec celles des ministères sociaux et du ministère de l'éducation nationale. La création du CSNS, que l'INSEE a mis à disposition de tous les services statistiques ministériels, l'a rendu possible. Des conventions sont en cours d'élaboration avec les directions statistiques du ministère de l'éducation nationale<sup>95</sup> et du ministère du travail<sup>96</sup> pour commencer à travailler dès 2026 sur les parcours scolaires dans le premier cas, professionnels dans le second.

Le SSER rapporte également avoir conclu un accord de principe avec la DREES pour appairer les données extraites d'Olinpe avec celles du panel des jeunes, une fois que celui-ci sera entré en fonctionnement. Faute de moyens suffisants, il considère cependant que cet appariement ne pourra se faire que ponctuellement. De son côté, la DREES a indiqué à la mission qu'elle souhaiterait pouvoir procéder à des appariements avec les données extraites de Parcours, Wineurs et Cassiopée. Disposer de l'information sur les décisions judiciaires qui pourraient être extraites de Wineurs lui permettrait en outre d'alléger la collecte auprès des départements et d'en améliorer la qualité.

La mission ne peut donc qu'encourager que la procédure d'extraction des données de Wineurs soit priorisée par le SSER puisqu'elle permettra, au-delà des bénéfices immédiats que le ministère de la justice retirera de la réactivation du panel des jeunes, de disposer d'une base de données plus complète une fois que les données du ministère de la justice auront été appariées avec celles extraites d'Olinpe. En ce sens, la mission recommande que cet appariement se répète chaque année, au même rythme que la production de données par les systèmes d'information Parcours et Olinpe.

**Recommandation 5.** À l'attention de la secrétaire générale du ministère de la justice : évaluer le budget nécessaire à la mise en place d'une procédure d'appariement pérenne, « en routine », entre les données du ministère de la justice (Parcours, Wineurs et Cassiopée) et celles du dispositif Olinpe.

<sup>94</sup>Sous réserve que les données extraites de Wineurs soient de qualité suffisante (taux de complétude par exemple).

<sup>95</sup>La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

<sup>96</sup>La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).



## 1.3 Conforter le rôle de la justice dans le processus d'habilitation et de contrôle

### 1.3.1 Rationaliser le processus d'habilitation

#### 1.3.1.1 Un processus lourd et complexe

Les décisions ordonnées par l'autorité judiciaire en protection de l'enfance (au civil) et au titre de l'enfance délinquante (au pénal) sont mises en œuvre par des structures gérées par la PJJ directement (secteur public - SP), ou par des structures associatives (secteur associatif habilité – SAH).

Toutes ces structures sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS)<sup>97</sup>, qui doivent à ce titre faire l'objet d'une autorisation préfectorale pour acter leur création et commencer à fonctionner<sup>98</sup>.

Préalablement à la procédure d'autorisation, les besoins identifiés de créations de services font l'objet, pour le secteur public, d'une procédure de création de service et, pour le SAH, d'un appel à projet.

Les établissements et services relevant du secteur associatif doivent par ailleurs être habilités à recevoir des mineurs confiés par l'autorité judiciaire<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup>Article [L.312-1](#) du CASF.

<sup>98</sup>Article [L.313-1](#) du CASF. A noter qu'une décision d'autorisation ministérielle est également exigée pour les établissements et services du SP (article [L.315-2](#) du CASF).

<sup>99</sup>Article [L.313-10](#) du CASF et article [L.113-6](#) du CJPM.

		Création	Autorisation	Habilitation		Contrôle
Structures et services du secteur public		Création de service ( <a href="#">L315-2</a> CASF)	Par le préfet ( <a href="#">L313-3</a> c) CASF) Durée : Illimité Sanction administrative (cessation d'activité) et sanctions pénales ( <a href="#">L313-22</a> CASF)	Non exigée		Par le préfet, l'autorité judiciaire et les services relevant de l'autorité du GDS ( <a href="#">L313-13</a> VI, <a href="#">L313-20</a> CASF)
Structures et services du secteur associatif habilité	<u>Secteur exclusif État</u> « Mettant en œuvre les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire »	Appel à projet ( <a href="#">L313-1-1</a> CASF)	Par le préfet ( <a href="#">L313-3</a> c) CASF) Durée : Illimité Sanction administrative (cessation d'activité) et sanctions pénales ( <a href="#">L313-22</a> CASF)	Habilitation justice Par le Préfet ( <a href="#">L313-10</a> CASF) Durée : 5 ans ( <a href="#">art 5</a> décret du 6 octobre 1988) Sanction : aucune		Par le préfet, l'autorité judiciaire et les services relevant de l'autorité du GDS ( <a href="#">L313-13</a> VI, <a href="#">L313-20</a> CASF)
	<u>Secteur conjoint</u> Mettant en œuvre « des mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire » et « des mesures d'aide sociale à l'enfance »	Appel à projet ( <a href="#">L313-1-1</a> CASF)	Par le préfet <a href="#">L313-3</a> c) et le président du conseil départemental ( <a href="#">L313-1 a</a> ) CASF)* Durée : 15 ans ( <a href="#">L313-1 CASF</a> ) Sanction administrative (cessation d'activité) et sanctions pénales ( <a href="#">L313-22</a> CASF) Renouvellement : tacite reconduction ( <a href="#">L313-5</a> al 1 CASF)	Habilitation justice** Par le Préfet ( <a href="#">L313-10</a> CASF) Durée : 5 ans ( <a href="#">art 5</a> décret du 6 octobre 1988) Sanction : aucune	Habilitation ASE (l'autorisation vaut habilitation) ** ( <a href="#">L313-6</a> CASF) Par le président du conseil départemental ( <a href="#">L313-2</a> , <a href="#">L221-9</a> , <a href="#">L313-13</a> , <a href="#">L313-20</a> VI CASF) Durée : 15 ans	Par le préfet, l'autorité judiciaire, les services relevant de l'autorité du GDS, l'IGAS et le président du conseil départemental ( <a href="#">L313-2</a> , <a href="#">L221-9</a> , <a href="#">L313-13</a> , <a href="#">L313-20</a> VI CASF)
Structures et services du département « Mettant en œuvre des mesures de prévention et d'aide sociale à l'enfance »	Structures associatives	Appel à projet ( <a href="#">L313-1-1</a> CASF)	Par le président du conseil départemental ( <a href="#">L313-3 a</a> ) CASF Durée : 15 ans Sanction administrative (cessation d'activité) et sanctions pénales ( <a href="#">L313-22</a> CASF) Renouvellement : tacite reconduction ( <a href="#">L313-5</a> al 1 CASF)	Habilitation ASE (l'autorisation vaut habilitation) ( <a href="#">L313-6</a> CASF) Par le président du conseil départemental Durée : 15 ans		Par le préfet, le président du conseil départemental et l'IGAS ( <a href="#">L313-2</a> , <a href="#">L221-9</a> , <a href="#">L313-13</a> VI CASF)
	Établissements publics départementaux	Création de service ( <a href="#">L315-2</a> CASF)				

\*L'autorisation peut être délivrée conjointement (par une même décision) s'agissant du SAH conjoint.

\*\* L'habilitation ne peut être délivrée conjointement (par une même décision), notamment car les habilitations justice et ASE ont une durée différente.

Source : Mission

L'autorisation est le préalable obligatoire à l'habilitation. Ces deux procédures relèvent de démarches différentes mais complémentaires : l'autorisation permet de réguler l'offre sociale et médico-sociale afin de rationaliser sa répartition au sein des différents territoires. L'habilitation dite « justice » garantit auprès de l'autorité judiciaire la qualité des prestations délivrées. Elle permet aux magistrats de confier des mesures directement à ces structures associatives habilitées. Elle est délivrée pour tout ou partie de l'établissement ou du service<sup>100</sup>

Les procédures d'autorisation et d'habilitation n'étant pas liées, le non-renouvellement d'une habilitation n'est pas un motif de retrait de l'autorisation.

Les échelons déconcentrés de la PJJ instruisent ces deux procédures pour le compte du préfet<sup>101</sup>.

Selon la DPJJ, l'habilitation justice connaît depuis deux décennies une perte de vitesse importante caractérisée par des retards considérables dans les procédures de renouvellement : 78 % des ESSMS<sup>102</sup> ne sont pas à jour de leur habilitation au 18 avril 2025.

Cette situation peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- la multiplicité des documents à transmettre avec la demande d'habilitation<sup>103</sup>, en partie redondants avec ceux à fournir pour la procédure d'autorisation ;
- l'envoi des documents par le service demandeur en triple exemplaire et par lettre recommandée avec avis de réception<sup>104</sup> ;
- les délais de transmission des avis des autorités judiciaires<sup>105</sup> et de l'éducation nationale ;
- les moyens humains limités des DIR, comme des DT, pour assurer cette mission ;
- l'insuffisance de personnels formés dans les services préfectoraux pour contrôler les demandes<sup>106</sup> ;
- l'absence de sanction du défaut d'habilitation<sup>107</sup>.

<sup>100</sup>[Décret n°88-949 du 6 octobre 1988](#) relatif à l'habilitation des personnes physiques, établissements, services ou organismes publics ou privés auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs ou l'exécution de mesures les concernant.

<sup>101</sup>Article [R. 241-7](#) 8° du CJPM. L'instruction de la demande d'autorisation sur le fondement d'un nombre important de documents, vise à vérifier que le projet répond notamment à des besoins validés par les pouvoirs publics (compatibilité avec les schémas), qu'il présente un coût prévisionnel soutenable pour les financeurs publics et qu'il respecte le cahier des charges établi par les autorités.

<sup>102</sup> Sur un total de 1 013 ESSMS (dont 235 du secteur « exclusif État » et 778 du secteur « conjoint ») : source DPJJ.

<sup>103</sup>Règlement de fonctionnement de l'établissement ou du service, liste des différentes catégories de personnels de la structure, la copie des titres identité universitaires, le CV et des diplômes professionnels de chacun d'eux, le plan des locaux avec l'indication des conditions juridiques de leur occupation, les conditions de fonctionnement pédagogique, administratif et financier de l'établissement ou du service ainsi que l'effectif maximum des jeunes pouvant être pris en charge, une note relative à l'organisation de l'enseignement dispensé ou précisant les conditions de scolarisation.

<sup>104</sup>Article 2 du décret du 6 octobre 1988 précité.

<sup>105</sup>Avis du juge des enfants et du procureur de la République après réalisation d'un contrôle de probité (B2 des dirigeants et des employés).

<sup>106</sup>Il a été rapporté à la mission, le cas d'habilitations accordées par arrêté préfectoral sans instruction préalable de la PJJ, qui n'avait pas été saisie du dossier.

<sup>107</sup>L'instruction [n° DGCS/SD2B/2024/33 du 10 juillet 2024](#) relative à l'inspection-contrôle dans les établissements, services et lieux de vie et d'accueil de protection de l'enfance, évoquée dans le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, relève que des structures accueillant de manière durable des mineurs ou de jeunes majeurs de l'ASE, fonctionnant sans autorisation ni habilitation, *ont fait l'objet de signalements pour des prises en charge socio-éducatives défailantes et des actes de maltraitance à l'encontre des personnes accueillies.*

### 1.3.1.2 Redonner du sens et de l'effectivité à l'habilitation

La fusion des deux procédures (habilitation et autorisation) dans un souci de simplification a pu être un temps, envisagée et même recommandée par la Cour des comptes en 2009<sup>108</sup>. Une rationalisation de la procédure d'habilitation est cependant suffisante pour atteindre le double objectif de performance et de qualité du service rendu.

Celle-ci peut être mise en œuvre selon les pistes suivantes :

- recenser les pièces administratives redondantes ;
- permettre expressément la transmission dématérialisée des pièces administratives via une plateforme numérique sécurisée ;
- synchroniser les calendriers de ces procédures entre elles, en conduisant une politique de renouvellement des habilitations coordonnée avec le renouvellement des autorisations ;
- aligner ces calendriers avec celui des évaluations externes instaurées depuis 2002 pour tous les ESSMS<sup>109</sup> qui ont la même durée de cinq ans et participent de l'évaluation de la qualité de la prestation.

**Recommandation 6.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : modifier l'article 2 du décret n°88-949 du 6 octobre 1988 afin de prévoir expressément la transmission dématérialisée des pièces des demandes d'habilitation.

Dès lors qu'une structure a été autorisée, la procédure d'habilitation justice doit constituer une réelle plus-value en se recentrant sur le contrôle qualité de la prestation fournie par la structure.

À cet effet, il apparaît nécessaire d'aligner les pièces à fournir sur celles garantissant le bon fonctionnement du service et la qualité de la prise en charge éducative<sup>110</sup>, incluant le recueil de l'avis des magistrats. Contrairement au processus d'autorisation, ce n'est en effet qu'au cours de la procédure d'habilitation que les autorités judiciaires sont sollicitées pour donner leur avis.

Par ailleurs, une réflexion pourrait être menée sur l'introduction des comptes-rendus d'évaluation externe dans les documents devant être obligatoirement transmis.

Pour compléter cette démarche qualité, l'introduction dans la procédure d'habilitation du respect du principe de neutralité qui s'impose au secteur associatif<sup>111</sup> apparaît pertinente. Cette préconisation rejoint l'avis du Conseil d'État et invite à un travail de modification du décret 6 octobre 1988 afin que la délivrance de l'habilitation soit désormais conditionnée à l'intégration dans le règlement intérieur de l'obligation de neutralité.

<sup>108</sup>Cour des comptes, rapport public thématique sur la protection de l'enfance, octobre 2009.

<sup>109</sup>Depuis la loi du 02 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, les établissements et services sociaux et médico-sociaux doivent évaluer la qualité des prestations qu'ils délivrent aux personnes accompagnées. L'article 75 de la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé modifie les dispositions de l'article L312-8 du code de l'action sociale et des familles consacrées à cette évaluation. Ainsi, une nouvelle procédure d'évaluation, identique, à l'ensemble des ESSMS, a été mise en place par la Haute Autorité de Santé (HAS) sur la base d'un référentiel unique national. En parallèle, le décret n° 2021-1476 du 12 novembre 2021 relatif au rythme des évaluations de la qualité des ESSMS prévoit désormais un rythme quinquennal des évaluations. Les échéances de transmission des évaluations font l'objet ; par les autorités ayant délivré l'autorisation, d'une programmation pluriannuelle définie par arrêté.

<sup>110</sup>Documents objectivant la qualité du service en termes d'aide à la décision, de prise en charge effective et de pluridisciplinarité des interventions, notamment : le projet d'établissement, le projet de service, le règlement de fonctionnement.

<sup>111</sup>Dans son [avis du 14 octobre 2021](#) relatif au respect du principe de neutralité dans le SAH, le Conseil d'État a qualifié le secteur associatif comme exerçant une mission de service public, notamment au motif que, contrairement aux autres types de structures faisant l'objet d'une autorisation uniquement, une habilitation justice est nécessaire en complément, permettant de vérifier que l'association gestionnaire se conforme aux obligations de l'autorité judiciaire et de l'État.

**Recommandation 7.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : modifier le décret n°88-949 du 6 octobre 1988 afin de supprimer, lors de l'habilitation initiale, les pièces redondantes avec celles exigées pour l'autorisation, de compléter par des éléments qualitatifs les documents adressés aux magistrats sur lesquels ils fondent leur avis et de conditionner la délivrance de l'habilitation à l'inscription de l'obligation de neutralité dans le règlement intérieur de la structure.

L'habilitation répondra ainsi à une exigence renforcée de qualité, obtenue au terme d'une procédure simplifiée.

Aujourd'hui, l'absence d'habilitation n'entraîne pas de conséquences sur la capacité de fonctionner des services : elle est, de fait, devenue optionnelle. La simplification de la procédure d'habilitation résultant des propositions énoncées ci-dessus incitera les établissements à davantage y recourir.

Renforcer le caractère contraignant de l'habilitation, en assortissant son défaut d'une sanction, mobiliserait plus fortement les associations à engager cette procédure. Cependant, prévoir immédiatement une telle contrainte paraît inadapté compte tenu du contexte général de crise du secteur de la protection de l'enfance, que cela contribuerait à aggraver au vu du nombre de structures sans habilitation à jour.

À minima, la mission suggère de mentionner dans les chartes d'engagements réciproque SAH/PJJ, un engagement du secteur associatif de doter d'une habilitation justice à jour l'ensemble des structures et services du SAH prenant en charge des mineurs sur décision judiciaire (civile et pénale).

La réalisation d'un état des lieux des habilitations par ressort et la mise à disposition d'un annuaire de toutes les structures habilitées (placement et mesures en milieu ouvert) à destination des magistrats mandants leur permettrait de connaître le statut des établissements qu'ils désignent.

Il convient de relever que le ministre de la justice a d'ores et déjà demandé, pour les établissements de placement, que soit réalisé, dans le cadre d'un plan de mise en conformité des habilitations « justice », un état des lieux des habilitations d'ici la fin de l'année 2025 et la mise en œuvre de régularisations d'ici trois ans<sup>112</sup>.

### **1.3.1.3 Renforcer le rôle des directions territoriales de la PJJ**

L'instruction des demandes d'autorisation et d'habilitation relève à ce jour de la seule compétence de la DIR, et plus particulièrement du conseiller technique « structuration des services ». Dans la pratique, de nombreuses DT participent à cette instruction de façon plus ou moins formalisée, la DIR assurant dans ce cas auprès d'elles une fonction d'appui et d'expertise technique<sup>113</sup>.

Des directeurs territoriaux rencontrés par la mission souhaiteraient voir consolider de façon pérenne ces attributions en matière d'instruction, en particulier pour le secteur conjoint, où leur proximité avec les services du département les rend plus opérationnels.

Au regard des retards actuellement constatés, la création de postes de conseillers techniques « structuration juridique des services territoriaux » dans les plus grosses DT, permettrait d'accompagner le plan de mise en conformité des habilitations « justice » puis de fluidifier le traitement des procédures, en coordination avec le niveau interrégional.

**Recommandation 8.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : prévoir dans les directions territoriales les plus importantes un poste de conseiller technique « structuration juridique des services territoriaux ».

<sup>112</sup>[Circulaire n°NORJUSF2512224C du 28 avril 2025](#) d'organisation de contrôle au sein des structures accueillant des mineurs placés sur décision judiciaire.

<sup>113</sup>Note du 22 septembre 2016 relative aux conditions d'application du [décret n°2010-214 du 2 mars 2010](#) relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés, établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse.



### 1.3.2 Harmoniser les politiques de contrôle

#### 1.3.2.1 Des contrôles insuffisants réalisés en silo

Chaque administration ou autorité dispose de son propre dispositif de contrôle plus ou moins structuré et permanent, dont la compétence est généralement limitée à son domaine d'intervention.

Ainsi les contrôles peuvent être exercés :

- Par le président du conseil départemental sur les établissements et services de l'ASE<sup>114</sup>.

La démarche de contractualisation initiale a permis de financer dans certains conseils départementaux des pôles de contrôleurs et des formations au titre de l'objectif n°8<sup>115</sup>. Cependant, cet objectif ne figure plus dans les 14 objectifs prioritaires listés dans la nouvelle instruction de la DGCS sur la contractualisation, conduisant certains conseils départementaux à s'inquiéter de la pérennisation des financements par l'État de ces pôles de contrôleurs.

- Par le préfet de département au titre de sa compétence générale de contrôle pouvant être exercée à *tout moment*<sup>116</sup> ; il dispose alors des services déconcentrés de l'État notamment ceux de la PJJ.

La mission a relevé qu'il a été régulièrement déploré par les préfetures l'insuffisance d'effectifs internes formés à la protection de l'enfance en général et à ces missions de contrôle en particulier.

- Par les autorités judiciaires et les échelons déconcentrés de la DPJJ<sup>117</sup>. La DPJJ dispose de conseillers techniques de contrôle de fonctionnement dans chaque DIR, chargés de la mise en œuvre d'une programmation annuelle de contrôles.

La DPJJ en a fait un axe de son plan stratégique national 2023-2027<sup>118</sup>. Elle précise que ce contrôle prend la forme *d'un contrôle hiérarchique dans le secteur public et d'un suivi soutenu dans le SAH*<sup>119</sup>. Dans la pratique, le contrôle de la PJJ porte essentiellement sur les établissements du secteur public et du secteur associatif « exclusif État » habilité justice. A de rares occasions, des contrôles ont pu être réalisés par le conseil départemental et la PJJ sur des établissements ou services du secteur conjoint. Trop peu fréquents<sup>120</sup>, ces contrôles PJJ-département apportent des regards croisés renforçant la qualité du contrôle.

- Par l'IGAS à qui il revient d'assurer le contrôle des services de l'aide sociale à l'enfance<sup>121</sup> incluant les ESSMS exerçant les mesures.

Cependant, la DGCS indique que l'IGAS ne réalise chaque année qu'un ou deux contrôles de cette nature. Elle se trouve également saisie pour inspection en cas d'incidents ou événements particuliers.

<sup>114</sup>Article [L.133-2](#) du CASF.

<sup>115</sup>L'[instruction DGCS/SD2B/DGS/SP1/2020/34 du 20 février 2020](#) relative à la contractualisation préfet/ARS/département pour la prévention et la protection de l'enfance prévoyait dans son objectif 8 de systématiser un volet « maîtrise des risques » dans les schémas départementaux de protection de l'enfance, incluant un plan de contrôle des établissements et services. Cet objectif n'a pas été modifié avant 2025.

<sup>116</sup>Article [L.313-13](#) VI du CASF.

<sup>117</sup>L'article [L.313-20](#) du CASF pose un principe général de contrôle des établissements et services prenant en charge des mesures judiciaires pouvant être exercé par l'autorité judiciaire et les services relevant de l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la Justice, sans préjudice des pouvoirs reconnus au président du conseil départemental.

<sup>118</sup> PSN 2023-2027 : *piloter une politique de contrôle interne exigeante au soutien de la maîtrise des risques*, déclinant le [décret n°2022-634](#) relatif à l'audit et au contrôle interne de l'État, qui oblige chaque département ministériel à se doter d'un dispositif de contrôle interne.

<sup>119</sup>[Note du 1<sup>er</sup> février 2023](#) relative à la politique de contrôle interne à la DPJJ, qui prévoit que le contrôle se fasse sous forme d'accompagnement des départements dans la mise en place de l'évaluation de l'activité des structures par la conduite de contrôle de fonctionnement conjoints. À ce titre, des sessions de formation, mises en place par l'ENPJJ, sont ouvertes aux personnels des conseils départementaux.

<sup>120</sup> Les principaux freins tiennent au manque de moyens RH dédiés à ces contrôles, de personnels formés et à la difficulté de conjuguer les agendas pour mener les contrôles conjointement.

<sup>121</sup>Article [L.221-9](#) du CASF.

De fait, les contrôles déployés dans les structures de protection de l'enfance sont manifestement insuffisants, tant en nombre qu'en qualité<sup>122</sup>. Le manque de moyens humains est indéniablement un facteur l'expliquant.

La ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, a indiqué que le renforcement du contrôle des établissements de la protection de l'enfance était une de ses priorités<sup>123</sup>.

### ***1.3.2.2 Dimensionner les ressources en cohérence avec les instructions gouvernementales récentes impulsant une démarche concertée de contrôle***

L'instruction DGCS du 10 juillet 2024<sup>124</sup> vient rappeler le rôle du préfet en matière de contrôles des ESSMS et lieux de vie, en complément de celui des départements et invite les préfets à se substituer aux départements, *en cas de carence manifeste* de leur part pour la mise en œuvre des contrôles.

Dans cette lignée, la circulaire du ministère de la justice du 28 avril 2025<sup>125</sup> rappelle également le rôle déterminant que les services de l'État et l'autorité judiciaire doivent jouer dans ce domaine.

Cette circulaire est l'occasion, pour les différents acteurs de la justice, d'engager une démarche coordonnée avec les services préfectoraux, afin de s'assurer de l'effectivité de la programmation des contrôles.

La mission a pris connaissance de groupes de travail au sein des juridictions pour le recensement des lieux de placement et la détermination du mode opératoire des contrôles. Il a été souligné à cette occasion la difficulté résultant de l'absence de référentiel pour les visites de contrôle, plusieurs interlocuteurs ayant signalé la nécessité d'harmoniser les pratiques entre territoires ou ressorts. La DPJJ a lancé un groupe de travail autour de la réalisation d'un tel référentiel national de contrôle, démarche essentielle pour garantir une méthodologie et des modalités identiques de contrôle.

Si cette circulaire a lancé une réelle dynamique de travail entre partenaires<sup>126</sup>, toutefois, l'association Départements de France<sup>127</sup>, à l'instar de nombreux interlocuteurs de la mission, alertent sur le fait que cela va générer une charge supplémentaire difficilement soutenable pour les magistrats de la jeunesse comme pour la PJJ. Tous les directeurs territoriaux entendus par la mission ont à ce titre demandé des moyens pour répondre aux exigences de la circulaire.

Il apparaît donc indispensable de tenir compte du nombre d'établissements accueillant des mineurs sur le ressort des directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse, pour renforcer la fonction « soutien » au sein des échelons déconcentrés de la PJJ, afin de permettre leur participation active au contrôle des structures accueillant des mineurs en assistance éducative.

---

<sup>122</sup>Le CESE, dans son rapport de 2024, comme la commission d'enquête de l'Assemblée nationale en avril 2025, ont préconisé la création d'une autorité indépendante. La Défenseure des droits a dressé à l'occasion de son audition par cette commission d'enquête un constat sévère : *Le contrôle des établissements et des services sociaux, des assistants familiaux, des lieux de vie et d'accueil autorisés est encore beaucoup trop lacunaire. Les procédures obligatoires de remontée des événements indésirables et des événements indésirables graves n'existent pas toujours ou sont mal connues, peu maîtrisées et n'associent pas forcément les préfets.*

<sup>123</sup>À l'occasion de son audition par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale.

<sup>124</sup>[Instruction N°DGCS/SD2B/2024/73 du 10 juillet 2024](#) relative à l'accueil des mineurs et jeunes majeurs confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) dans des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) autorisés.

<sup>125</sup>[Circulaire n°NORJUSF2512224C du 28 avril 2025](#) d'organisation de contrôle au sein des structures accueillant des mineurs placés sur décision judiciaire.

<sup>126</sup>En prescrivant une programmation nationale de contrôle comprenant 35 visites sur site minimum par trimestre. Cf. Circulaire du 28 avril 2025 *Op. Cit.*

<sup>127</sup>Le président de Départements de France a réagi à la circulaire du Garde des Sceaux du 28 avril 2025 via un communiqué de presse du 2 mai : *Départements de France prend note de la volonté du Garde des Sceaux de renforcer les contrôles des structures accueillant des enfants placés, mais émet des doutes sur la capacité des juges des enfants à mener de telles opérations, alors qu'ils sont déjà débordés ou de la PJJ, alors même qu'elle peine à remplir sa mission première qui est de s'occuper des primodélinquants juvéniles, faute de personnels et de moyens.*

Il apparaît tout aussi indispensable, pour les mêmes raisons, de tenir compte du nombre d'établissements accueillant des mineurs dans le calcul de la charge de travail des juges des enfants et des magistrats du parquet.

### **1.3.2.3 Consolider la formation des acteurs en matière de contrôle**

L'ENPJJ organise depuis plusieurs années, en lien avec la DPJJ, des sessions de formation au profit des conseillers techniques chargés des contrôles de fonctionnement, mais également des agents des conseils départementaux qui le souhaitent, affichant ainsi sa volonté de développer la coopération entre État et conseils départementaux dans le champ de la protection de l'enfance. L'ENPJJ a également développé un module de « *rapid learning* » à l'attention des cadres.

Ces initiatives méritent d'être développées dans un contexte où l'accent est porté au plus haut niveau sur la nécessité de garantir une prise en charge de qualité en protection de l'enfance et de mobiliser l'ensemble des acteurs sur la réalisation de contrôles et de vérification des conditions d'accueil des enfants et adolescents.

## **2 PROMOUVOIR UNE PRISE EN CHARGE DES ENFANTS MOINS CONTRAINT ET MOINS INSTITUTIONNELLE**

### **2.1 Conditionner l'intervention judiciaire à une application effective du principe de subsidiarité**

#### **2.1.1 Un objectif législatif non concrétisé dans les faits**

Axe cardinal de la loi du 5 mars 2007, le principe de subsidiarité de la prise en charge judiciaire sur la prise en charge administrative participe à l'équilibre entre la protection des enfants et les droits des parents, en favorisant un accompagnement éducatif le moins intrusif possible. L'enfant doit être protégé dans son environnement familial chaque fois que cela est possible et l'intervention des institutions ne doit se faire qu'en dernier recours, de manière graduée. Les effets vertueux d'une prise en charge consentie, reposant sur des rapports contractualisés entre le département et les parents, dépassent le seul intérêt de l'enfant concerné et permettent au juge de recentrer son intervention de façon qualitative auprès des familles les plus en difficulté.

Pourtant, en dehors des situations nécessitant par nature l'intervention de l'autorité judiciaire (maltraitance notamment), la déjudiciarisation attendue n'a pas eu lieu. Les facteurs d'explication, multiples et protéiformes, sont désormais bien identifiés<sup>128</sup>. La prévention, considérée comme un *impensé politique*<sup>129</sup>, et la détection précoce de signaux faibles appelant à un soutien à la parentalité, demeurent un préalable absolu et impliquent une mobilisation et une articulation de politiques publiques encore trop silotées<sup>130</sup>.

Lorsque les difficultés éducatives sont identifiées, l'offre d'accompagnement et de prise en charge administrative devrait permettre une réponse adaptée. Or l'investissement limité de certains conseils départementaux dans les dispositifs de protection administrative à domicile est régulièrement dénoncé.

Même si le taux moyen de judiciarisation de la protection de l'enfance reste très élevé au niveau national (près de 75 % toutes mesures confondues<sup>131</sup>), celui-ci présente une grande variabilité suivant les territoires<sup>132</sup>, signe que des leviers existent pour rééquilibrer les prises en charge.

<sup>128</sup> Outre le rapport de l'Assemblée Nationale, on peut se reporter notamment aux conclusions du [groupe de travail sur la protection des états généraux de la justice](#) ou, plus récemment, au [rapport de la mission flash relative à la déjudiciarisation](#) IGJ-mars 2025.

<sup>129</sup> Rapport de l'Assemblée Nationale, précité.

<sup>130</sup> Sur les leviers d'amélioration de la prévention, la mission renvoie au rapport IGA/IGAS/IGESR/IGJ sur le parcours des jeunes en rupture ou risque de rupture - mai 2024 (notamment aux recommandations 8, 9, 11 et 12).

<sup>131</sup> Selon les données transmises à la mission par la DREES.

<sup>132</sup> Le taux de judiciarisation toutes mesures confondues en 2023 va de 60,6 % dans la Vienne à 87,3 % dans le Lot-et-Garonne (source : données DREES).

Le renforcement de la place de la justice dans les instances de gouvernance locale constitue un premier vecteur de mobilisation de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance.

La déjudiciarisation doit se penser tant en amont qu'en aval de l'intervention du juge des enfants car, comme cela a pu être indiqué à la mission, le constat est posé *qu'une fois mis le doigt dans l'engrenage du judiciaire, il est très difficile d'en sortir.*

### **2.1.2 Limiter la judiciarisation en amont du processus judiciaire : la primauté de l'aide consentie dès l'évaluation de l'information préoccupante**

#### **2.1.2.1 Agir sur l'acculturation des intervenants au principe de subsidiarité**

L'information préoccupante transmise à la cellule départementale de recueil des informations préoccupantes (CRIP)<sup>133</sup> a vocation à alerter le président du conseil départemental sur la situation d'un mineur pouvant laisser craindre que sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risque de l'être, ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif ou social sont gravement compromises ou en risque de l'être. La mission de la CRIP consiste à évaluer la situation du mineur et à proposer le cadre dans lequel des actions de protection et d'aide peuvent être mises en œuvre, en intégrant *la capacité des titulaires de l'autorité parentale à se mobiliser pour la protection du mineur, leurs ressources et celles des personnes de leur environnement*<sup>134</sup>.

Les résultats de l'enquête réalisée par la mission montrent que les DTPJJ, les juges des enfants et les parquets mineurs considèrent que la recherche prioritaire d'une prise en charge administrative par la CRIP est globalement intégrée aux évaluations. Pour autant, un bon nombre de renvois de signalements à la CRIP par le parquet restent motivés par une insuffisance à ce titre. Par ailleurs, les auditions et les contributions adressées à la mission révèlent quant à elles que le principe de subsidiarité n'est pas suffisamment ancré dans la culture des travailleurs sociaux. Certains soulignent en outre que la *peur du risque personnel et médiatique* influe sur les propositions d'orientations judiciaires.

L'amélioration de la diffusion du principe de primauté de la prise en charge administrative suppose une meilleure intégration par tous les acteurs de la protection de l'enfance de leurs cadres d'interventions respectifs. L'interconnaissance des cultures professionnelles contribue également à un travail de réassurance auprès des travailleurs sociaux, comme des magistrats, car l'intervention en protection de l'enfance suppose l'intégration d'une forme de « culture du risque ».

Il ressort des éléments transmis à la mission par l'ENM et l'ENPJJ que le principe de subsidiarité, dans toutes ses composantes, fait partie intégrante de la formation initiale des magistrats et des agents de la PJJ.

Pour aller plus loin, le développement de formations interinstitutionnelles<sup>135</sup> localement constitue un levier d'acculturation important, à l'instar de ce qui est mis en place dans le Nord<sup>136</sup>. L'offre de formation déconcentrée de l'ENPJJ, ouverte à un public extérieur, participe de cette démarche<sup>137</sup> tout comme les formations dispensées par l'ENM, en partenariat avec l'ENPJJ aux assesseurs des TPE, outre celles ouvertes aux personnels de la PJJ et de l'ASE, même si les thématiques concernent majoritairement la prise en charge des mineurs délinquants.

<sup>133</sup>Article [L.226-2-1](#) et [L.226-3](#) du CASF.

<sup>134</sup>Article [D.226-3-1](#) II du CASF.

<sup>135</sup>À noter que le rapport IGJ/IGAS sur les mineurs en grandes difficultés en octobre 2024 recommande de *prévoir des crédits à disposition des Préfets pour l'organisation de formations interinstitutionnelles relatives à la protection de l'enfance.*

<sup>136</sup> Le conseil départemental du Nord indique que les agents territoriaux qui vont travailler dans la protection de l'enfance bénéficient d'une formation dédiée avant leur prise de poste, facilitée par la présence de l'ENPJJ sur le territoire.

<sup>137</sup> L'ENPJJ propose, au niveau national, dans chacun de ses pôles territoriaux de formation (PTF, 9 dans toute la France et 3 missions ultramarines), des formations continues relatives à l'évaluation du danger, des besoins et ressources des enfants en lien avec référentiel de la Haute autorité de santé.



Préconisation.3. Une démarche, portée en interministérialité et avec les départements, pourrait tendre à la mise en place de formations communes, construites en partenariat par l'ENPJJ, l'ENM et le centre national de la fonction publique territoriale<sup>138</sup> ainsi que le développement de « kits de formation », à l'instar de celui développé sur la maltraitance des enfants<sup>139</sup>.

Par ailleurs, les directions territoriales de la PJJ comme les autorités judiciaires doivent être incitées à promouvoir le principe de subsidiarité dans le cadre des instances de gouvernance locale auprès des cadres et des cadres intermédiaires du conseil départemental, afin que les principes irriguant l'articulation des interventions soient ensuite diffusés aux travailleurs sociaux.

Enfin, la mission retient comme un moyen d'action pertinent la mise à disposition d'agents de la PJJ auprès des CRIP, expérimentation mise en place dans le cadre de la crise sanitaire<sup>140</sup> et désormais effective dans une trentaine de départements<sup>141</sup>.

En effet, en dépit de l'absence d'effet statistiquement objectivable sur la déjudiciarisation des mesures, les entretiens menés par la mission, comme l'évaluation réalisée par la DPJJ<sup>142</sup>, montrent que ces mises à disposition participent à l'appropriation commune des parcours en protection de l'enfance, permettent de développer une culture partagée sur l'appréciation du danger et sur l'urgence et alimentent la réflexion sur la nature des orientations administratives et judiciaires. Cette démarche doit être ainsi encouragée comme vecteur d'acculturation réciproque, outre le fait qu'elle favorise le partenariat entre la PJJ et le conseil départemental<sup>143</sup>. Cela implique pour les directions territoriales de disposer de ressources humaines suffisantes<sup>144</sup>, ce à quoi la contractualisation pourra contribuer, la récente instruction offrant cette possibilité<sup>145</sup>.

Les magistrats interrogés par la mission indiquent que la recherche prioritaire d'une prise en charge consentie dans un cadre administratif n'est que peu intégrée aux évaluations conduites dans le cadre des MJIE. Envisager de façon systématique la subsidiarité d'une intervention judiciaire suppose de bien connaître l'étayage administratif disponible sur le territoire, ce qui n'est pas toujours le cas pour les agents de la PJJ<sup>146</sup>.

---

La majeure partie des PTF (6 sur 9) intègre des éléments spécifiques dans cette formation sur le principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire et la réversibilité des parcours de prise en charge, ainsi que sur des informations sur les différentes mesures administratives pouvant être mises en place par les conseils départementaux. Ces formations, comme toutes les formations PJJ, sont ouvertes aux publics extérieurs. En 2024, ces formations ont accueilli un peu plus de 24 % de personnels extérieurs à la PJJ, de provenances variées : éducation nationale, direction de l'administration pénitentiaire, conseils départementaux et secteur associatif. En 2025, le taux de professionnels extérieurs ayant suivi ces formations avoisine les 30 %.

<sup>138</sup> La défenseure des droits en a fait une recommandation générale dans sa décision cadre du 28 janvier 2025 (recommandation n°15).

<sup>139</sup> L'ENM a élaboré, en partenariat avec l'ONPE, la DGCS et le SADJAV, un kit pédagogique en ligne sur le traitement judiciaire de la maltraitance envers les enfants, afin de répondre à la mesure n° 8 du plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2020-2022, offrant une formation en distanciel, la mise à disposition d'un kit formateur pour le déploiement de formations locales et des regroupements en ligne via des conférences virtuelles.

<sup>140</sup> [Dépêche](#) DPJJ du 8 juin 2020 relative au renforcement des instances de coordinations et des dispositifs d'évaluation et de suivi des enfants en danger ou en risque de l'être, dans le contexte de la levée progressive des restrictions imposées par l'épidémie de covid 19 et de la reprise d'activité des juridictions, prévoyant la mise à disposition de 0,2 ETPT d'agent de la PJJ dans les CRIP.

<sup>141</sup> Les freins à la mise en place de ce dispositif tiennent notamment aux différentes formes d'organisation des CRIP (CRIP centralisée ou antennes détachées), au refus ou à l'absence de réponse de certains départements ainsi qu'au manque de ressources humaines au sein des directions territoriales.

<sup>142</sup> Évaluation de la mise à disposition de professionnels de la PJJ au sein des CRIP réalisée par la DPJJ (SEREV et SDMPJE) en 2024.

<sup>143</sup> Plusieurs directions territoriales ont indiqué à la mission que cette mise à disposition avait permis de réinstaurer et de fluidifier les relations avec les conseils départementaux.

<sup>144</sup> D'après le bureau SDRHRS, 11,4 ETPT ont été affectés dans le cadre de ce dispositif en 2021, 12,4 en 2022 et 2023 et 13,6 en 2024, pour un plafond d'autorisation d'emploi fixé à 20.

<sup>145</sup> Objectif n°8 de l'instruction interministérielle du 29 avril 2025, précitée.

<sup>146</sup> Une étude empirique menée dans une DT du Sud-Est sur 30 rapports de fin de MJIE a montré que dans 100 % des cas, seule l'AEMO avait été proposée.

Préconisation.4. Il appartient aux directions territoriales, en lien avec les conseils départementaux, de veiller à la formation des professionnels réalisant les mesures judiciaires d'investigation éducative (agent PJJ et personnels des services d'investigation du secteur associatif habilité) sur toute la palette des actions éducatives administratives existantes.

Les formations déconcentrées proposées par l'ENPJJ<sup>147</sup> offrent une opportunité d'échanges croisés à cet égard.

#### ***2.1.2.2 Aménager le délai d'évaluation de la cellule de recueil des informations préoccupantes pour permettre une prise en charge conforme à l'intérêt de l'enfant***

L'évaluation d'une information préoccupante (IP) transmise à la CRIP doit être conduite dans un délai de trois mois<sup>148</sup>. De l'avis de la majorité des personnes consultées par la mission, hors cas d'urgence, ce délai n'est pas adapté au temps requis pour un travail de qualité avec les parents visant, après le temps de prise de contact, à leur faire prendre conscience de la nécessité d'un accompagnement, à obtenir leur adhésion aux mesures et à rechercher, le cas échéant, des alternatives au placement institutionnel<sup>149</sup>. De nombreux signalements sont ainsi adressés au procureur de la République dans des cas où un travail sur une prise en charge contractualisée a été amorcé mais non finalisé ou non mis en œuvre, faute de temps. Plusieurs magistrats du parquet en charge des mineurs ont fait part à la mission des limites de leur possibilité d'action auprès du conseil départemental une fois le délai d'évaluation expiré<sup>150</sup>.

Quand bien même, dans la pratique, le délai de trois mois pour évaluer l'IP est parfois dépassé<sup>151</sup>, il apparaît nécessaire de maintenir l'obligation de réaliser une évaluation rapide du risque de danger ou de danger, éviter la dégradation des situations et intégrer les contraintes administratives liées au circuit de traitement des IP.

Il pourrait en outre être prévu un module complémentaire, assorti d'un nouveau délai de quelques semaines, qui serait actionné dans l'objectif de poursuivre un travail engagé avec les parents pour la mise en place d'une mesure administrative. Un tel dispositif permettrait de desserrer la pression mise sur les professionnels et favoriserait une prise en charge des enfants fondée sur la coopération de la famille. Le recours à ce temps supplémentaire devra être limité à des cas précis et l'opportunité de sa mise en œuvre encadrée. Ce délai complémentaire, permettra, en cas de signalement à l'autorité judiciaire, d'objectiver l'impossibilité d'une prise en charge consentie.

Préconisation.5. Il est préconisé d'envisager la possibilité pour les cellules de recueil des informations préoccupantes de bénéficier d'un délai complémentaire de deux mois maximum, pour permettre la poursuite d'un travail vers une aide administrative consentie.

<sup>147</sup> Cf. note de bas de page n°137.

<sup>148</sup> Article [D.226-2-4](#) II du CASF.

<sup>149</sup> Cf. *infra* 2.2.2.1.

<sup>150</sup> Il a par exemple été indiqué que des signalements mentionnant un contact avec la famille en fin de processus d'évaluation étaient transmis au parquet avec demande de saisine du JE en raison de l'expiration du délai de trois mois, délai ensuite opposé au parquet qui sollicitait une reprise de contact avec la famille.

<sup>151</sup> Les départements ayant répondu au questionnaire de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale ont indiqué (47 sur 66 répondants) dépasser ce délai d'environ 48 jours (rapport précité, p488).

### *2.1.2.3 Permettre à un seul parent de consentir à l'aide administrative en cas d'absence ou de défaillance de l'autre parent*

Actuellement, souscrire à une mesure d'aide éducative pour un enfant, quelle que soit la nature de celle-ci, nécessite l'accord des deux parents exerçant en commun l'autorité parentale. Dans la pratique, l'absence de l'un des parents, voire sa défaillance, fait obstacle à ce qu'un accompagnement administratif puisse être mis en œuvre, y compris lorsque l'autre parent, avec lequel l'enfant réside habituellement, en fait la demande ou à tout le moins l'accepte.

Proposé par le groupe de travail sur la justice de protection dans le cadre des états généraux de la justice<sup>152</sup> dans la suite de l'avis de la Défenseure des droits, et soutenu par l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), un aménagement des exigences requises pour contractualiser avec le département dans ce cadre précis serait de nature à favoriser une aide administrative et à faciliter l'action des travailleurs sociaux. Le principe resterait bien sûr celui d'une recherche du consentement des deux parents à l'aide éducative, ce qui implique des démarches proactives y compris pour localiser et mobiliser le parent défaillant. Il importe par ailleurs de préserver la possibilité pour ce parent de s'opposer à l'intervention administrative, y compris après sa mise en œuvre.

Outre que cela permettrait de réduire le nombre de saisines injustifiées en assistance éducative, cette mesure impacterait favorablement les délais d'intervention éducative, dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Préconisation.6. Il convient de prévoir, 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 au domicile du seul parent qui y consent.

### *2.1.3 Appliquer le principe de subsidiarité à l'entrée dans le processus judiciaire*

#### *2.1.3.1 Renforcer le rôle de filtre du parquet par une politique formalisée et la possibilité de lever les placements provisoires ordonnés en urgence*

Le procureur de la République, saisi d'un signalement par le conseil départemental, doit s'assurer que le mineur se trouve en danger et, hors danger grave et immédiat, qu'une aide éducative par le conseil départemental s'est avérée inefficace ou impossible à mettre en œuvre du fait du refus de la famille ou de son impossibilité à y consentir<sup>153</sup>.

Le questionnaire adressé aux parquets mineurs par la mission montre que le critère de subsidiarité est vérifié, à leur niveau, de manière systématique ou fréquente par une majorité des répondants (63 %), tandis qu'une minorité indique ne le faire que ponctuellement (27 %) voire jamais (8 %). Par ailleurs, la majorité des répondants (59 %) indique qu'il n'existe pas de politique formalisée de traitement des signalements visant à limiter la saisine des juges des enfants par application du principe de subsidiarité<sup>154</sup>.

La mission a constaté lors de ses investigations que la mobilisation des parquets dans la protection de l'enfance est d'intensité variable, principalement pour des raisons d'effectifs et de manque de temps pour analyser les signalements<sup>155</sup>. Elle a également relevé les bénéfices d'une implication forte dans la protection de l'enfance par la mise en œuvre d'une politique rigoureuse de traitement des signalements et la participation aux instances de gouvernance<sup>156</sup>.

<sup>152</sup> [Rapport du groupe de travail](#), proposition n°15.

<sup>153</sup> Article 375 du code civil.

<sup>154</sup> Cf. Annexe 7. 104 parquets mineurs sur 156 ont répondu au questionnaire adressé par la mission.

<sup>155</sup> Plusieurs interlocuteurs ont déploré que les parquets n'assurent pas toujours, voire jamais pour certains, leur rôle de filtre et saisissent les juges des enfants des signalements, systématiquement selon certains, sans exiger préalablement du département qu'il rapporte la preuve que les parents ont refusé la prise en charge ou qu'elle était impossible.

<sup>156</sup> Le parquet de Marseille par exemple a mis en place une politique stricte d'application du principe

Si la moitié des saisines des juges des enfants provient de requêtes du procureur de la République suite à un signalement de l'ASE<sup>157</sup>, l'entrée dans le processus judiciaire de protection de l'enfance tient également aux situations d'urgence. L'ordonnance de placement provisoire (OPP), décidée par le ministère public<sup>158</sup> a ainsi pu être décrite comme *le principal mode d'entrée en protection de l'enfance* et, plus encore, dans le placement<sup>159</sup>.

Le placement en urgence d'un mineur sur décision du procureur de la République entraîne *de facto* la saisine du juge des enfants. Les textes ne prévoient pas la possibilité pour le parquet de mettre fin au placement dans cet intervalle.

Or des professionnels entendus par la mission soulignent que le choc généré par un placement en urgence peut susciter une mobilisation de la famille et des proches de l'enfant, voire une prise de conscience des parents<sup>160</sup>. Dans ces situations, le maintien du placement peut ne plus être justifié, de sorte que le parquet devrait pouvoir y mettre fin sans qu'une saisine du juge des enfants s'impose. L'évaluation de la situation du mineur, intégrant le travail avec les parents et les proches, pourrait, le cas échéant, être confiée à la CRIP, le processus classique trouvant alors à s'appliquer.

Le nombre potentiellement limité de ces situations n'est pas de nature à provoquer un accroissement de charge substantiel pour les parquets, alors qu'il présente un allègement réel pour les juridictions pour mineurs en évitant l'ouverture de procédures en assistance éducative<sup>161</sup>.

**Recommandation 9.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse en lien avec la directrice des affaires civiles et du sceau : envisager la modification de l'article 375-5 du code civil afin de prévoir la possibilité pour le procureur de la République de mettre fin aux effets de son ordonnance de placement provisoire sans avoir l'obligation de saisir le juge des enfants ou en rapportant sa saisine si elle est déjà intervenue.

### 2.1.3.2 *Recentrer l'office du juge des enfants sur l'aide contrainte : l'inscription du principe de subsidiarité dans le code civil*

Actuellement l'article 375 du code civil fixe comme unique critère de compétence du juge des enfants l'existence d'un danger ou des conditions d'éducation gravement compromises pour l'enfant. Si certains juges des enfants indiquent d'ores et déjà vérifier l'impossibilité d'une prise en charge administrative, les conduisant, en cas contraire, à prononcer des non-lieux à assistance éducative, tous ne considèrent pas ce critère comme fondateur de leur intervention. Or c'est bien le sens de l'évolution voulue par le législateur : le danger doit s'inscrire *dans une carence ou un exercice défectueux de l'autorité parentale qui ne trouve pas de solution dans une prise en charge contractualisée, soit qu'elle est inadaptée, refusée ou inopérante*<sup>162</sup>.

de subsidiarité déclinée dans le « permanencier » de la section mineur/famille, qui rappelle la nécessité de procéder à ces vérifications et de solliciter des éléments complémentaires en cas de carence à ce titre. Des actions sont menées auprès de partenaires (réunions bisannuelles « enfance en danger ») avec les forces de l'ordre, l'ASE, l'éducation nationale, les maisons départementales des solidarités et la médecine scolaire pour diffuser le principe de subsidiarité.

<sup>157</sup> En 2023, le juge des enfants est saisi en premier lieu par le parquet (84 %), soit après signalement de l'aide sociale à l'enfance (63 %), de la police ou de la gendarmerie (3 %) ou d'autres organismes (18 %). Il peut aussi être saisi directement (16 %), soit par l'aide sociale à l'enfance ou un autre organisme (3 %), soit par le mineur lui-même ou par un proche (13 %) - [Références Statistiques Justice](#) édition 2024.

<sup>158</sup> Article [375-5](#) du code civil : En cas d'urgence, le procureur de la République peut ordonner le placement provisoire du mineur, à charge de saisir dans les huit jours le juge compétent, qui maintiendra, modifiera ou rapportera la mesure. Le juge des enfants doit audier le dossier dans les 15 jours de sa saisine (article [1184](#) du code de procédure civile - CPC).

<sup>159</sup> Le conseil départemental du Nord a précisé à la mission que l'OPP parquet était le principal mode d'entrée en protection de l'enfance : de 60 OPP par mois en 2019, le nombre mensuel est supérieur à 100 depuis plus de six mois.

<sup>160</sup> Il a pu être cité également le cas d'adolescents quittant le domicile familial suite à une dispute avec leurs parents, générant une situation pouvant conduire à la prise d'une OPP, alors que la situation se normalise très vite.

<sup>161</sup> Ouverture d'un dossier par le greffe, convocation des parents et de l'enfant en urgence, d'un avocat le cas échéant, tenue d'une audience, rédaction puis notification d'une décision.

<sup>162</sup> Laurent Gebler, [Le principe de subsidiarité en assistance éducative](#) paru dans ENM info 2024.



C'est ainsi que l'assistance éducative trouve à s'appliquer en dernier recours, après épuisement ou inadaptation des autres modalités de traitement de la situation par la voie administrative comme par l'application des dispositifs du droit commun<sup>163</sup>.

Un exemple contraire est fréquemment rencontré, celui des mineurs non accompagnés dont ni la minorité ni l'isolement ne sont contestés, qui représentent une part importante de l'activité des juges des enfants dans certains tribunaux. La saisine du juge aux affaires familiales en charge des tutelles devrait s'imposer pour confier la tutelle de ces mineurs à l'ASE au titre de l'article 411 du code civil, le danger ne résultant pas de carences ou d'une défaillance parentale mais de l'absence de parents en capacité d'exercer l'autorité parentale.

Pour assurer une application homogène du principe de subsidiarité et promouvoir une prise en charge consentie, dans l'intérêt de l'enfant, il apparaît nécessaire de l'inscrire dans les textes du code civil fondant la compétence du juge des enfants en assistance éducative. Loin d'une simple précision d'affichage, cette consécration textuelle permettrait d'opposer le principe, quel que soit le mode de saisine du juge des enfants, hors cas d'urgence et hors danger grave et immédiat. Dans tous les cas de saisine du juge des enfants, il devra donc être justifié qu'une aide éducative administrative préalable s'est avérée impossible à exécuter ou inefficace, selon des modalités qui pourront être définies entre les acteurs de la protection de l'enfance<sup>164</sup>.

Enfin, l'inscription du principe de subsidiarité dans le code civil permettra de l'intégrer à tous les stades de la procédure, y compris lors du renouvellement des mesures, contraignant chacun à réévaluer le bien-fondé de l'intervention judiciaire à l'aune de l'adhésion des parents à l'aide éducative<sup>165</sup>.

**Recommandation 10.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse en lien avec la directrice des affaires civiles et du sceau : inscrire le principe de subsidiarité de l'intervention du juge des enfants dans l'article 375 du code civil.

## 2.1.4 Favoriser la sortie du processus judiciaire

### 2.1.4.1 Vérifier la subsidiarité à chaque échéance de mesure

Le principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire irrigue l'ensemble du processus de prise en charge au titre de la protection de l'enfance. Ainsi, l'adhésion des parents et leur capacité à coopérer à l'aide éducative doivent être systématiquement interrogés par tous les acteurs, à tous les stades. Cependant, les JE considèrent en majorité que la recherche d'une prise en charge administrative au moment de l'échéance de la mesure n'est réalisée que de manière ponctuelle voire jamais<sup>166</sup>.

La démarche devrait pourtant être intégrée par les acteurs de la protection de l'enfance dans la perspective du débat sur le renouvellement ou la cessation de la mesure judiciaire. Cela exige en outre que le travail effectué avec les parents, comme leur positionnement sur la prise en charge, apparaissent dans les rapports.

**Préconisation.7.** Il convient de mener un travail commun entre le conseil départemental, le secteur associatif habilité, les autorités judiciaires et la PJJ<sup>167</sup> afin que l'adhésion des parents à la mesure soit systématiquement vérifiée et formalisée dans les rapports de fin de mesure.

<sup>163</sup>Intervention du juge aux affaires familiales pour les conflits parentaux, retrait ou délégation d'autorité parentale, procédure de délaissement parental.

<sup>164</sup>Une directrice territoriale PJJ du Sud-Est a indiqué à la mission avoir travaillé en quadripartite sur une formalisation du refus des parents de bénéficier d'une aide éducative contractualisée.

<sup>165</sup>L'inscription du principe de subsidiarité dans le code civil a été préconisée par le [groupe de travail protection de l'enfance](#) des États généraux de la justice, puis reprise dans le récent [rapport de la mission d'urgence relative à la déjudiciarisation](#). Elle figure par ailleurs dans [la proposition de loi n°1552](#) présentée notamment par Isabelle Santiago, enregistrée le 10 juin 2025 à la présidence de l'Assemblée nationale.

<sup>166</sup>Elle n'est réalisée que « parfois » selon 58% des 127 juridictions pour mineurs ayant répondu au questionnaire adressé par la mission et « jamais » selon 6%. Cf. Annexe 8.

<sup>167</sup>Dans le Finistère, le conseil départemental a engagé une démarche auprès des professionnels sur l'application du principe de subsidiarité à tous les niveaux. Un diagnostic, intégrant l'analyse des rapports établis par les travailleurs sociaux, confié à un prestataire extérieur a conduit à travailler sur la révision des trames de rapports. Les juges des enfants du ressort constatent l'augmentation du nombre de propositions

### 2.1.4.2 Sécurer le passage du cadre judiciaire au cadre administratif

Un premier frein au passage d'une mesure judiciaire à une mesure administrative tient aux réticences des juges des enfants de se départir d'un dossier pour le confier au secteur administratif, alors même que l'adhésion des parents à l'aide éducative est acquise, notamment en raison d'une offre insuffisante d'opérateurs réalisant des accompagnements éducatifs à domicile (AED) dans certains territoires<sup>168</sup>.

Ainsi, les limites capacitaires de l'administratif conduisent à un basculement vers le judiciaire à l'entrée en protection de l'enfance et font ensuite obstacle à la réversibilité des parcours.

Si l'adaptation de l'offre dépend des orientations décidées par le conseil départemental, la mobilisation de tous *via* les instances de gouvernance doit conduire à impulser des stratégies de déploiement de l'offre éducative à domicile<sup>169</sup>.

Par ailleurs, la structuration de l'offre doit favoriser la continuité de la prise en charge. Il paraît ainsi très opportun qu'un service éducatif ayant noué une relation de confiance avec la famille sur mandat judiciaire puisse conserver l'exercice de la mesure même lorsque la contrainte judiciaire n'est plus nécessaire<sup>170</sup>. Or l'actuelle discontinuité entre les mesures et les intervenants sociaux conduit très souvent à un changement de service lors du passage d'une AEMO vers une AED : c'est l'autre frein majeur à la réversibilité des modes de prises en charge.

Y pallier implique que les structures soient habilitées à mettre en œuvre des mesures d'aide éducative à domicile dans le cadre administratif comme dans le cadre judiciaire.

Préconisation.8. L'autorisation et l'habilitation conjointes des services d'aide éducative à domicile par le département et l'État permettent de garantir la continuité de la prise en charge pour le mineur et sa famille<sup>171</sup> et doivent être promues. Si de nombreux départements se sont d'ores et déjà inscrits dans cette dynamique, sa généralisation doit être un objectif à poursuivre.

La contractualisation offre là encore un levier pertinent pour accompagner les départements dans la restructuration de leur offre<sup>172</sup>.

## 2.2 Désinstitutionnaliser les modes de prise en charge

### 2.2.1 Optimiser les prises en charge à domicile

#### 2.2.1.1 Expérimenter la « mesure unique » en milieu ouvert

Une grande diversité de l'offre éducative en milieu ouvert existe sur le territoire, liée notamment à des modèles tarifaires au prix de journée variant de quelques euros par jour pour une intervention à domicile mensuelle à plusieurs dizaines d'euros par jour pour une intervention pluri-hebdomadaire et pluridisciplinaire. La plupart du temps, les services éducatifs exercent un seul type de mesure (simple ou renforcée).

---

de mainlevée pour un passage en administratif et font état d'un outil en cours d'élaboration par le conseil départemental visant à cartographier les risques de danger, les ressources de la famille afin d'aider les éducateurs à déterminer le danger, le niveau de danger et les réponses adaptées, y compris dans un cadre administratif.

<sup>168</sup>Les données transmises par la DREES montrent que la part des AED par rapport aux AEMO sur l'ensemble du territoire a très peu évolué en 20 ans (passant de 26,7% en 2002 à 29,5 % en 2023), avec des écarts très importants selon les départements : de 8,3% dans les Bouches-du-Rhône (en progression toutefois par rapport à 2022) à 58% dans le Loiret.

<sup>169</sup>Dans les Bouches-du-Rhône, le conseil départemental a augmenté le nombre des places en AED ce qui, de l'avis des acteurs de la protection de l'enfance sur ce territoire, a eu des résultats très nets.

<sup>170</sup>Cf. infra 2.1.2 sur cette application du principe de subsidiarité, moyen de déjudiciariser l'intervention en protection de l'enfance.

<sup>171</sup>Cette généralisation a été recommandée par les Etats généraux de la justice, ainsi que par les professionnels et institutions entendus par la mission.

<sup>172</sup>L'objectif n°7 de la nouvelle instruction établie par la DGCS le 29 avril 2025 intègre cet axe d'action.

Par ailleurs, si certains services exercent indifféremment des mesures dans un cadre administratif (AED) et dans un cadre judiciaire (AEMO), un grand nombre d'entre eux ne le peut, au regard de l'autorisation et habilitation dont ils bénéficient (délivrées exclusivement par le département ou conjointement par le département et l'État).

Dans le prolongement de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, une première démarche de consensus fondée sur la pluridisciplinarité et la mobilisation de connaissances scientifiques a été menée sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance<sup>173</sup>. Elle souligne la nécessité de garantir une continuité, une cohérence et une stabilité de parcours pour l'enfant en protection de l'enfance, à rebours des ruptures et discontinuités constatées dans l'accompagnement éducatif.

Une seconde démarche de consensus portant spécifiquement sur les interventions de protection de l'enfance à domicile a amené au constat que, *pour répondre à la diversité et à la complexité des situations [...] et si la palette permise par les textes est large, dans les faits, le choix des réponses est souvent restreint, et parfois même limité à l'alternative entre actions éducatives non renforcées et accueil*<sup>174</sup>.

Deux enjeux majeurs ont été identifiés : *développer des interventions plus graduées, modulées et diversifiées* d'une part et *faciliter le passage du cadre judiciaire au cadre administratif par une continuité des intervenants sociaux chaque fois que cela paraît opportun pour l'enfant et sa famille* d'autre part.

Les entretiens réalisés par la mission confirment que ces objectifs sont toujours actuels. La mesure d'AEMO classique, lorsqu'elle se résume à une visite mensuelle à domicile, s'avère très souvent insuffisante et peu efficace. Les mesures « renforcées » répondent beaucoup plus aux besoins des familles, mais ne sont pas mises en œuvre sur tout le territoire et, lorsqu'elles le sont, souffrent souvent de délais de prise en charge importants. De surcroît, le passage d'une mesure d'AEMO simple à une AEMO renforcée se traduit quasi systématiquement par un changement de service.

Pour pallier ce morcellement et cette discontinuité éducative, des expérimentations ont été menées dans plusieurs départements<sup>175</sup> autour d'une « mesure unique », terme qui recouvre cependant des pratiques diverses.

Dans un état des lieux réalisé conjointement par la DGCS et la DPJJ en 2024, 11 % des juridictions pour mineurs<sup>176</sup> indiquaient ordonner des mesures uniques. Un an plus tard, la mission constate que cette proportion s'élève à 21 %<sup>177</sup>.

Dans un certain nombre de départements, cette pratique correspond à une « mesure modulaire exercée par un intervenant unique », qui répond utilement aux deux enjeux identifiés par la seconde démarche de consensus.

- Sur la modularité :

Si aucun référentiel national n'existe concernant le contenu de la modularité de l'intervention à domicile, il a été constaté qu'elle peut jouer sur plusieurs facteurs : la fréquence des visites à domicile, les lieux d'intervention (hors du domicile familial), l'ampleur des thématiques abordées, la diversité des supports éducatifs utilisés, la pluridisciplinarité mobilisée...

La pratique des mesures en milieu ouvert « renforcées » ou « intensifiées » a été consacrée dans l'article 375-2 du code civil par la loi du 7 février 2022<sup>178</sup>, qui confie explicitement la détermination du niveau d'intensité de l'AEMO au juge des enfants. Ce texte ne prévoit pas que la fixation du degré d'intensité puisse être déléguée par le juge au service dans le cadre des « mesures uniques » et la plupart des juges des enfants s'y opposent.

<sup>173</sup> [Rapport](#) remis à la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes le 28 février 2017.

<sup>174</sup> [Rapport](#) IGAS n°2019-036R, décembre 2019.

<sup>175</sup> Dès 2017 dans le Morbihan.

<sup>176</sup> 14 sur les 124 juridictions pour mineurs ayant répondu au questionnaire.

<sup>177</sup> 27 sur les 127 juridictions pour mineurs ayant répondu au questionnaire envoyé par la mission. Cf. Annexe 8.

<sup>178</sup> Qui a ajouté à la fin du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article [375-2](#) du code civil : *Si la situation le nécessite, le juge peut ordonner, pour une durée maximale d'un an renouvelable, que cet accompagnement soit renforcé ou intensifié.*

Cependant, la mission a observé un exemple de mesure unique combinant harmonieusement ce principe de fixation judiciaire de l'intensité de la mesure d'AEMO avec le principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire liée à l'accord de la famille : en Loire-Atlantique, l'intensité de l'intervention éducative à domicile<sup>179</sup> est adaptée souplement par le service en accord avec la famille dans le cadre d'une « mesure unique personnalisée ». Le juge des enfants est systématiquement informé de la modularité opérée, à la hausse comme à la baisse, de l'intervention à domicile. Il est saisi pour statuer seulement en cas de désaccord entre le service et la famille.

- Sur l'intervenant unique :

L'autre aspect de la « mesure unique » vue comme une « mesure exercée par un intervenant unique » consiste à garantir la continuité d'intervention éducative auprès de la famille par le même service, que le cadre de la mesure soit judiciaire ou administratif.

Cet aspect fait consensus auprès de tous les interlocuteurs de la mission, à la condition que ne soient pas remis en cause les cadres juridiques et décisionnels pour chaque mesure : le conseil départemental est décisionnaire pour les AED et le juge des enfants pour les AEMO.

Cette démarche bénéficie d'un soutien financier de l'État : les expérimentations de « mesures uniques » visant à *favoriser la continuité et la réversibilité des parcours* et à *offrir davantage de souplesse au service chargé de la mesure de protection, en lien avec le juge* font partie d'un des objectifs obligatoires de la contractualisation en prévention et en protection de l'enfance pour la période 2025-2027<sup>180</sup>.

Une expérimentation législative du type de mesure unique tel que décrit ci-dessus, avec des départements et juridictions volontaires, permettrait de vérifier que les avantages de cette mesure (souplesse dans la mise en œuvre, meilleure réversibilité des parcours, amélioration de la continuité des parcours, intensification et pluridisciplinarité facilitées) excèdent les inconvénients (contrôle *a posteriori* du juge des enfants sur la modularité, suppression du temps de l'audience).

Préconisation.9. Une réflexion en interministérialité et avec les départements pourrait être conduite sur une expérimentation législative de la mesure unique avec des départements et juridictions pour mineurs volontaires.

En tout état de cause, comme évoqué *supra*<sup>181</sup>, l'autorisation et l'habilitation conjointes département/État pour tous les acteurs du SAH exerçant des mesures en milieu ouvert est un préalable indispensable pour le déploiement de cette mesure<sup>182</sup>.

### 2.2.1.2 *Accompagner la restructuration de l'offre éducative en milieu ouvert*

Compte-tenu notamment du cadre de financement contraint des interventions en milieu ouvert, l'intensification des interventions à domicile, dans la pratique, a tendu paradoxalement à se faire non pas au sein des mesures explicitement prévues par les textes pour le milieu ouvert mais sous forme de « placement éducatif à domicile » (PEAD), consistant en une intervention éducative très intense au domicile familial, l'enfant demeurant chez son ou ses parents mais pouvant être accueilli ponctuellement et à titre exceptionnel par le service en charge de la mesure.

<sup>179</sup>Le prix de journée alloué par le conseil départemental de Loire-Atlantique permet de moduler la prise en charge et de financer un plateau technique avec psychologue, psychomotricien, travailleuse en intervention sociale et familiale... La norme de mesures par travailleur social a été fixée à 23 situations par ETP, niveau intermédiaire entre les anciennes normes relatives aux interventions simples et aux interventions renforcées.

<sup>180</sup>[Instruction n°DGCS/SD2B/DGCS/SP1/2025/60](#) du 29 avril 2025 relative à la contractualisation préfet/agence régionale de santé/conseil départemental en prévention et protection de l'enfance pour l'année 2025, objectif n°7 – 1 « accroître le recours aux modes d'interventions à domicile et en adapter l'intensité ».

<sup>181</sup>Cf. *supra* 1.3.

<sup>182</sup>Le département de Loire-Atlantique a adapté la structuration de l'offre sur son territoire afin que les deux opérateurs puissent exercer des mesures à domicile simples ou renforcées, judiciaires ou administratives.



Conséquence de la qualification de « placement » avec droits de visite et d'hébergement quotidiens accordés au(x) parent(s), l'accueil de l'enfant hors du domicile familial lors des périodes de crise ne nécessite pas de recueillir l'accord des titulaires de l'autorité parentale (qui ne sont plus gardiens) ni de décision additionnelle du juge. Les décisions portant sur les actes usuels de l'autorité parentale sont transférées à l'ASE, tout comme la responsabilité civile pour les éventuels dommages causés par l'enfant.

Bénéficiant d'une tarification supérieure à celle d'une AEMO<sup>183</sup>, ces dispositifs garantissaient des modalités très renforcées de soutien à la parentalité, par la fréquence des interventions et/ou leur pluridisciplinarité.

Cette pratique s'était assez largement répandue sur le territoire : 106 des 127 juridictions pour mineurs ayant répondu au questionnaire adressé par la mission<sup>184</sup> ont indiqué avoir ordonné ce type de mesure, soit 83%.

La Cour de cassation, après avoir émis un avis sur cette mesure le 14 février 2024<sup>185</sup>, a, par un arrêt du 2 octobre 2024<sup>186</sup>, précisé que lorsqu'il décide de confier le mineur à l'aide sociale à l'enfance, le juge des enfants ne peut pas accorder à l'un ou aux parents un droit d'hébergement à temps complet. Il s'agit non pas d'une mesure de placement (art. 375-3 du code civil) mais d'une mesure d'AEMO renforcée ou intensive<sup>187</sup> avec hébergement exceptionnel (art. 375-2 du code civil). Cette solution vient d'être confirmée par un nouvel arrêt de la Cour de cassation du 12 juin 2025<sup>188</sup>.

Cette clarification du cadre juridique a engendré une grande diversité d'interprétations juridiques et pratiques dans les départements. Des juges des enfants ont continué à prononcer des PEAD, d'autres n'ont pas renouvelé les mesures en cours tandis que certains ont renouvelé les mesures temporairement, le temps d'une mise en conformité de l'offre éducative. Les conseils départementaux ont pour leur part réagi tout aussi diversement, entre attentisme et adaptation. Plusieurs ont exprimé auprès de la mission avoir manqué de lignes directrices claires et harmonisées au plan national sur la conduite à tenir.

Sur les 106 juridictions pour mineurs ayant indiqué à la mission avoir ordonné des PEAD, 59 % estiment que cette mesure leur paraît plus adaptée qu'une AEMO renforcée avec hébergement. En tout état de cause, tous les acteurs de terrain confirment le besoin de disposer, dans la palette des mesures possibles, d'un soutien éducatif à domicile ciblé et intensif pour renforcer les compétences parentales, avec possibilité de mise à l'abri de l'enfant en cas de crise, afin de privilégier la suppléance familiale à la substitution, tout en assurant la protection de l'enfant en toutes circonstances.

Dans une note du 8 janvier 2025<sup>189</sup> adressée à son réseau, la DPJJ a tiré les conséquences de l'arrêt de la Cour de cassation sur la transformation de la structuration juridique des opérateurs. Dans la continuité, par une note d'information du 7 mai 2025<sup>190</sup>, la DGCS a invité l'ensemble des gestionnaires d'établissements et services éducatifs à considérer les dispositifs de type PEAD en cours comme des AEMO renforcées et a précisé les incidences sur le régime des autorisations applicables aux services mettant en œuvre ces dispositifs.

<sup>183</sup>Une tarification de 70€ / jour pour le PEAD dans certains départements est évoquée par le [Rapport IGAS n°2019-036R](#).

<sup>184</sup>Cf. Annexe 8.

<sup>185</sup>[1<sup>ère</sup> Civ. avis du 14 février 2024, n° 23-70.015.](#)

<sup>186</sup>[1<sup>ère</sup> Civ. arrêt du 2 octobre 2024, n° 21-25.974.](#)

<sup>187</sup>[Art. 375-2 du code civil](#) dans sa rédaction résultant de la loi « Taquet » du 7 février 2022.

<sup>188</sup>[1<sup>ère</sup> Civ. arrêt du 12 juin 2025, n° 24-18.562.](#)

<sup>189</sup>[Note DPJJ du 8 janvier 2025](#) sur les conséquences de l'arrêt du 2 octobre 2024 de la Cour de cassation.

<sup>190</sup>[Note d'information n°DGCS/SD2B/2025/62](#) du 7 mai 2025 relative à la transformation des services de placement éducatif à domicile (PEAD) en services exerçant des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert renforcées (AEMO-R).

Dans la pratique, la plupart des PEAD étaient adossés à des maisons d'enfants à caractère social, qui offraient une réelle possibilité de repli de l'enfant (toutefois très peu mise en œuvre). Exerçant ces mesures dans le cadre d'un placement à l'ASE, la majorité de ces structures bénéficiait d'une autorisation par le seul président du conseil départemental<sup>191</sup>. Elles doivent désormais être autorisées conjointement par le président du conseil départemental et le préfet de département<sup>192</sup>. Les modalités de cette transformation<sup>193</sup> sont précisées par la DGCS, avec des indications transitoires afin de ne pas interrompre les prises en charges en cours. La mission a constaté qu'un grand nombre de départements a effectivement engagé cette démarche de régularisation de l'offre éducative, en lien avec les opérateurs du SAH.

D'autres PEAD étaient rattachés à des services de milieu ouvert, qui bénéficiaient d'une autorisation conjointe département/État. Ils ne participent donc pas de la démarche de régularisation par transformation de service, mais, le cas échéant, de la délivrance conjointe d'une autorisation d'extension<sup>194</sup> pour augmenter leur capacité en cas de transfert de mesures résultant du nouveau cadre juridique posé.

En revanche, la mission a relevé que certains de ces services d'AEMO gérant précédemment des PEAD n'avaient pas organisé de solutions d'accueil ponctuel de repli pour les enfants. La vaste démarche de mise en conformité engagée par les départements conjointement avec l'État, à laquelle la PJJ a vocation à participer en soutien des préfets de département, doit permettre la vérification rigoureuse que toutes les structures réalisant des mesures d'AEMO avec hébergement ont effectivement organisé en amont des possibilités d'accueil pour les enfants afin de répondre au besoin de répit ou de repli de l'enfant en cas de crise.

**Recommandation 11.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : préconiser aux directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse de participer à la démarche de régularisation des autorisations conjointes État/département pour les structures réalisant des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert avec hébergement afin notamment de s'assurer de la réalité des possibilités d'accueil des enfants.

Dans le cadre de la période transitoire actuelle, deux risques ont été évoqués par les opérateurs relatifs à cette reconfiguration en cours de l'offre éducative : celui d'une embolisation accrue des services d'AEMO, dont un grand nombre connaît des listes d'attentes importantes et celui d'une tarification inférieure à celle auparavant accordée en PEAD, générant une baisse qualitative de l'accompagnement éducatif à domicile<sup>195</sup>.

Cette crainte met en lumière une difficulté plus large, fréquemment évoquée auprès de la mission : celle d'une absence d'harmonisation du contenu des mesure d'AEMO au plan national : *en fonction des financements accordés, l'AEMO renforcée correspond à de l'AEMO classique d'un autre département*<sup>196</sup>.

Cette situation, conséquence du principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par la Constitution, conduit cependant à une inégalité de traitement des familles selon les territoires, unanimement déplorée par les interlocuteurs de la mission.

<sup>191</sup>[Art. L.312-1 1°](#) du CASF.

<sup>192</sup>[Art. L.312-1 4°](#) du CASF.

<sup>193</sup>Par une procédure d'appel à projets en application de l'[art. L.313-1-1](#) du CASF ou par un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM).

<sup>194</sup>[Décret n°2025-264 du 21 mars 2025](#) relatif aux conditions d'autorisation des projets d'extension des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

<sup>195</sup>Questionnaire envoyé par les fédérations CNAPE et UNIOPSS à leurs adhérents en février 2025.

<sup>196</sup>Citoyens & Justice, responsable du pôle justice des enfants et des adolescents, juin 2025.

Préconisation.10. Au bénéfice de la clarification juridique résultant des récentes décisions de la Cour de cassation sur le « placement éducatif à domicile », la majorité des départements repense son offre de mesures éducatives en milieu ouvert. Cette période offre une opportunité au ministère de la justice, au niveau central comme déconcentré, de dialoguer en interministérialité et avec les départements pour harmoniser le contenu des différents degrés d'intensité des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert dans le cadre d'un référentiel national.

Parallèlement, l'opportunité de modifier la loi pour y créer une mesure hybride entre milieu ouvert et placement, à laquelle corresponderaient les pratiques du PEAD, a été évoquée à plusieurs reprises par des interlocuteurs de la mission, magistrats de la jeunesse comme représentants du SAH ou des départements.

Il a pu être mentionné notamment la nécessité de sécuriser juridiquement la mise à l'abri en urgence de l'enfant hors du domicile familial en cas de crise, sans recueillir l'accord des parents et sans avoir besoin d'une décision immédiate du juge des enfants. Cependant, l'AEMO avec hébergement telle que prévue à l'alinéa 2 de l'article 375-2<sup>197</sup> du code civil offre déjà le cadre juridique d'un accueil ponctuel de l'enfant décidé en amont *à condition que ce service soit spécifiquement habilité à cet effet*.

Surtout, une telle initiative viendrait à rebours de la vaste démarche de mise en conformité engagée tant localement qu'au niveau national et risquerait d'envoyer un message confus aux départements et autres acteurs de la protection de l'enfance.

Les opportunités paraissent se situer davantage pour le ministère de la justice dans la participation à l'élaboration d'un référentiel harmonisé des différents niveaux d'intensité de la mesure en milieu ouvert, à la mise en conformité des autorisations conjointes département/Etat et à la rénovation de la procédure d'habilitation « justice »<sup>198</sup> pour les services réalisant des interventions éducatives auprès des familles.

## 2.2.2 Offrir aux enfants placés un accueil dans un cadre familial

### 2.2.2.1 Identifier et évaluer les ressources existant dans l'entourage de l'enfant

En application de l'article 375-3 3° du code civil, le juge des enfants peut confier l'enfant à un membre de la famille ou à un tiers digne de confiance, adulte avec lequel l'enfant a déjà construit des liens d'attachement.

Afin d'y parvenir, l'évaluation de l'information préoccupante porte notamment sur la capacité des titulaires de l'autorité parentale *et des personnes de l'environnement du mineur*<sup>199</sup> à se mobiliser pour répondre à ses besoins.

Cependant, en 2020, seuls 1 136 placements chez un tiers digne de confiance (5,5 %) et 379 placements chez un membre de la famille (1,8 %) étaient en cours, en comparaison des 19 293 mesures de placement à l'ASE (92,7 %)<sup>200</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 7 février 2022, dite loi « Taquet », a renforcé la priorité donnée à l'accueil de l'enfant dans son entourage en rendant obligatoire l'évaluation systématique de la possibilité de placer un enfant en danger, ou en risque de l'être, auprès d'un tiers digne de confiance avant toute décision de placement judiciaire<sup>201</sup>.

<sup>197</sup>Lorsqu'il confie un mineur à un service mentionné au premier alinéa, [le juge des enfants] peut autoriser ce dernier à lui assurer un hébergement exceptionnel ou périodique à condition que ce service soit spécifiquement habilité à cet effet. Chaque fois qu'il héberge le mineur en vertu de cette autorisation, le service en informe sans délai ses parents ou ses représentants légaux ainsi que le juge des enfants et le président du conseil départemental. Le juge est saisi de tout désaccord concernant cet hébergement.

<sup>198</sup>Cf. Infra et 1.3.

<sup>199</sup>Art. D.226-3 du CASF.

<sup>200</sup>Statistiques du ministère de la justice – activité des tribunaux pour enfants et juge des enfants.

<sup>201</sup>Par l'insertion, après le 5° de l'art. 375-3 des termes suivants *Sauf urgence, le juge ne peut confier l'enfant en application des 3° à 5° qu'après évaluation, par le service compétent, des conditions d'éducation et de développement physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant dans le cadre d'un accueil par un membre de la famille ou par un tiers digne de confiance, en cohérence avec le projet pour l'enfant prévu à l'article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles, et après audition de l'enfant lorsque ce dernier est capable*

La circulaire du ministre de la justice du 3 mai 2022<sup>202</sup> a précisé qu'à défaut de transmission de cette évaluation lors de sa saisine ou à l'issue des mesures d'investigation, le juge des enfants doit solliciter celle-ci auprès du service compétent s'il envisage de prononcer l'accueil de l'enfant en institution. L'absence d'évaluation n'est toutefois pas sanctionnée procéduralement.

La mission note qu'en juin 2025, pour les 127 juridictions pour mineurs (sur 156) ayant répondu à son questionnaire, cette vérification de la possibilité d'accueil de l'enfant par son entourage n'est réalisée systématiquement que de façon très minoritaire, dans 9 à 16 % des cas<sup>203</sup>.

Plusieurs acteurs de terrain de la protection de l'enfance ont partagé avec la mission le constat qu'au moment de l'évaluation initiale, lorsqu'un éloignement de l'enfant du domicile parental paraît inévitable, et hors cas d'urgence, le délai de trois mois<sup>204</sup> imparti pour la réalisation de l'évaluation préoccupante est souvent insuffisant pour identifier, dans l'entourage de l'enfant, toutes les personnes ressources pouvant offrir une alternative à un placement à l'ASE.

À fortiori, ce délai paraît insuffisant pour évaluer qualitativement leurs capacités d'accueil, leurs ressources éducatives et les garanties qu'ils offrent notamment en matière d'honorabilité.

Préconisation.11. La création d'un « module » facultatif de deux mois maximum, additionnel à l'évaluation initiale de l'information préoccupante<sup>205</sup> par la cellule de recueil des informations préoccupantes, donnerait à l'équipe en charge de l'évaluation toutes les chances d'identifier et apprécier les ressources des membres de l'entourage de l'enfant en capacité de l'accueillir.

En outre, ainsi que le mentionne le rapport du 1<sup>er</sup> avril 2025 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale<sup>206</sup>, le contrôle de probité des tiers dignes de confiance n'est actuellement pas possible, faute de base légale<sup>207</sup>. La mission relève que la recommandation n°39 de ce rapport, tendant à *garantir et systématiser le contrôle des antécédents judiciaires des tiers dignes de confiance ainsi que des accueillants bénévoles (...)* reste d'actualité.

La mobilisation de ressources utiles au sein de la société civile, pour les enfants suivis en assistance éducative doit être amplifiée. Outre le parrainage<sup>208</sup> et le mentorat<sup>209</sup> des enfants pris en charge par l'ASE<sup>210</sup>, insuffisamment développés dans la pratique, le levier de l'accueil durable et bénévole mérite qu'une attention particulière lui soit portée.

Cet accueil d'un enfant par des bénévoles qui ne le connaissent pas antérieurement et qui sont accompagnés et contrôlés par l'ASE, est actuellement possible hors placement judiciaire<sup>211</sup>. Des entretiens menés par la mission, il apparaît que ce levier est faiblement exploité, malgré son indéniable potentiel bénéfique pour les enfants, de surcroît sans surcoût pour les finances publiques.

---

de discernement.

<sup>202</sup>[Circulaire du 3 mai 2022](#) relative aux dispositions immédiatement applicables issues de la loi n°2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

<sup>203</sup>9 % au moment de l'évaluation par la CRIP, 12% avant un placement en urgence, 16% dans le cadre d'une MJIE civile et 12% lors de l'examen de la situation à l'échéance de la mesure : Cf. Annexe 6.

<sup>204</sup>Art. [D.226-2-4](#) du CASF.

<sup>205</sup>Telle qu'évoquée *supra* Cf. 2.1.2.2.

<sup>206</sup>[Rapport du 1<sup>er</sup> avril 2025 fait au nom de la commission d'enquête sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance.](#)

<sup>207</sup>L'[art. L.133-6](#) du CASF ne les mentionne pas.

<sup>208</sup>[Arrêté du 13 janvier 2025](#) portant application de la charge nationale du parrainage d'enfants en France. Le parrainage a pour finalité l'instauration, par des temps partagés et réguliers, d'un lien affectif et d'une relation de confiance entre un enfant ou un jeune majeur de moins de 21 ans et un parrain ou une marraine.

<sup>209</sup>Dont l'objectif est de « favoriser l'autonomie et le développement de l'enfant accompagné en établissant des objectifs qui évoluent et s'adaptent en fonction de ses besoins spécifiques »

<sup>210</sup>Art. [L.221-2-6](#) du CASF, créé par la loi « Taquet » du 7 février 2022.

<sup>211</sup>Art. [L.221-2-1](#) du CASF.



Préconisation.12. Il paraîtrait hautement utile qu'une évaluation nationale de l'accueil durable et bénévole soit réalisée en interministérialité et en lien avec les départements, pour en objectiver les avantages et inconvénients. Une réflexion sur l'extension de ce dispositif aux enfants placés par les juges des enfants pourrait en découler.

### 2.2.2.2 *Mieux mobiliser ces ressources alternatives au placement institutionnel*

Les modalités d'accompagnement du tiers digne de confiance et de l'accueillant durable et bénévole par un référent ASE ont été définies en août 2023<sup>212</sup>, sans qu'il ne soit à ce stade possible d'apprécier le déploiement effectif de ce dispositif dans tous les départements.

En tout état de cause, les différents interlocuteurs de la mission ont confirmé que ce levier pourtant majeur dans l'optique de désinstitutionnaliser l'accueil des enfants n'est que peu mobilisé.

D'importants freins culturels sont mis en avant, au premier rang desquels une « culture du placement » institutionnel de la part de nombreux acteurs de terrain de la protection de l'enfance<sup>213</sup> et une certaine réserve à l'égard notamment des grands-parents en ce qu'ils seraient nécessairement placés dans un conflit de loyauté à égard de leur propre enfant, difficile à assumer sur la durée.

Plusieurs pistes d'action ont été évoquées au cours des investigations menées par la mission parmi lesquelles trois seront plus spécifiquement mentionnées : le développement des conférences familiales, la création d'un contexte favorable aux services mettant en place des soutiens aux tiers accueillant les enfants et le renforcement des droits procéduraux du tiers souhaitant accueillir l'enfant.

La conférence familiale, processus de prise de décision collective qui mobilise les capacités de la famille et celles du réseau social de proximité de l'enfant, a émergé en Nouvelle-Zélande et s'est développée dans différents pays<sup>214</sup>.

En France, des précurseurs<sup>215</sup> ont expérimenté cette méthode, qui se diffuse petit à petit sur le territoire. Le conseil départemental du Nord organise des conférences familiales, y compris en cas d'urgence, entre l'ordonnance de placement provisoire prise par le procureur de la République et l'audience devant le juge des enfants, avec des résultats réels sur des solutions d'accueil alternatives au placement institutionnel. Il convient de souligner que cette démarche est en outre susceptible de bénéficier de fonds de l'État dans le cadre de la démarche de contractualisation<sup>216</sup>.

La PJJ pourrait agir à plusieurs niveaux : par la mise en œuvre de formations sur la méthode pour conduire une conférence familiale, en coordination avec l'ENM pour l'acculturation des magistrats de la jeunesse, et par l'impulsion donnée auprès des partenaires en protection de l'enfance. En effet, dans leur dialogue régulier avec le préfet de département, le conseil départemental et avec les juridictions pour mineurs, les directions territoriales de la PJJ pourraient dynamiser le développement de ce type d'initiatives pour en généraliser l'utilisation sur les territoires.

<sup>212</sup>[Décret n°2023-826](#) du 28 août 2023.

<sup>213</sup>Dans le cadre des entretiens menés par la mission notamment avec les représentants des conseils départementaux. Cette expression est également fréquemment citée dans le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale.

<sup>214</sup>On peut citer l'exemple anglais de la « conférence initiale de protection de l'enfant » (child protection conference) qui réunit l'ensemble des acteurs impliqués dans le suivi de l'enfant, l'enfant s'il le souhaite et si sa présence n'est pas contraire à ses intérêts, son éventuel avocat, ses parents et la personne qui les assiste le cas échéant. Un plan de protection de l'enfant (child protection plan) est mis en œuvre. Un groupe restreint (core group) précise et assure le suivi de la mesure. Dans un délai de 3 mois suivant la conférence initiale, une conférence de réexamen de protection de l'enfant (Child protection review conference) est organisée par le travailleur social référent : Cf. Annexe 9.

<sup>215</sup>Par exemple Anne Devreese, actuelle présidente du CNPE et Mohamed L'Houssni, actuel directeur de l'association Retis.

<sup>216</sup>[Instruction n°DGCS/SD2B/DGCS/SP1/2025/60](#) du 29 avril 2025 relative à la contractualisation préfet/agence régionale de santé/conseil départemental en prévention et protection de l'enfance pour l'année 2025, objectif n°7 - 2 « accroître le recours à des modes d'accueil à dimension familiale ».

**Recommandation 12.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, en lien avec l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse et en coordination avec l'École nationale de la magistrature : développer une offre de formation à la méthodologie de la conférence familiale.

**Recommandation 13.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : impulser une dynamique de développement des conférences familiales en lien avec les acteurs locaux de la protection de l'enfance afin de mobiliser toutes les ressources familiales pour l'accueil des enfants.

**Préconisation.13.** Une piste, qui supposerait des échanges préalables avec les présidents de conseils départementaux, pourrait consister à expérimenter la conférence familiale préalable systématique à toute saisine judiciaire en vue d'un placement, avec les départements volontaires et bénéficiant de professionnels déjà formés, par exemple sous forme d'une expérimentation législative.

Le développement d'un contexte favorable aux services assurant l'évaluation et l'appui aux personnes bénévoles volontaires pour accueillir l'enfant, qu'elles se situent dans l'entourage familial (tiers dignes de confiance) ou non (accueil durable et bénévole) est un levier méritant également d'être actionné. La Haute-Savoie a été citée en exemple comme faisant partie des départements ayant su développer ce type d'outils depuis plusieurs années, avec des résultats très encourageants et une augmentation concrète des placements au sein de l'entourage de l'enfant<sup>217</sup>. Le dispositif spécifique créé par une association exerçant dans ce département a été mis en avant par l'ONPE et le GIP France Enfance Protégée<sup>218</sup>.

Il convient en outre de relever que l'appui à la création de ce type de services est expressément cité comme action pouvant bénéficier de fonds de l'État dans le cadre de la démarche de contractualisation<sup>219</sup>.

**Préconisation.14.** La création de services d'évaluation et d'appui aux tiers dignes de confiance et aux accueillants durables et bénévoles doit être encouragée dans le cadre du partenariat local entre DTPJJ et acteurs locaux de la protection de l'enfance.

Enfin, il peut être évoqué la réflexion à mener sur la place procédurale donnée aux tiers dans la procédure d'assistance éducative : lorsqu'un membre de la famille ou un tiers saisit le juge des enfants d'une demande tendant à se voir confier l'enfant ou à bénéficier d'un droit de visite, aucune obligation de réponse, ni *a fortiori* de convocation ne résulte du code de procédure civile. Le tiers et son conseil ne bénéficient d'aucune possibilité de consulter le dossier, même partiellement. Si la mission n'a pas eu la possibilité, dans le temps imparti, d'expertiser plus avant ce sujet, il pourrait justifier une analyse plus approfondie.

### 2.2.3 Envisager précocement l'évolution du statut de l'enfant

Les mesures judiciaires d'assistance éducative sont prononcées pour une durée maximale de deux ans, et exceptionnellement une durée supérieure<sup>220</sup> et peuvent être renouvelées sans limitation jusqu'à la majorité de l'enfant. Il arrive, dans un nombre encore trop fréquent de situations, que des enfants fassent l'objet de tels renouvellements jusqu'à leurs 18 ans, ce qui pose avec acuité, en particulier pour les mesures de placement, la question d'un *acharnement éducatif*, comme évoqué par un interlocuteur de la mission, au détriment du projet de vie du mineur.

<sup>217</sup>Passé, selon l'AFMJF dans sa contribution écrite, de 7% à 14% en quelques années.

<sup>218</sup>[Le service tiers digne de confiance de l'association Retis.](#)

<sup>219</sup>Voir [Instruction n°DGCS/SD2B/DGCS/SP1/2025/60](#) précitée.

<sup>220</sup>Art. 375 in fine du code civil : *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.*

La construction d'un tel projet de vie cohérent pour les mineurs suivis en assistance éducative était pourtant dans l'intention du législateur de 2007 avec la création du « projet pour l'enfant »<sup>221</sup> destiné à *garantir son développement physique, psychique, affectif, intellectuel et social* et devant accompagner le mineur tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance.

Cependant les constats sont unanimes quant à une mise en œuvre très disparate du « projet pour l'enfant » sur le territoire national, ce qui a conduit récemment certaines voix à solliciter le conditionnement de l'accès aux financements dans le cadre de la contractualisation à son effectivité<sup>222</sup>.

Par ailleurs, il peut être fait le constat que les outils juridiques permettant de faire évoluer le statut de l'enfant (retrait de l'autorité parentale<sup>223</sup>, délaissement parental<sup>224</sup>, délégation de l'autorité parentale forcée<sup>225</sup>, statut de pupille de l'État<sup>226</sup>), sont peu appliqués, malgré les modifications législatives facilitantes intervenues en 2016 créant la procédure de délaissement parental et facilitant le recours à l'adoption simple.

Les commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC), pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles, également créées en 2016, ont vocation à rythmer l'examen des situations des enfants confiés à l'ASE lorsqu'il existe un risque de délaissement parental. Presque 10 ans après leur instauration, leur mise en œuvre est très inégale dans les départements, un des freins principaux étant à rechercher dans la culture professionnelle de nombreux acteurs de la protection de l'enfance, centrée sur le maintien du lien avec la famille.

Pourtant, lorsque les CESSEC sont mises en place et investies, elles impulsent une réelle dynamique par le réexamen régulier des situations des enfants, notamment des plus jeunes. Des exemples inspirants ont été observés lorsqu'existe une mobilisation collective et la formation des équipes des conseils départementaux à l'élaboration des requêtes en justice<sup>227</sup>, ou encore l'activation précoce de ces procédures pour éviter les pertes de chance d'adoption, cumulée avec la recherche active des ressources de la société civile par le mentorat et le tutorat, en préalable d'un accueil durable et bénévole<sup>228</sup>.

Participe à la CESSEC un magistrat de la jeunesse, du siège ou du parquet, choisi d'un commun accord entre les chefs de cour<sup>229</sup>. S'il s'agit la plupart du temps d'un juge des enfants, certaines pratiques de désignation d'un juge aux affaires familiales ont été constatées, très pertinentes au regard de sa compétence spécifique sur les sujets liés à l'autorité parentale. Plusieurs magistrats du siège ont cependant évoqué l'inconfort, au regard du principe d'impartialité, que leur participation pouvait générer lorsqu'ils sont ensuite saisis judiciairement de la situation, pour donner un avis ou pour statuer.

Pour pallier cette difficulté, il pourrait être envisagé que les chefs de cour désignent non plus un seul, mais deux magistrats en binôme<sup>230</sup>, ce qui suppose de modifier l'article D.223-26 du CASF.

Une autre piste évoquée, que relaie la mission, est d'inciter les parquets à saisir davantage directement le juge aux affaires d'une requête en délégation d'autorité parentale lorsqu'il est constaté une carence des services départementaux à ce sujet.

<sup>221</sup>Art. [L.223-1-1](#) du CASF.

<sup>222</sup>Avis du CESE « [La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE](#) », octobre 2024 ; [Rapport du 1<sup>er</sup> avril 2025 fait au nom de la commission d'enquête sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance](#).

<sup>223</sup>Art. [378 à 381](#) du code civil et [228-1](#) du code pénal.

<sup>224</sup>Art. [381-1](#) et [381-2](#) du code civil, compétence du tribunal judiciaire.

<sup>225</sup>Art. [376 à 377-3](#) du code civil, compétence du juge aux affaires familiales.

<sup>226</sup>Art. [L. 224-1 à L.224-12](#) du CASF.

<sup>227</sup>En Maine-et-Loire notamment.

<sup>228</sup>Dans le département du Nord notamment.

<sup>229</sup>Art. [D.223-26](#) du CASF.

<sup>230</sup>Par exemple de deux TJ différents, ou un binôme siège-parquet.

Des leviers ont également été repérés pour faire évoluer les pratiques professionnelles : trop souvent, la question du statut de l'enfant n'est pas abordée dans le rapport reçu par le juge des enfants à échéance des mesures de placement ; cela reporte de plusieurs mois, voire années, la réflexion sur une modification de statut.

Préconisation.15. Sans nécessairement s'orienter dans un premier temps vers une obligation inscrite dans la loi, un dialogue avec les départements pourrait être engagé pour rendre systématique le questionnement sur le statut de l'enfant dans les rapports de fin de placement adressés au juge des enfants avant l'audience organisée à l'échéance de la mesure.

Une autre voie, plus radicale, serait de modifier l'article 375 du code civil pour limiter la durée du placement judiciaire initial, en s'inspirant du modèle québécois<sup>231</sup> où l'objectif est, dès le début, de trouver un « projet de vie » alternatif si le retour au sein de la famille n'est pas envisageable. Dans le système québécois, d'autres solutions pérennes doivent être explorées : adoption, tutelle, préparation à l'autonomie, voire même le placement jusqu'à la majorité au sein de la même famille d'accueil, désignée dans la décision<sup>232</sup>.

La contrainte législative d'un placement judiciaire non renouvelable serait un puissant levier de modification des pratiques professionnelles. Mais elle suppose au préalable d'une part d'offrir aux parents d'enfants confiés des dispositifs efficaces d'accompagnement et de soutien en début de placement et d'autre part de larges capacités d'accueil pérenne des enfants dans un cadre non judiciaire. Aucune de ces conditions n'est (actuellement) réunie.

En l'état, la voie d'une meilleure acculturation des professionnels de la protection de l'enfance à toute la palette des modifications du statut de l'enfant doit être empruntée<sup>233</sup> et en particulier une réelle promotion de l'adoption simple, qui est décrite par de nombreux acteurs de la protection de l'enfance comme insuffisamment utilisée. En cas d'adoption simple, l'adopté conserve ses liens avec sa famille d'origine, mais l'exercice de l'autorité parentale est exclusivement et intégralement attribué au parent adoptif<sup>234</sup>, ce qui est de nature à atténuer les freins psychologiques chez les parents biologiques et culturels chez les professionnels de la protection de l'enfance.

---

<sup>231</sup>Le « double projet » du système québécois implique que lors de la prise en charge de l'enfant, deux projets de vie sont simultanément envisagés (art. 4.2 al. 2 LPJ) : l'un, à privilégier, généralement axé sur le maintien ou le retour dans le milieu familial, l'autre alternatif, consistant en une solution de repli dans le cas où il faudrait renoncer au projet de vie privilégié pour quelques motifs que ce soient : cf « [Placement long et maintien des relations parentales : Regard comparé France-Québec](#) », ONPE synthèse n°18, Septembre 2024.

<sup>232</sup>Ces deux dernières options n'existent pas en France.

<sup>233</sup>Notamment par une sensibilisation à cette problématique dans le cadre de la formation initiale ou continue des juges des enfants, des juges aux affaires familiales et des magistrats du parquet en charge des mineurs.

<sup>234</sup>Art. [360 à 369-1](#) du code civil.



### **3 RECENTRER L'INTERVENTION JUDICIAIRE EN PROTECTION DE L'ENFANCE POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ ET UNE PLUS GRANDE LISIBILITÉ**

#### **3.1 Redéfinir le rôle de la protection judiciaire de la jeunesse dans l'exécution des mesures civiles**

##### **3.1.1 *Les évolutions de l'activité civile de la protection judiciaire de la jeunesse***

Le retrait de la PJJ de l'exécution des mesures prononcées sur un fondement civil s'est amorcé sous l'effet de la révision générale des politiques publiques en 2008. La PJJ se recentre au pénal et son activité civile se limite alors aux seules mesures d'investigation, l'aide à la décision judiciaire restant une prérogative de l'État. À compter du 1er janvier 2012, la MJIE a remplacé les mesures d'investigation et d'orientation éducatives, d'enquête sociale, ainsi que le recueil de renseignements sociaux et éducatifs civil, ce dernier perdurant seulement en matière pénale.

À partir de 2014, les réflexions conduites au sein de la DPJJ dans le cadre de l'élaboration des nouvelles orientations stratégiques<sup>235</sup> ont conduit à réintroduire des prises en charge civiles (AEMO, PJM) par la PJJ, sous certaines conditions.

L'activité civile de la PJJ est à ce jour précisée par plusieurs notes :

- Initialement modulaire, la MJIE a été redéfinie dans une note du 23 mars 2015<sup>236</sup> avec des contenus et des modalités de mise en œuvre plus simples, en abandonnant la déclinaison par modules spécialisés et en réintroduisant une durée maximale de six mois.

- La note du 20 mai 2015<sup>237</sup> prévoit que les AEMO exercées par la PJJ doivent répondre à des critères stricts, essentiellement pour assurer un suivi civil après le suivi pénal et à l'approche de la majorité. Dans ce cadre, la PJJ poursuit son action sous la forme d'une mesure d'AEMO ou de protection jeune majeur (PJM).

- La note du 5 juin 2018<sup>238</sup> précise qu'à l'issue d'une MJIE prononcée au bénéfice des mineurs de retour de zone d'opérations de groupements terroristes (MRZOGT), la PJJ peut se voir confier un accompagnement éducatif au civil sous la forme d'une mesure d'AEMO.

##### **3.1.2 *La mesure judiciaire d'investigation éducative civile, une mesure spécifique d'investigation***

Le passage à la MJIE a induit un changement dans les pratiques des professionnels. En effet, la MJIE est un travail d'investigation et de formulation d'hypothèses mais, contrairement à l'investigation et orientation éducative, elle laisse l'action éducative et l'orientation aux services d'AEMO.

En assistance éducative, compte tenu de l'évaluation déjà réalisée par les conseils départementaux avant la saisine du juge des enfants<sup>239</sup>, l'investigation réalisée par la PJJ porte souvent sur des situations déjà connues des services sociaux et qui présentent une particulière complexité.

<sup>235</sup> [La note d'orientation du 30 septembre 2014](#) réaffirme la place de la PJJ dans la protection de l'enfance, réintroduit l'intervention en matière civile à travers la MJIE et le retour de l'AEMO sous certaines conditions.

<sup>236</sup> [Note du 23 mars 2015 relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative.](#)

<sup>237</sup> [Note du 20 mai 2015 relative à la mise en œuvre des mesures éducatives en matière civile par les établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse \(PJJ\).](#)

<sup>238</sup> [Note NOR : JUSF1811267N du 5 juin 2018](#) relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative au bénéfice des mineurs de retour de zone d'opérations de groupements terroristes.

<sup>239</sup> Art. [L.226-4](#) du CASF.

Le contenu de la MJIE civile doit permettre d'éclairer la décision du magistrat sur la personnalité et les conditions de vie du mineur et de ses parents et sur l'existence d'un danger au sens de l'article 375 du code civil<sup>240</sup>. La diversité des éléments à explorer nécessite l'apport de compétences multiples et impose une approche interdisciplinaire de la situation du jeune et de sa famille réalisée par différents intervenants du service : cadres de direction, éducateurs, psychologues, assistants de service social.

Le service réalise la MJIE dans un délai de six mois maximum suivant la notification de la décision l'ordonnant. Ce temps de réalisation prend en compte le délai de réception de la décision et l'obligation du respect du contradictoire par l'envoi du rapport 15 jours avant l'échéance de la mesure.

### **3.1.3 Les constats sur la mise en œuvre des mesures judiciaires d'investigation éducative par la PJJ et son secteur associatif**

#### **3.1.3.1 Des mesures judiciaires d'investigation éducative civiles ordonnées pour pallier les délais d'attente des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert, voire des placements**

Il est demandé à la mission de clarifier les conditions et objectifs dans lesquelles les MJIE sont ordonnées et exercées, celles-ci pouvant être *source de confusion renforcée par des pratiques qui abolissent la frontière entre investigation et suivi en milieu ouvert de façon problématique*<sup>241</sup>.

Pour l'essentiel, les juridictions pour mineurs ordonnent des MJIE en raison d'une évaluation initiale par la CRIP de la situation familiale estimée insuffisante<sup>242</sup>.

Toutefois, les investigations menées par la mission confirment que la MJIE peut aussi être ordonnée pour pallier le délai trop important de mise en œuvre d'une mesure d'AEMO, et ainsi garantir une intervention plus rapide auprès de la famille. Sur les 38 DT ayant répondu au questionnaire, 39 % indiquent que des MJIE sont « souvent » confiées à la PJJ ou au SAH sur leur territoire en raison des délais de prises en charge d'une AEMO sur leur territoire, et 47 % « parfois ». Pour leur part, les juridictions pour mineurs ont répondu qu'il leur est arrivé d'ordonner une MJIE dans ce cas de figure à hauteur de 28 %.

Il a également été rapporté à la mission que dans certaines situations, bien que le juge ait connaissance d'éléments de danger avérés, il ordonne une MJIE pour conserver un regard sur l'enfant en danger faute de possibilités de placement immédiat.

#### **3.1.3.2 Des déclinaisons variables de l'interdisciplinarité de la mesure judiciaire d'investigation éducative selon les secteurs**

La note du 23 mars 2015 précise qu'il appartient à l'équipe de direction du service exerçant la MJIE d'organiser le processus interdisciplinaire des interventions au sein de l'unité éducative de milieu ouvert ou du service du SAH.

Les services d'investigation éducative du SAH déterminent les modalités de la pluridisciplinarité des MJIE en fonction des moyens qui leur sont alloués. D'après le rapport sur les MJIE réalisé par l'IGJ en 2018<sup>243</sup>, le SAH fait, en la matière, preuve de plus de souplesse que le SP. En effet sur certains services d'investigation éducative, l'éducateur peut exercer la mesure avec ou sans l'intervention directe du psychologue auprès des familles, ce dernier n'intervenant qu'en raison de troubles psychiques identifiés ou lorsqu'un regard particulier sur le développement de l'enfant doit être porté. En revanche le psychologue apporte systématiquement son éclairage clinique sur les situations lors des réunions de synthèses des MJIE.

<sup>240</sup> Art. 1183 du CPC.

<sup>241</sup> Cf. Annexe 1.

<sup>242</sup> 91 % des 127 juridictions pour mineurs répondant au questionnaire. Cf. Annexe 8.

<sup>243</sup> Rapport IGJ de la mission thématique relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative de décembre 2018.

Ce même rapport précise que dans le SP, l'intervention du psychologue dans la MJIE est prépondérante dans le processus interdisciplinaire et se trouve, de fait, en situation de réguler l'activité du service. *En effet, certains services ne démarrent la mesure que si le psychologue estime être en capacité d'intervenir au regard de son organisation du travail et de sa norme d'activité.* Cette position de principe génère inévitablement une rigidité et des délais de prise en charge.

Certains magistrats rencontrés estiment que la pluridisciplinarité de la MJIE n'est pas nécessaire de façon complète (psychologue, travailleur social, assistante de service social) dans toutes les situations. Ils considèrent par ailleurs que le JE devrait pouvoir indiquer quels sont les axes d'investigation à privilégier.

La mission estime nécessaire, pour garantir la mise en exécution de toutes les MJIE civiles ordonnées, d'adapter le processus interdisciplinaire aux attentes du magistrat et aux capacités de mise en œuvre des services en assouplissant, notamment, les modalités d'intervention du psychologue.

### 3.1.4 Adapter la durée de la mesure judiciaire d'investigation éducative aux besoins des juridictions

La note du 23 mars 2015, mentionne que le service doit réaliser la MJIE dans un délai de six mois maximum, mais rien en théorie n'interdit sa mise en œuvre dans des délais plus courts. Pour nombre d'interlocuteurs rencontrés (cadres de la PJJ comme JE), la possibilité de raccourcir sa temporalité se heurte bien souvent à des pratiques qui en figent l'exécution à six mois. Dans ces circonstances, ce temps d'intervention dans les familles peut parfois brouiller la distinction entre évaluation et début de prise en charge éducative.

Plusieurs magistrats entendus par la mission sont demandeurs de la possibilité de réduire, dans certains cas, la durée de la MJIE, privilégiant une évaluation plus ramassée dans le temps, plus synthétique mais sans renoncer à la pluridisciplinarité.

Une telle approche permettrait en outre, comme l'a fait remarquer la DPJJ, de fluidifier l'activité générée par les MJIE dans les services de milieu ouvert.

Cette modularité est déjà prévue par l'article 2 de l'arrêté du 2 février 2011<sup>244</sup> : *La mesure judiciaire d'investigation éducative [...] est interdisciplinaire et modulable tant dans son contenu que dans sa durée, en fonction de son cadre d'exercice civil ou pénal, de la situation particulière du mineur et de la prescription du magistrat.*

Le rappel de cette modularité et de sa déclinaison pratique mériterait d'être précisé dans le cadre d'une actualisation de la note du 23 mars 2015.

**Recommandation 14.** À l'attention de la directrice de la protection de la jeunesse : rappeler aux magistrats prescripteurs la possibilité de fixer un délai de réalisation des MJIE civiles inférieur à six mois et de moduler l'intervention pluridisciplinaire.

### 3.1.5 Réserver à la protection judiciaire de la jeunesse les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert concernant des situations spécifiques

Les notes de la PJJ précédemment citées encadrent les situations résiduelles et spécifiques dans lesquelles les services de la PJJ sont susceptibles d'exercer des mesures d'AEMO. D'une part, il peut apparaître opportun que les services et établissements de la PJJ accueillent et accompagnent des jeunes en assistance éducative en relais d'une mesure pénale, lorsque la finalisation du travail engagé dans le cadre de l'action éducative en dépend. D'autre part, pour les mineurs de retour de zone de conflit, lorsqu'une AEMO est estimée nécessaire à l'issue de la MJIE, elle est systématiquement confiée à la PJJ<sup>245</sup>.

Sur les 38 DT ayant répondu au questionnaire de la mission, 42 % indiquent que des AEMO sont confiées à la PJJ en dehors de ces cas de figure, ce qui est confirmé par les juridictions pour mineurs à hauteur de 41% des répondants.

<sup>244</sup>Article 2 - Arrêté du 2 février 2011 portant création de la mesure judiciaire d'investigation éducative.

<sup>245</sup>Sur le fondement de l'article 375-4 al.2 du code civil.

Ces mesures d'AEMO hors champ d'application de la note ont un impact sur la charge de travail des éducateurs, réduisant le temps possible pour exercer d'autres mesures pénales, parfois en attente.

Comme l'a souligné la DPJJ en 2015, l'exercice exceptionnel des mesures d'AEMO doit *faire l'objet d'un travail rapproché avec les juridictions dans le cadre des instances territoriales réunissant les juridictions et la PJJ aux fins d'appropriation commune des critères permettant la mise en place de ces mesures*<sup>246</sup>.

Devant la recrudescence des problématiques des mineurs liés au narcotrafic sur certains territoires, la DPJJ va déployer 45 ETP en renfort du milieu ouvert sous la forme de postes d'éducateurs et de référents spécialisés au niveau des DIR et en administration centrale. L'expérimentation d'un éducateur « spécialisé narcotrafic » sur certains services territoriaux de milieu ouvert <sup>247</sup> est en cours, ainsi que la création de MJIE civiles pour des mineurs déferés pour infraction à la législation sur les stupéfiants, afin d'explorer les problématiques familiales de ces mineurs.

Dès lors que les investigations aboutissent à caractériser un danger, notamment pour la fratrie, il serait intéressant que la PJJ se voie confier, dans la continuité de son intervention en MJIE, des mesures éducatives d'AEMO dites « narcotrafic ».

Des réflexions sont également en cours au sein de certains territoires sur l'extension de cette intervention auprès des mineurs en risque prostitutionnel, ce qui apparaît très pertinent. Ces éléments appellent à une actualisation des notes définissant l'intervention civile de la PJJ.

**Recommandation 15.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : élargir le cadre d'intervention de la protection judiciaire de la jeunesse en matière civile (mesures judiciaires d'investigation éducative et mesures d'assistance éducative en milieu ouvert) aux mineurs en situation spécifique (narcotrafic, prostitution).

## 3.2 Améliorer la prise en charge des mineurs en danger dans le cadre d'un conflit parental

### 3.2.1 Une articulation perfectible des compétences entre le juge aux affaires familiales et le juge des enfants

Si le juge aux affaires familiales (JAF) et le juge des enfants (JE) interviennent, chacun en ce qui les concerne, dans la matière familiale, ils ont toutefois des compétences matérielles bien distinctes qui sont exercées dans des cadres procéduraux différents.

Ainsi le JAF, juge naturel des litiges relatifs à l'autorité parentale indépendamment du mode de conjugalité des parents<sup>248</sup>, tranche les désaccords entre les eux relatifs aux modalités d'exercice de l'autorité parentale. Lorsque les parents vivent séparément, il fixe la résidence du mineur et statue sur les questions liées à l'exercice de l'autorité parentale<sup>249</sup>.

Le JE, juge naturel de l'enfance en danger, ordonne des mesures d'assistance éducative lorsque les carences éducatives des parents mettent l'enfant en danger dans sa santé, sa sécurité et sa moralité<sup>250</sup>. L'objectif est de mettre fin au danger auquel l'enfant est exposé.

<sup>246</sup>DPJJ, Note du 20 mai 2015, *Op. Cit.*

<sup>247</sup>En Ile de France et sur l'interrégion Sud-Est.

<sup>248</sup>Art. [373-2-6](#) du code civil et art. [L.213-3 3°](#) du code de l'organisation judiciaire.

<sup>249</sup>Art. [373-2-9](#) et [373-2-11](#) du code civil, contribution écrite DACS.

<sup>250</sup>Art. [375](#) du code civil et art. [L.252-2](#) du code de l'organisation judiciaire.



Des interférences de compétences existent dans trois situations<sup>251</sup>. Dans ces cas de figure, la communication des pièces entre les magistrats est indispensable pour éviter les décisions contradictoires et/ou les mesures redondantes<sup>252</sup>. La coordination de leurs interventions est organisée par le code de procédure civile, dans le cadre d'un partage d'information, afin de permettre à chacun d'eux de statuer en étant pleinement éclairé de la situation dont il est saisi<sup>253</sup>. La transmission d'informations entre JE et JAF est considérée comme suffisamment efficace par 83 % des 127 juridictions pour mineurs ayant répondu au questionnaire de la mission<sup>254</sup>.

Malgré les dispositifs textuels précités et les règles rappelées clairement par la Cour de cassation, ces interférences sont sources de complexité pour les justiciables comme pour les professionnels de justice.

Ainsi, les justiciables peinent à se repérer<sup>255</sup> et peuvent encombrer, par des saisines réalisées à tort, l'audience des juridictions ou tenter d'instrumentaliser la procédure à leur profit<sup>256</sup>.

De même, pour des raisons d'économie financière et de stratégie procédurale, les JE sont très régulièrement saisis en parallèle de procédures devant le JAF très contentieuses, aux fins d'obtenir des mesures d'investigation ou d'AEMO gratuites, qui pourront ensuite leur servir dans la procédure JAF<sup>257</sup>.

La situation est également inconfortable pour les magistrats qui se retrouvent saisis parallèlement de la même situation familiale. Ainsi, dans la pratique, certains JAF ordonnent des renvois ou des sursis à statuer dans l'attente de la fin de la mesure d'assistance éducative, ce qui a pour conséquence que le JE ne sait pas à qui remettre l'enfant en fin de placement. D'autres JAF prennent des décisions calquées sur les orientations du JE.

Des décisions antagonistes existent parfois, pour 54 % des 127 juridictions pour mineurs ayant répondu au questionnaire de la mission<sup>258</sup>.

Certains services exerçant des mesures d'AEMO regrettent par ailleurs de devoir consacrer un temps conséquent à la gestion de conflits conjugaux massifs qui ne correspond pas à leur mission première d'intervention sur les capacités parentales.

### **3.2.2 Étendre les compétences du juge des enfants et renforcer les outils procéduraux d'aide à la décision**

Certains pays, ayant toutefois des systèmes juridiques différents du nôtre, ont fait le choix d'un juge de la famille ayant une double compétence pour l'assistance éducative et les affaires familiales, et d'un juge des enfants compétent uniquement en matière pénale<sup>259</sup>.

En France, l'instauration d'un juge unique de la famille présenterait principalement les avantages suivants :

<sup>251</sup>Cf. Annexe 10.

<sup>252</sup>Par exemple, MJIE ordonnée par le JE et enquête sociale ordonnée par le JAF.

<sup>253</sup>Ainsi, il incombe au JAF de vérifier, dans le cadre de sa saisine, si une procédure d'assistance éducative est déjà ouverte à l'égard du mineur concerné et il peut demander au JE de lui transmettre copie de pièces du dossier en cours (Art. 1072-1 du CPC). Parallèlement, dès lors qu'une procédure d'assistance éducative est ouverte à l'égard du ou des mineurs, une copie de la décision du JAF devra être transmise au JE ainsi que toute pièce que ce dernier estime utile (Art. 1072-2 du CPC). Enfin, en l'absence de procédure d'assistance éducative en cours, lorsque le JAF estime que le conflit entre les parents met l'enfant en danger, il communique sa décision au procureur de la République qui apprécie les suites à donner (évaluation par les services sociaux).

<sup>254</sup>Cf. Annexe 8.

<sup>255</sup>Dans sa contribution écrite, la DACS observe qu'il peut être difficilement compréhensible pour les justiciables, alors que le JE est déjà saisi de la situation, de devoir saisir en parallèle un autre juge pour obtenir une décision sur les modalités de l'autorité parentale.

<sup>256</sup>Pour gagner du temps, un parent peut privilégier la saisine du juge des enfants, où les règles de procédure sont appliquées plus souples que devant le JAF, au motif de l'intérêt de l'enfant dans un contexte de surcharge d'activité. Dans certains ressorts, des avocats saisissent d'ailleurs en même temps le JAF et le JE espérant obtenir une décision plus rapide du second.

<sup>257</sup>La saisine du JE étant totalement gratuite tout comme les mesures qu'il ordonne et les frais d'avocat restant à la charge de chacun, de sorte qu'un parent peut saisir à plusieurs reprises le JE ce qui contraint l'autre à engager des frais parfois importants.

<sup>258</sup>Cf. Annexe 8.

<sup>259</sup>Cf. Annexe 9.

- un seul juge en capacité de prendre toutes les décisions pour l'enfant<sup>260</sup> ;
- un juge spécialisé et formé pour toutes les affaires civiles concernant les mineurs, pouvant ainsi repérer les signaux faibles d'une situation de danger et intervenir plus tôt sans attendre un signalement des services sociaux ;
- des avantages pour la prise de décision, l'organisation de travail et la cohérence du traitement judiciaire, en réduisant le nombre des intervenants.

Ce système présente toutefois des inconvénients parmi lesquels :

- la perte de la double compétence pénale – assistance éducative qui garantit une approche du JE centrée sur les besoins de l'enfant et la continuité de sa prise en charge éducative : la double fonction du JE traduit le fait qu'un enfant en conflit avec la loi est également à protéger et que la dimension éducative de la justice pénale des mineurs est essentielle ;
- le risque que le contentieux de l'assistance éducative soit « noyé » dans le contentieux de masse des affaires familiales<sup>261</sup> ;
- la perte de la spécialisation de chacun de ces magistrats, au détriment de l'intérêt des justiciables<sup>262</sup>.

D'un point de vue normatif, l'instauration d'un juge unique de la famille supposerait une modification importante des textes. La création d'une nouvelle fonction statutaire de « juge unique de la famille », qu'elle devienne une fonction spécialisée ou non, en remplacement des fonctions de JE et de JAF, nécessiterait une modification de l'ordonnance 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature et du décret du 7 janvier 1993 pris pour son application.

Par ailleurs, la création de cette nouvelle fonction aurait un impact sur le régime indemnitaire des magistrats<sup>263</sup> dont il conviendrait d'évaluer les conséquences financières.

Le code de l'organisation judiciaire devrait également être modifié pour intégrer la fusion des compétences du JAF et du JE.

Cette fusion impliquerait en outre de réexaminer la pertinence de l'implantation des juridictions JAF / JE<sup>264</sup>.

Une telle réforme est séduisante mais suppose de nombreux changements textuels et organisationnels. Bien qu'envisagée par certains, selon la DSJ et la majorité des magistrats rencontrés par la mission, elle ne procède pas d'une demande forte et unanime des juridictions. Elle implique aussi un bouleversement profond des pratiques et des cultures professionnelles.

En outre, aucune étude ne permet actuellement de quantifier précisément le nombre d'affaires concernées par les interférences de compétences JAF/JE<sup>265</sup>. Dans ce contexte, envisager de telles modifications, dont les bénéfices n'ont pas été mesurés, paraît à tout le moins prématuré.

---

<sup>260</sup>Sur l'autorité parentale (AP), les droits de visite et d'hébergement, la pension alimentaire, mais aussi les mesures éducatives.

<sup>261</sup>Avec une perte de réactivité, de continuité du suivi et aussi de connaissance fine des besoins de l'enfant, du dispositif de l'assistance éducative.

<sup>262</sup>Selon la DACS dans sa contribution écrite, se référant au rapport de l'IHEJ de 2013 *La prudence et l'autorité, l'office du juge au XXI<sup>e</sup> siècle* (Garapon, Perdriolle, Bernabé), l'exercice de la fonction de JE requiert des compétences et une appétence spécifique pour un contentieux particulièrement sensible (recherche de l'adhésion des familles, travail de suivi sur un temps long), qui ne sont pas celles mobilisées par un JAF, tenu par les demandes des parties et qui n'assure pas de suivi des situations. Il est nécessaire de valoriser l'importance de l'expérience professionnelle acquise dans le cadre de la fonction du JE.

<sup>263</sup>L'arrêté du 12 août 2023 pris en application du décret n° 2023-768 du 12 août 2023 relatif au régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire prévoyant à son article 3 un complément de prime forfaitaire selon les fonctions exercées et à son article 16 des indemnités pour les astreintes réalisées, mentionnant expressément le « juge des enfants ».

<sup>264</sup>En l'état, il y a au moins un magistrat du siège exerçant les fonctions de JAF dans tous les TJ, alors que sur 164 TJ, 156 seulement sont dotés d'un TPE, 12 TPE étant compétents pour les ressorts de plusieurs tribunaux judiciaires.

<sup>265</sup>Environ 25% des affaires nouvelles portées devant le JE seraient le résultat d'un conflit parental (Laurent Gebler, *Le principe de subsidiarité en assistance éducative*, ENM INFO, 2024).

Quelques pays, parmi lesquels la Belgique, ainsi que la région de Québec, ont maintenu un JE compétent au civil et au pénal, distinctement d'un JAF, mais ont fait le choix d'un transfert de certaines compétences du JAF vers le JE, le temps de la saisine de ce dernier. Dans ces systèmes étrangers, le JE se situe bien dans le champ de l'ordre public de protection, et non pas dans le champ du contentieux civil, et ne peut donc pas être saisi directement par les parties.

En France, la répartition actuelle des compétences des JAF et des JE pourrait avantageusement être aménagée et les outils procéduraux d'aide à la décision renforcés<sup>266</sup>.

Exiger des parents qu'ils justifient d'une demande d'aide éducative administrative préalablement à la saisine directe du JE, hors urgence et danger grave et immédiat, est une piste cohérente avec l'inscription de la subsidiarité dans le code civil<sup>267</sup>. Dans cette hypothèse, la saisine directe du JE par les parents serait ainsi soumise au principe de subsidiarité à l'instar des signalements provenant du conseil départemental. Les parents devraient alors justifier qu'une demande de mesure de protection de l'enfance a été faite dans le cadre administratif et qu'elle est impossible à mettre en place.

Le JE doit également bénéficier d'une extension de compétence afin de statuer sur la résidence de l'enfant, en l'absence de décision du JAF, afin qu'à l'issue du placement cette question soit réglée au moins temporairement. En effet, les JE disposent de tous les éléments leur permettant de prendre les décisions qui relèvent de l'autorité parentale ou d'un transfert de la résidence et de la fixation des droits de visite et d'hébergement. Dans de nombreux cas, ces décisions peuvent suffire à faire cesser une situation de danger pour l'enfant<sup>268</sup>.

**Recommandation 16.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse en lien avec la directrice des affaires civiles et du sceau : prévoir une extension de compétence au profit du juge des enfants pour lui permettre de statuer temporairement sur la résidence de l'enfant à l'issue du placement, dans l'attente d'une décision du juge aux affaires familiales.

L'encadrement de la saisine directe du JE par les parents, par application du principe de subsidiarité, aura le mérite de tarir au moins une partie du contentieux lié au conflit familial devant les JE et d'éviter les détournements de procédure. Le recours à la médiation familiale par le JE<sup>269</sup> retrouverait du sens en ce qu'elle ne serait pas dévoyée de son objectif dans une optique d'instrumentalisation.

54 % des 127 juridictions pour mineurs ayant répondu au questionnaire de la mission indiquent ordonner des mesures de médiation familiale<sup>270</sup>.

Selon la DPJJ<sup>271</sup>, 24 % des JE n'ordonnent pas ce dispositif en raison d'une absence ou d'une non lisibilité du financement et la quasi-unanimité déplorent le manque de financement public. En effet, tandis que la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Caisse nationale des associations familiales (CNAF) prévoit un co-financement entre les caisses d'allocations familiales et le ministère de la justice<sup>272</sup>, la CNAF refuse à ce jour de financer cette mesure, estimant que les orientations en médiation familiale par les JE n'entrent pas dans son périmètre de compétence mais relèvent de la protection de l'enfance. Cette position a été réaffirmée dans le nouveau référentiel national de financement partenarial des services de médiation familiale, ce qui va empêcher les magistrats d'y recourir<sup>273</sup>.

<sup>266</sup>Option envisagée par l'AFMJF.

<sup>267</sup>Cf. supra 2.1.3.2.

<sup>268</sup>Une [proposition de loi enregistrée à la présidence de l'Assemblée Nationale le 11 mars 2025](#) relative à l'intérêt des enfants prévoit notamment d'élargir la compétence du JE sur les sujets d'autorité parentale, notamment en matière de droits de visite et d'hébergement.

<sup>269</sup>L'article [1189-1](#) du CPC prévoit que la médiation familiale ordonnée par le juge des enfants en application de l'article 375-4-1 du code civil a pour objet d'aider les parents à mettre fin à leur conflit concourant à la situation de danger pour l'enfant.

<sup>270</sup>41 % de 1 à 5 fois par an, 13% de 6 à plus de 10 fois par an, cf. Annexe 8.

<sup>271</sup>Étude du service des études, de la recherche et des évaluations (SEREV) juin 2024.

<sup>272</sup>Outre quelques autres financeurs (collectivités territoriales, régions, départements ...)

<sup>273</sup>Note SADJAV janvier 2025 : le financement des mesures de médiation familiale ordonnées par le juge des enfants

**Préconisation.16.** Il est nécessaire de clarifier la question du financement de la médiation familiale ordonnée par le juge des enfants afin d'en généraliser son usage sur le territoire.

Par ailleurs, force est de constater que les JAF ne disposent pas de tous les outils qui leur permettraient de travailler efficacement les problématiques familiales, certains dispositifs ne s'appuyant au surplus que sur des pratiques locales<sup>274</sup>. Dans ce contexte, la désignation d'un professionnel, ou mieux encore d'une équipe pluridisciplinaire, pour une durée limitée dans le temps, pourrait permettre, dans beaucoup de situations, de faire prendre conscience aux parents de la nécessité de préserver leurs enfants du conflit, sans pour autant conduire à une saisine immédiate du JE comme c'est trop souvent le cas.

À ce titre, un accompagnement à une parentalité plus respectueuse de l'enfant a pu être expérimenté dans le passé avec succès dans certaines juridictions au travers des mesures d'enquête sociale spécifiques « aux fins de médiation ». Le plafonnement de la tarification des enquêtes sociales en 2009, a mis fin *de facto* à ces expériences innovantes qui avaient pourtant montré leur efficacité<sup>275</sup>. La question du financement d'une telle mesure, plus coûteuse qu'une simple enquête sociale et pouvant difficilement être intégralement laissée à la charge des parties, devrait toutefois être étudiée. L'avantage de cette mesure est qu'elle pourrait être imposée par le JAF, contrairement à la médiation.

**Recommandation 17.** À l'attention de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, de la directrice des affaires civiles et du sceau et de la secrétaire générale du ministère de la justice : examiner la faisabilité et les implications budgétaires d'une mesure d'accompagnement à la parentalité.

Enfin, dans une perspective d'optimisation de la détection précoce du danger résultant du conflit parental et de ses incidences sur l'enfant, il serait opportun de sensibiliser davantage les JAF sur ces questions en renforçant leur formation sur ce sujet<sup>276</sup>.

De manière générale, un recours à la collégialité composée de JAF<sup>277</sup>, ou de JE en matière d'assistance éducative<sup>278</sup>, doit être privilégié pour les situations les plus sensibles. Elle nécessite cependant des moyens en ressources humaines que les juridictions ne peuvent, la plupart du temps, déployer.

### 3.2.3 Garantir le strict respect du cadre procédural

Malgré les textes, de nombreux juges des enfants prennent, souvent faute de temps, des décisions sans audience. De même, la présence du greffier, garant de la procédure, reste encore très aléatoire. Son rôle est pourtant de contribuer à la clarté et à l'intelligibilité de la décision, en retranscrivant la parole et en garantissant le cadre de l'instance judiciaire<sup>279</sup>. Par ailleurs, les magistrats du parquet ne sont que très exceptionnellement présents en audience d'assistance éducative et formulent rarement des réquisitions écrites, s'excluant *de facto* de l'assistance éducative, matière pourtant d'ordre public dans laquelle l'intérêt de la société doit être représenté. L'absence du parquet est devenue un mode de fonctionnement et il n'y est fait exception que dans les dossiers très sensibles<sup>280</sup>. D'après l'AFMJF, dans un certain nombre de tribunaux où ont été mises en place des audiences collégiales avec présence du parquet depuis la loi de 2022, cette présence et les réquisitions orales constituent une véritable plus-value.

<sup>274</sup> [Audience de consensus parental](#) au TJ d'Arras et processus de [coordination parentale](#) au TJ de Rennes.

<sup>275</sup> Décret n° 2009-285 du 12 mars 2009 modifié par décret du 13 janvier 2011- *Rapport Les États généraux de la justice, justice de protection* 8 juillet 2022.

<sup>276</sup> La fonction de JAF, à la différence de celle de JE, n'est pas une fonction spécialisée. Elle peut être exercée pour seulement quelques mois au sein d'une juridiction, par un juge qui assumera ensuite un autre contentieux. Les JAF ne bénéficient que d'une formation de quelque jours dédiée à cette fonction au sein de la formation « changement de fonctions ».

<sup>277</sup> En application de l'article [L.213-4](#) du COJ.

<sup>278</sup> En vertu de l'article [L.252-6](#) du COJ.

<sup>279</sup> Alice Grunenwald l'a parfaitement décrit dans le colloque 2024 « protéger les enfants en 2024 : l'office du juge à réinventer ».

<sup>280</sup> Mineurs victimes de prostitution, enfants de retour de zones de conflit, violences intrafamiliales importantes, dossiers orientés en audience collégiale.



Cet irrespect du cadre institutionnel et procédural contribue à fragiliser la place de l'autorité judiciaire, garante de la bonne application de la loi et du respect des libertés fondamentales. Il génère confusions et affaiblissement du rôle du JE.

Il convient de donner aux JE les moyens de respecter les règles procédurales protectrices de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance et de leur permettre ainsi de travailler plus efficacement dans le respect du principe du contradictoire et de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>281</sup>.

### 3.3 Sanctuariser la place de l'administrateur *ad hoc* pour garantir le respect des intérêts de l'enfant

#### 3.3.1 Une fonction insuffisamment attractive

En l'absence de définition légale, l'administrateur *ad hoc* (AAH) peut être qualifié de personne physique ou morale, désignée par décision judiciaire dans le cadre d'une procédure civile ou pénale, qui se substitue aux représentants légaux pour exercer leurs droits au nom et place du mineur et assurer une mission d'accompagnement adaptée et effective le temps de la procédure. Il est le représentant provisoire du mineur<sup>282</sup>. Il n'est pas seulement un porte-parole de l'enfant, il est surtout le garant du respect de ses intérêts<sup>283</sup>.

Les dispositions applicables aux AAH sont dispersées au sein de différents codes, ce qui témoigne du développement de leur champ d'intervention désormais très varié, leur imposant des compétences professionnelles et humaines étendues pour mener à bien leurs missions<sup>284</sup>. Les conditions pour être désignées AAH sont prévues par les articles 706-51<sup>285</sup> et R.53-1 du code de procédure pénale<sup>286</sup>. Ils peuvent être agréés comme personnes physiques ou bien employés par une structure ou un service, souvent associatif et parfois départemental.

En matière civile, initialement, l'AAH n'était prévu aux termes de l'article 388-2 du code civil<sup>287</sup>, que lorsque les intérêts d'un mineur apparaissaient en opposition avec ceux de ses représentants légaux.

La loi « Taquet » du 7 février 2022 a élargi cette désignation en prévoyant que, lorsque l'intérêt de l'enfant non capable de discernement l'exige, le JE, d'office ou à la demande du président du conseil départemental désigne un AAH<sup>288</sup>.

<sup>281</sup>Cf. 3.4.1.2.

<sup>282</sup>Guide méthodologique Administrateur *ad hoc* novembre 2014 - DACG, DACS, DSJ, SADJAV.

<sup>283</sup>Guide pratique, *La mission d'administrateur ad hoc un accompagnement sur mesure*, Themis.

<sup>284</sup>L'administrateur *ad hoc* intervient dans plusieurs domaines : adoption (article 350 du code civil), tutelles mineurs (article 383 du code civil); administration légale par voie de donation ou testament (article 384 du code civil), assistance éducative (article 375-1 du code civil), opposition d'intérêts dans une instance civile (article 388-2 du code civil), mineurs non accompagnés, mineurs de retour de zone, demandeurs d'asile (articles L. 342-16, et suivants, articles L. 521-9 et 521-10 du CESEDA) mineurs victimes d'infractions pénales (articles 706-47-1 à 706-53 du CPP, adulte « approprié » (articles L. 311-2 et D. 311-2 du CJPM ).

<sup>285</sup>Art. 706-51 du CPP : l'administrateur *ad hoc* nommé en application de l'article précédent est désigné par le magistrat compétent, soit parmi les proches de l'enfant, soit sur une liste de personnalités dont les modalités de constitution sont fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret précise également les conditions de leur indemnisation.

<sup>286</sup>Art. R.53-1 du CPP. Une personne physique ne peut être inscrite sur la liste que si elle réunit les conditions suivantes :

1° Être âgée de trente ans au moins et de soixante-dix ans au plus ;  
2° S'être signalée depuis un temps suffisant par l'intérêt qu'elle porte aux questions de l'enfance et par sa compétence ;  
3° Avoir sa résidence dans le ressort de la cour d'appel ou des cours d'appel limitrophes ;  
4° N'avoir pas été l'auteur de faits ayant donné lieu à condamnation pénale ou à sanction disciplinaire ou administrative pour agissements contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs ;  
5° N'avoir pas été frappée de faillite personnelle ou d'une autre sanction en application du titre VI de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

<sup>287</sup>Il s'agit d'un article toujours en vigueur mais doté d'une portée générale qui concerne toutes les procédures civiles dans lesquelles le mineur, quels que soient son âge et sa faculté de discernement, a un intérêt divergent de celui de ses représentants légaux.

<sup>288</sup>Article 375-1 du code civil.

Dans sa décision cadre du 28 janvier 2025 relative à la protection de l'enfance, la Défenseure des droits déplorait que la mission de l'AAH soit exercée de manière très disparate faute de réel statut de la fonction, *de définition claire de ses missions qui sont par ailleurs de plus en plus variées et complexes, de formation obligatoire et continue et faute de contrôle de l'exercice de sa mission*.

D'après le SADJAV missionné pour piloter un groupe de travail sur les AAH<sup>289</sup> depuis février 2023, le constat, partagé par l'ensemble des acteurs, est celui de l'insuffisance du nombre d'AAH. Selon le recensement fait par ce groupe de travail auprès des cours d'appel en décembre 2024, seules 84 personnes physiques et 163 personnes morales étaient inscrites sur les listes d'AAH sur l'ensemble du territoire.

### 3.3.2 Revaloriser la rémunération des administrateurs ad hoc

Le principal frein à l'attractivité de la fonction tient au montant de la rémunération prévue par les textes, estimée insuffisante par l'ensemble des acteurs. En matière civile, les missions des AAH sont prises en charge au titre des frais de justice<sup>290</sup>, l'indemnité est fixée forfaitairement à 200€<sup>291</sup> quelles que soient la durée de la procédure ou sa complexité.

Plus de 70 % des AAH sont des personnes morales, conseils départementaux ou associations, parmi lesquelles les associations de protection de l'enfance, les associations socio-judiciaires et les unions départementales des associations familiales sont majoritaires et quelques associations d'aide aux victimes<sup>292</sup>.

L'indemnité pourrait être adaptée afin de mieux tenir compte de l'ampleur des missions réellement effectuées. À cet égard, la Cour de cassation a d'ailleurs admis un cumul de rémunération en matière pénale<sup>293</sup>.

Selon la DSJ, les frais de justice consacrés à la rémunération des AAH (sans distinction entre le civil et le pénal) sont en augmentation, passant de 1,4M€ en 2021 à 1,5M€ en 2022.

Un doublement du montant de l'indemnité prévue par le CPP, estimé indispensable pour renforcer l'attractivité des fonctions, entraînerait un coût global estimé à quatre millions d'euros<sup>294</sup>. La Fédération nationale des administrateurs *ad hoc* (FENAAH) a confirmé le caractère indispensable d'une revalorisation. Une telle mesure nécessiterait cependant un arbitrage politique fort, dans un contexte budgétaire contraint appelant à une maîtrise accrue des frais de justice<sup>295</sup>.

**Recommandation 18.** À l'attention du directeur des services judiciaires : revaloriser les indemnités rétribuant les administrateurs *ad hoc* en prenant en compte la particularité des différentes interventions auxquelles ils sont assujettis et prévoir d'abonder le budget des frais de justice en conséquence.

### 3.3.3 Faciliter l'accès à la fonction d'administrateur ad hoc et valoriser son rôle

Le premier levier concerne la révision des modalités de désignation des AAH. Actuellement marqué par une certaine lourdeur<sup>296</sup>, le processus prévu par le code de procédure pénale devrait être simplifié selon deux grands axes<sup>297</sup> :

<sup>289</sup>Ce groupe de travail, réunissant l'ensemble des directions concernées du ministère de la Justice (DPJJ, DACG, DSJ, DACS), porte sur la revalorisation des missions de l'AAH.

<sup>290</sup>Article [R.93](#) du CPP.

<sup>291</sup>Article [A.43-10](#) du CPP.

<sup>292</sup>Seules subventionnées par le P101.

<sup>293</sup>La Cour de cassation est venue préciser les modalités de ce cumul (Cass. crim., 15 février 2011, 10-85.031). Ainsi l'AAH désigné pour assurer les intérêts du mineur peut prétendre à une indemnisation équivalente à un cumul d'indemnités en fonction des différentes étapes de la procédure pénale.

<sup>294</sup>Estimation à l'appui des mesures réalisées en 2022.

<sup>295</sup>Cf. notamment le rapport IGF-IGA-IGJ sur *la maîtrise des frais de justice*, mai 2025.

<sup>296</sup>La liste des personnes physiques et morales est dressée tous les 4 ans dans le ressort de chaque Cour d'appel. Elle peut faire l'objet de mises à jour annuelles. Toute demande d'inscription est adressée au procureur de la République auprès du tribunal judiciaire dans le ressort duquel le candidat a sa résidence. Ce dossier est ensuite soumis pour avis à l'assemblée générale du tribunal judiciaire, puis adressé au procureur général qui le soumet pour examen à l'assemblée générale de la Cour d'appel.

<sup>297</sup>D'après les conclusions du groupe de travail piloté par le SADJAV.

- agir sur les conditions d'âge prévues par l'article R.53-1 du CPP : abaisser l'âge minimal, actuellement de 30 ans, à 23 ans afin de l'aligner sur les AAH intervenant en application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ; allonger l'âge jusqu'à 75 ans, à l'instar de certaines professions<sup>298</sup> ;

- simplifier la procédure de désignation en supprimant l'avis de l'assemblée générale du tribunal judiciaire avant inscription sur la liste tenue par la cour d'appel<sup>299</sup>.

**Recommandation 19.** À l'attention du directeur des services judiciaires en lien avec la directrice des affaires criminelles et des grâces : modifier les conditions d'âge pour accéder aux fonctions d'administrateur *ad hoc* et assouplir les conditions de désignation par la suppression de l'avis de l'assemblée générale du tribunal judiciaire avant inscription sur la liste tenue par la cour d'appel.

Le second levier concerne la valorisation du rôle et des missions de l'administrateur *ad hoc*. Quatre pistes sont explorées par le groupe de travail piloté par le SADJAV :

- l'actualisation du guide méthodologique publié en 2014 : celui-ci rappelle que le mandat d'AAH recouvre en pratique des contenus divers, certains l'exerçant de façon restrictive au sens d'une représentation et d'un accompagnement juridique et procédural, tandis que d'autres le conçoivent comme une mission de soutien éducatif et moral du mineur. Ces constats sont encore d'actualité. L'articulation de ces fonctions avec celles de l'avocat n'est pas non plus clairement perçue<sup>300</sup>, de sorte qu'une actualisation du guide méthodologique visant à clarifier le rôle des AAH doit être encouragée.

- une communication large sur les missions des AAH, afin de renforcer la connaissance de ce dispositif et susciter des candidatures.

- la délivrance d'une carte professionnelle, qui constitue un premier signal attendu par les AAH.

- la mise en place d'une formation professionnelle.

Le besoin de formation est une demande récurrente et unanimement portée par les acteurs du terrain et les associations. La FENAAH souhaite ainsi la mise en place d'une formation juridique nationale ou régionale, réalisée par elle ou les associations gestionnaires, et financée par le ministère de la justice<sup>301</sup>. De premiers contacts ont été pris à cet égard par le SADJAV avec l'association Themis et l'ENM afin d'examiner les modalités d'une telle formation. L'ENM a précisé à la mission qu'au regard de la très grande diversité des missions qui peuvent être confiées aux AAH et du caractère irrégulier du rythme et du calendrier de leur recrutement, une formation initiale obligatoire ne peut s'envisager comme préalable à l'entrée en fonction. Pour une formation en distanciel, il pourrait être envisagé une formation auto-administrée à distance. Cependant, une telle formation est lourde et coûteuse à mettre en place<sup>302</sup>.

<sup>298</sup>Délégués du procureur, MTT, magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et non juridictionnelles.

<sup>299</sup>D'après le SADJAV, une réécriture des articles concernés a été engagée (décret en Conseil d'Etat).

<sup>300</sup>À cet égard, le guide élaboré par le ministère de la justice rappelle que l'AAH exerce ses droits en concertation avec l'avocat, mais qu'au vu des rapports des cours d'appel, un certain nombre de conseils départementaux ont une conception restrictive du rôle de l'AAH, se limitant à la simple désignation d'un avocat. Le guide pratique de l'AAH élaboré par Themis précise en outre que si le positionnement de l'enfant est radicalement opposé à celui de l'AAH, il est en droit d'avoir son propre conseil dans le cadre de la procédure en assistance éducative. Cela aboutit à une situation où se retrouvent deux avocats distincts, celui de l'enfant qui portera sa parole et son avis et celui de l'AAH qui défendra ce que ce dernier estime être l'intérêt du mineur.

<sup>301</sup>Note issue du groupe de travail sur l'AAH « créer les conditions d'un véritable statut » de la CNAPE et du FENAAH.

<sup>302</sup>À cet égard, le délai pour concevoir et mettre en œuvre une proposition pédagogique comprenant par exemple trois modules du type : organisation judiciaire et fonctionnement de l'institution judiciaire ; posture et rôle de l'AAH ; techniques professionnelles dans le cadre de la procédure pénale et civile en première instance et en appel, ne pourrait être inférieur à 18 mois à compter du démarrage effectif du projet en disposant des moyens humains : 1 ETPT magistrat-coordonnateur de formation et 1 ETPT C assistant de formation pour gérer les aspects administratifs, outre des moyens humains / financiers affectés pour l'appui pédagogique / informatique de réalisation des modules de formation.

Une autre possibilité pédagogique serait la seule mise à disposition de ressources dans un espace numérique dédié. Cette proposition pourrait toutefois être opérationnelle plus rapidement, dans un délai d'un an à compter du démarrage effectif du projet sous réserve de disposer des moyens humains<sup>303</sup>.

**Recommandation 20.** À l'attention de la directrice de l'École nationale de la magistrature : développer la mise en place d'une formation par l'École nationale de la magistrature pour tous les administrateurs *ad hoc* dès leur entrée en fonction.

### 3.3.4 Définir un statut au sein d'un texte unique

Un statut est un ensemble de dispositions contractuelles, légales ou réglementaires qui définissent les règles impersonnelles et objectives applicables à une situation juridique déterminée<sup>304</sup>.

Les modalités de désignation, les aptitudes ou conditions requises pour être inscrit sur la liste des AAH sont prévues par plusieurs codes<sup>305</sup>.

Aucun d'entre eux ne paraît adapté pour regrouper des dispositions fixant un statut général des AAH.

Il a pu être évoqué son insertion dans le CASF, ce code contenant un Livre IV-Professions et activités sociales, au sein duquel se trouvent notamment les dispositions relatives aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs<sup>306</sup> avec lesquels un parallèle pourrait éventuellement être fait. Une telle codification du statut des AAH ne permettrait cependant pas d'unifier les dispositions applicables à cette profession, qui intervient en matière civile comme pénale.

Cela conduit plutôt à envisager l'adoption d'un décret autonome, à l'image notamment des conciliateurs de justice<sup>307</sup>, des commissaires de justice<sup>308</sup> ou encore des experts judiciaires<sup>309,310</sup>. Ce format apparaît le plus adapté, étant observé que les décrets précités répondent à des objectifs de lisibilité. Ce décret unique pourrait intégrer des principes déontologiques participant à la définition d'un véritable statut des AAH.

L'élaboration d'un statut au travers d'un tel décret pour définir et réglementer la fonction lui donnerait une plus grande visibilité, participant d'une meilleure attractivité.

**Recommandation 21.** À l'attention du directeur des services judiciaires, de la directrice des affaires civiles et du sceau, de la directrice des affaires criminelles et des grâces et de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse : définir le statut des administrateurs *ad hoc* au sein d'un décret dédié.

## 3.4 Rationaliser les organisations et l'allocation des moyens humains

### 3.4.1.1 Adapter les organisations des juridictions pour mineurs aux réalités territoriales

Une proposition de méthode de sectorisation des juridictions pour mineurs avait été réalisée en 2011 par la DPJJ et la DSJ<sup>311</sup>. 14 ans plus tard, la mission a été amenée à se pencher sur ce sujet, notamment au regard de l'évolution du contexte procédural survenu avec l'entrée en vigueur du CJPM.

<sup>303</sup>1/2 ETPT magistrat-coordonnateur de formation, 1/2 ETPT C assistant de formation pour gérer les aspects administratifs, outre les moyens humains / financiers devant être affectés pour l'appui pédagogique / informatique.

<sup>304</sup>Dictionnaire juridique par Serge Braudo conseiller honoraire de la cour d'appel de Versailles.

<sup>305</sup>Code civil, CPC, CPP, CESEDA et CJPM.

<sup>306</sup>Articles [L.471-1](#) et suivants du CASF.

<sup>307</sup>[Décret n°78-381](#) du 20 mars 1978 précité.

<sup>308</sup>[Décret n° 2022-949](#) du 29 juin 2022 relatif aux conditions d'exercice des commissaires de justice.

<sup>309</sup>[Décret n°2004-1463](#) du 23 décembre 2004 relatifs aux experts judiciaires.

<sup>310</sup>Note FENAAH CNAPE : les administrateurs : créer les conditions d'un véritable statut.

<sup>311</sup>[Proposition de méthode de sectorisation d'un tribunal pour enfants](#) – DPJJ – DSJ juillet 2011.



Les juges des enfants sont en effet soumis à des délais contraints non plus seulement en assistance éducative, mais également en matière pénale. Plusieurs magistrats ont indiqué que le pénal peut désormais moins facilement constituer une « variable d'ajustement » de l'activité.

Ces évolutions n'ont cependant pas affecté les modes de répartition des dossiers dans les cabinets de juge des enfants, qui restent très majoritairement géographiques (à 76 %), comme l'ont indiqué les 127 juridictions pour mineurs ayant répondu à la mission.

La sectorisation géographique permet aux magistrats d'acquérir une meilleure connaissance des réalités d'un territoire, de créer des relations plus construites avec les acteurs de l'ASE et du SAH y intervenant, favorisant la participation aux politiques publiques locales.

La sectorisation s'adapte cependant difficilement aux évolutions du niveau d'activité dans le temps, sauf à modifier régulièrement les limites des secteurs. Dans la pratique, plusieurs types d'aménagements sont utilisés pour garder les avantages de la sectorisation, tout en facilitant le rééquilibrage de la charge d'activité :

- fonctionnement de deux cabinets en binôme sur un même secteur (en AE et au pénal), ce qui offre plus de mutualisation et de souplesse ;
- déssectorisation partielle de l'activité pénale pour les audiences de culpabilité, le mineur étant par la suite jugé par le cabinet géographiquement compétent lors de l'audience de sanction ;
- déssectorisation partielle de l'activité pénale pour les jugements en audience unique avec détention provisoire pour respecter le délai d'un mois ;
- existence de « zones tampons » dans la sectorisation géographique, dont les dossiers sont attribués aux différents cabinets pour réguler la charge<sup>312</sup> ;
- cumul d'une sectorisation géographique avec une attribution des dossiers par ordre alphabétique (essentiellement dans des juridictions de taille importante<sup>313</sup>) ;
- adaptation de la charge de travail au regard de la participation au service général du tribunal, aux permanences pénales ou par l'attribution de dossiers d'information judiciaire ;
- absence de sectorisation pour les dossiers de mineurs non accompagnés (MNA), regroupés dans un seul cabinet.

De façon plus générale, l'ensemble des interlocuteurs de la mission a souligné l'objectif de préservation de la continuité d'intervention du même juge auprès du mineur, en matière civile et pénale.

En définitive, 84 % des juridictions pour mineurs<sup>314</sup> estiment satisfaisantes leurs modalités de répartition des dossiers et la mission n'a pas constaté d'organisation idéale duplicable de façon généralisée : les choix de répartition des dossiers sont d'abord liés à la configuration du territoire et il convient de ne pas rigidifier les organisations.

Le rôle du juge coordonnateur est par ailleurs déterminant pour définir des positions communes relatives à des questions institutionnelles et garantir une cohésion d'ensemble dans la participation de la juridiction des mineurs aux différentes instances partenariales.

---

<sup>312</sup>Par exemple TJ de Grenoble, le TJ de Vesoul.

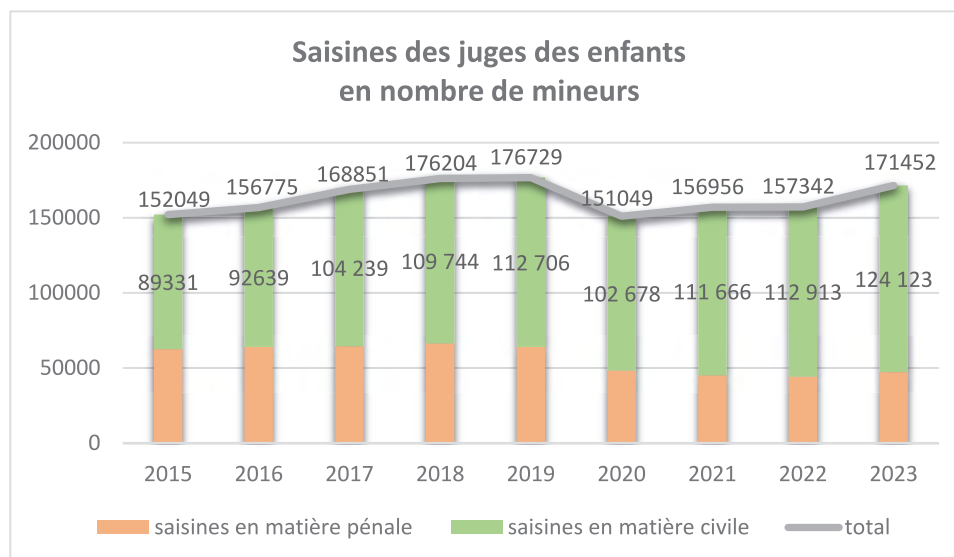
<sup>313</sup>Par exemple TJ de Marseille.

<sup>314</sup>84 % des 127 juridictions pour mineurs ayant répondu au questionnaire de la mission. Cf. Annexe 8.

### 3.4.1.2 Mettre en adéquation les allocations de moyens avec les besoins

#### Les moyens humains de magistrats et de fonctionnaires de greffe :

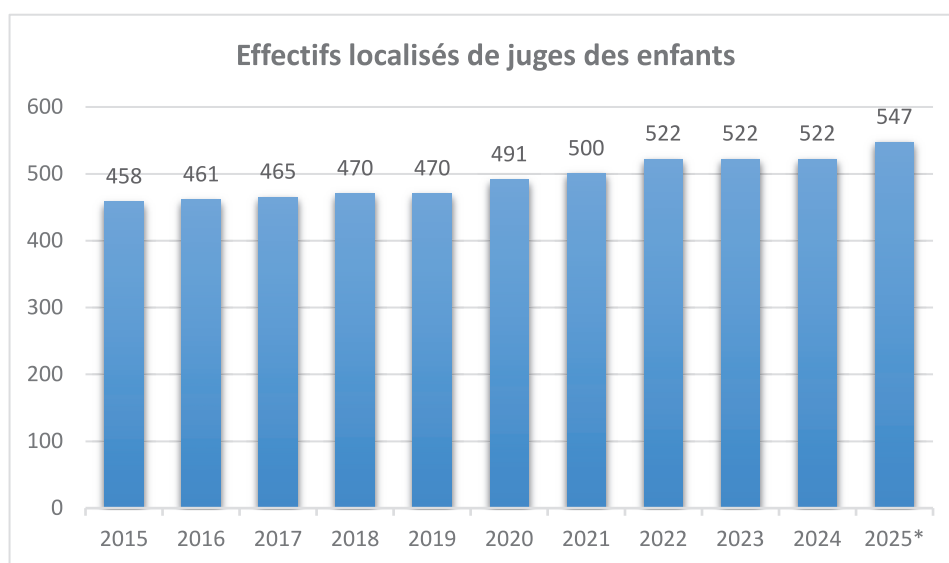
L'activité globale des juridictions pour mineurs s'établit durablement à un très haut niveau, en particulier en assistance éducative, où elle augmente tendancielllement (+39 % entre 2015 et 2023).



Source : mission, à partir des [Références statistiques Justice](#) - SSER

Comme déjà évoqué, le volume annuel de nouveaux dossiers pénaux, d'un étiage un peu moins élevé depuis l'entrée en vigueur du CJPM, ne se traduit pas par une baisse d'activité des JE puisque, désormais, les délais procéduraux contraignent leurs organisations et leurs agendas aussi bien en matière pénale que civile.

En regard de cette évolution de l'activité au premier degré de juridiction, les effectifs localisés de juges des enfants ont augmenté de 13 % entre 2015 et 2022, date de la circulaire qui demeure à ce jour le cadre de référence. Sous réserve des derniers arbitrages, la circulaire de localisation des emplois 2025 devrait prévoir la création de 25 postes de JE supplémentaires, dont quatre ont été pourvus par anticipation, le solde étant réparti entre des affectations à venir au dernier quadrimestre 2025 et des postes vacants.



\*2025 : localisation envisagée au 01/09/2025

Source : mission, à partir des données DSJ.

La DSJ s'efforce de limiter cette vacance sur les postes de JE, notamment par la nomination de nouveaux magistrats. Au 2 mai 2025, le nombre de JE effectivement en fonction s'établissait à 494 (soit un taux de vacance de 5,36 %). Au 1<sup>er</sup> septembre 2025, sous réserve de confirmation par le Conseil supérieur de la magistrature des mouvements récemment proposés, 21 postes de JE devraient rester vacants sur le territoire (soit un taux de vacance de 3,84 %).

Pour le ministère public, il n'est pas possible de distinguer les effectifs des parquets affectés à la justice des mineurs dans la mesure où ces affectations internes relèvent de la compétence discrétionnaire des procureurs de la République.

S'agissant des fonctionnaires de greffe, la DSJ prévoit par principe la création d'un poste de greffier par poste de JE créé. Des créations supplémentaires de postes au greffe ont accompagné la réforme du CJPM<sup>315</sup> et 60 emplois de greffiers ont en outre été créés pour renforcer les TPE entre 2020 et 2024<sup>316</sup>.

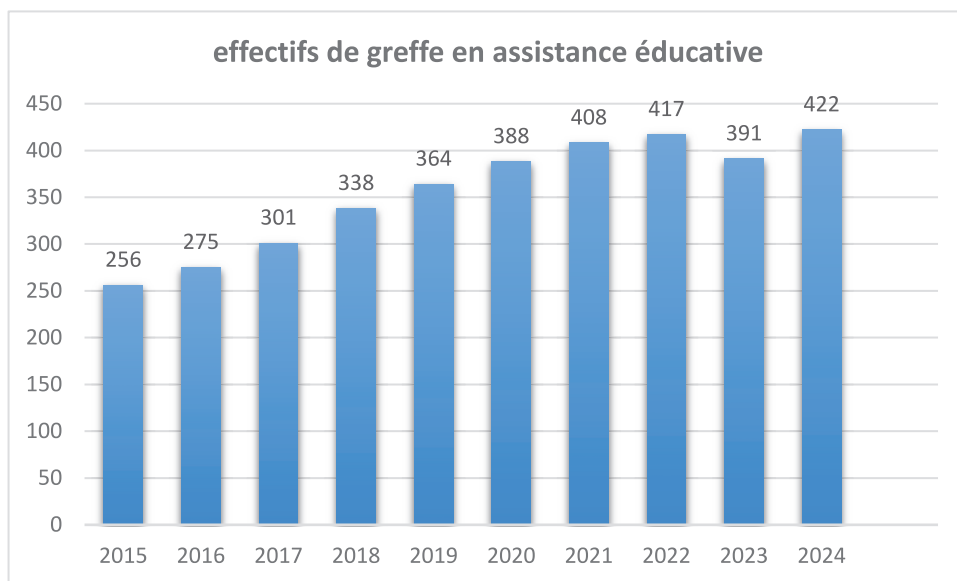
Ces fonctionnaires ne sont pas nommés sur une fonction spécialisée, mais dans une juridiction, à charge pour le directeur de greffe, sous le contrôle des chefs de juridictions, de les affecter dans les services, notamment celui du tribunal pour enfants<sup>317</sup>. L'évolution des effectifs de fonctionnaires ainsi affectés par les directions de greffe à la justice civile des mineurs se traduit par une augmentation de 65 % entre 2015 et 2024<sup>318</sup> :

<sup>315</sup>Conduisant à 100 affectations de greffiers en 2020 et 2021.

<sup>316</sup>22 emplois localisés en 2020, 9 en 2021, 20 en 2022 et 9 en 2023-2024.

<sup>317</sup>Art. [R.123-15](#) et [R.123-16](#) du COJ.

<sup>318</sup>Ces données -qui prennent en compte la quotité de travail dédiée des agents- sont déclaratives, leur fiabilité est soumise à l'actualisation et l'exhaustivité des enregistrements effectués par les directeurs de greffe.



Source : mission, à partir des données DSJ

En tout état de cause, les besoins en créations de postes de JE, de magistrats du parquet en charge des mineurs et de fonctionnaires ne font pas l'objet d'un circuit budgétaire spécifique : ils sont identifiés et exprimés par les chefs de cour auprès de la DSJ dans le cadre des dialogues de gestion, puis font l'objet d'arbitrages.

Les juridictions pour mineurs continuent de recevoir et traiter un nombre trop important et croissant de dossiers d'assistance éducative, faute d'une entière application du principe de subsidiarité : les efforts de dotation en magistrats, du siège comme du parquet, et en fonctionnaires de greffe doivent donc nécessairement se poursuivre et se renforcer.

Au-delà des critères du nombre de dossiers ouverts en assistance éducative et de mineurs suivis, l'activité de « soutien » des JE et des magistrats des parquets mineurs doit être davantage prise en compte pour l'allocation des moyens humains si la justice veut réellement prendre la place qui lui revient dans la gouvernance locale de la protection de l'enfance<sup>319</sup> et dans l'indispensable renforcement des contrôles sur les structures accueillant des mineurs, relancé en avril 2025<sup>320</sup>.

Par ailleurs, sur le modèle de l'étude menée par la DSJ sur *Les besoins de justice à l'épreuve du vieillissement de la population*<sup>321</sup>, pour évaluer les besoins liés à la protection des majeurs, une étude pourrait utilement être menée pour éclairer les futures décisions d'allocation des moyens supplémentaires pour la justice des mineurs, en objectivant les besoins pour chaque territoire au moyen d'un panel d'indicateurs démographiques et socio-économiques.

La méthodologie utilisée par la DSJ sur la doctrine d'emploi de l'équipe juridictionnelle dans les services des affaires familiales et au sein de la chaîne pénale offre des outils pratiques aux juridictions pour organiser efficacement le travail des assistants juridictionnels. L'extension de ces travaux de modélisation de l'organisation du travail et des missions confiées aux assistants juridictionnels aux juridictions des mineurs ne peut qu'être encouragée à bref délai, afin de soutenir le plus efficacement possible les magistrats de la jeunesse dans la gestion de leurs nombreux contentieux et tâches.

Enfin, il conviendra d'apporter une attention toute particulière aux éventuels « effets de bord » en termes de moyens humains, de la recentralisation préconisée de l'intervention des JE.

<sup>319</sup>Cf. supra 1.1.3.2, recommandations n°3.

<sup>320</sup>Cf supra 1.3.2.2.

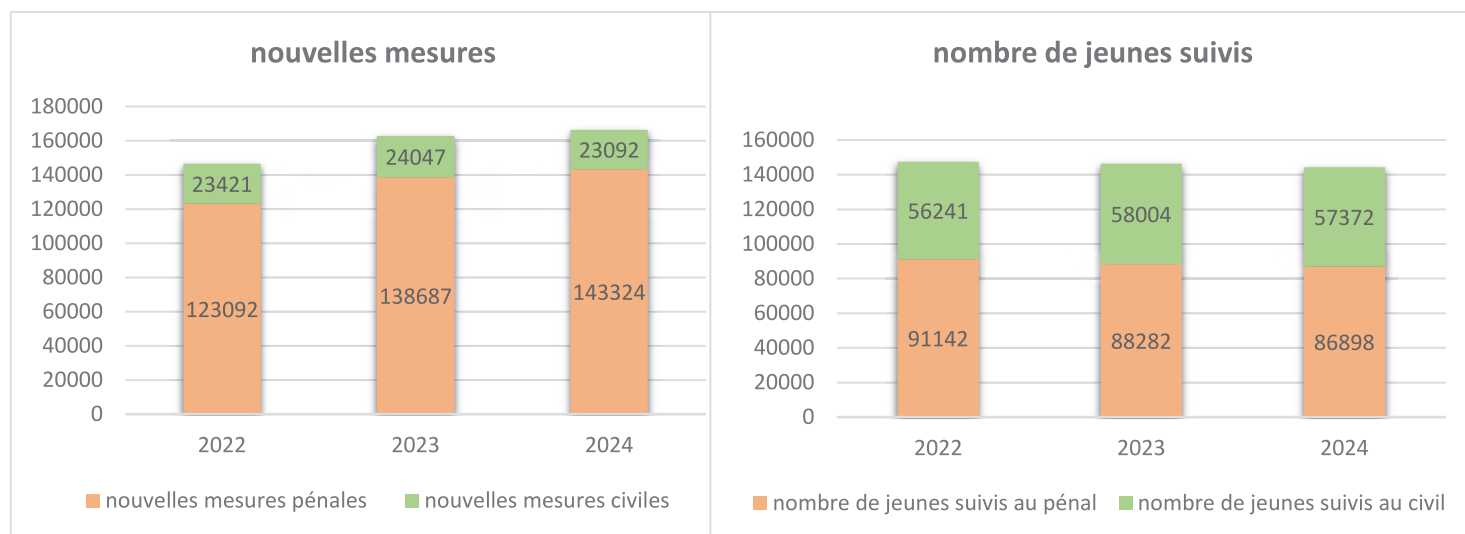
<sup>321</sup>Étude menée par le [pôle de l'évaluation et de la prospective](#) de la DSJ en 2024 visant à évaluer l'impact, à l'échelle des cours d'appel, du vieillissement de la population sur les « besoins de justice », centrés sur la protection des majeurs. Reposant sur des méthodes mixtes d'évaluation, l'étude comporte une séquence d'auditions des acteurs de terrain en vue d'identifier les problématiques spécifiques auxquelles ils se trouvent confrontés à l'aune de leur configuration territoriale.



L'exemple des mineurs non accompagnés en est une illustration topique : en principe, les JE ne devraient pas avoir à gérer durablement de dossiers de MNA en assistance éducative, puisque le danger ne résulte pas de carences ou d'une défaillance parentale mais de l'absence de parents en capacité d'exercer l'autorité parentale. Ces dossiers relèvent d'une saisine du JAF en charge des tutelles qui a vocation à confier la tutelle des mineurs à l'ASE au titre de l'article 411 du code civil<sup>322</sup>. Or de nombreux JE ne clôturent pas ces dossiers pour un transfert vers les JAF, par crainte d'emboliser des services des affaires familiales déjà souvent très encombrés. Une vision globale du contentieux familial est ainsi nécessaire dans l'allocation des moyens dédiés à la justice des mineurs.

### Les moyens humains de personnels de la protection judiciaire de la jeunesse

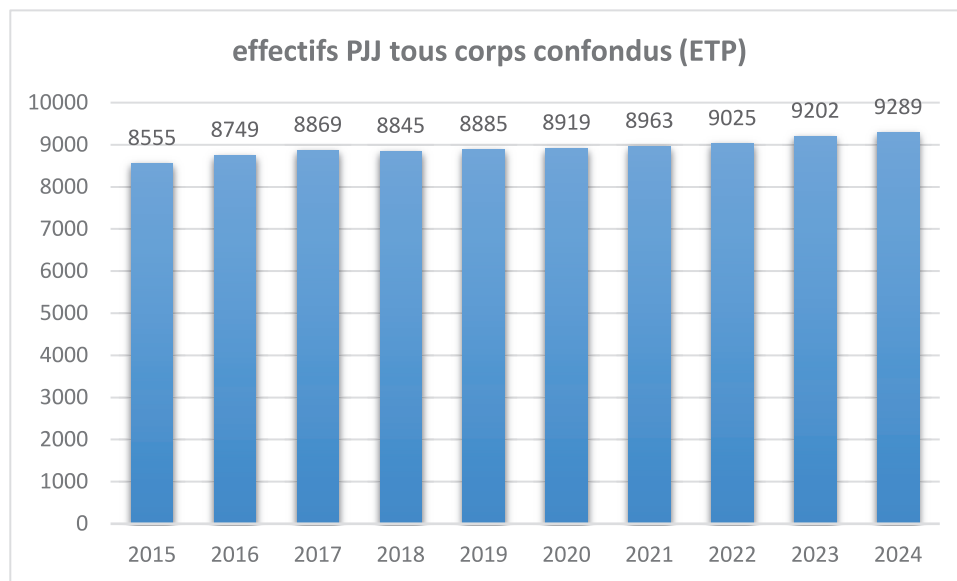
L'activité de la PJJ est majoritairement pénale. Il est utile de croiser deux indicateurs pour avoir une vue précise de cette répartition : le nombre de mesures et le nombre de jeunes suivis sur l'année. En effet, si un jeune peut souvent faire l'objet de plusieurs mesures pénales, à l'inverse, la plupart des MJIE ordonnées, qui constituent la quasi-totalité des mesures civiles, concernent des fratries.



Source : mission, d'après les données DPJJ

<sup>322</sup>Cf. 2.1.3.2.

Les créations d'emploi obtenues par la PJJ en lois de finances initiales depuis 10 ans se traduisent par une augmentation des effectifs (hors SAH) de 8,6 % :



*Source : mission, d'après les données DPJJ*

La DPJJ porte des demandes de créations budgétaires d'emplois pour décliner ses objectifs stratégiques, s'adapter aux modifications législatives et pour accompagner les créations de postes de JE, selon un ratio de deux ETP d'éducateurs pour un poste de JE créé.

Si en 2023, tout comme en 2024, 92 emplois ont été créés, ce volume a été réduit à 45 emplois<sup>323</sup> en 2025, au regard du contexte de contrainte budgétaire.

Dans les années à venir, pour que la PJJ se donne les moyens de ses ambitions en termes de coordination de la protection de l'enfance, elle doit consolider les fonctions soutien en DT, échelon pertinent du partenariat avec les départements et les autorités judiciaires. Cela permettra aux directeurs territoriaux de se voir confier l'organisation et l'animation des instances quadripartites, de participer de façon proactive à la démarche de contractualisation auprès des préfets pour favoriser le financement d'actions et d'être associés de façon plus importante à l'élaboration du schéma départemental de protection de l'enfance, dans le cadre d'une concertation renouvelée<sup>324</sup>.

La mise à disposition de personnels PJJ à temps partiel auprès des CRIP permet déjà d'observer des résultats intéressants, tant en termes de qualité de l'évaluation du danger que de levier de renforcement des partenariats avec le conseil départemental<sup>325</sup>. Cette participation des DT aux CRIP, correspondant actuellement à 13,6 ETPT, mérite d'être développée au-delà de la trentaine de départements actuellement concernés<sup>326</sup>.

La création de postes de conseillers techniques « structuration juridique » dans les DT les plus importantes constituerait une étape de déconcentration pertinente et appelée de leurs vœux par de nombreux directeurs territoriaux, permettant à la PJJ de s'atteler au vaste chantier de remise à jour des habilitations « justice » dans le cadre d'une procédure simplifiée et cohérente avec les procédures d'autorisation<sup>327</sup>.

<sup>323</sup>En 2025, 45 ETP ont été créés sur le programme 182 PJJ dans le cadre de la lutte contre le narcotrafic : six chargés de mission et 39 éducateurs.

<sup>324</sup>Cf. 1.1.1.2 à 1.1.1.5.

<sup>325</sup>Cf 2.1.2.1 et l'Évaluation de la mise à disposition de professionnels de la PJJ au sein des CRIP réalisée par la DPJJ en 2024.

<sup>326</sup>Jusqu'à saturation du plafond d'emploi autorisé, établi à 20 ETPT pour ce dispositif de participation aux CRIP.

<sup>327</sup>Cf. 1.3.2 et recommandation n°8.

Par ailleurs, le renforcement de la fonction soutien en direction territoriale, à la hauteur du nombre de structures accueillant des mineurs, permettrait aux DT d'accompagner activement la campagne de contrôles lancée en avril 2025<sup>328</sup>.

Enfin, les efforts de déjudiciarisation<sup>329</sup> des prises en charges en assistance éducative doivent entraîner une baisse du nombre de mesures d'AEMO confiées aux opérateurs du SAH, une limitation des délais de mise en œuvre et des listes d'attentes et, par conséquent, une réduction des effets de report sur les MJIE civiles exercées par la PJJ.

Il ne peut qu'être espéré de cet indispensable recentrage, des effets positifs sur les moyens humains de la PJJ dédiés au milieu ouvert.

---

<sup>328</sup>Cf. 1.3.3.2.

<sup>329</sup>Cf. partie 2.

À Paris, le 17 juillet 2025

Mme Cécile Capeau  
Inspectrice générale de la  
justice



Responsable de la mission

Mme Amicie Julliard  
Inspectrice de la justice



Membre de la mission  
M. Nicolas Garcette  
Chargé de mission



Membre de la mission

M. Yves Roux  
Inspecteur de la justice



Membre de la mission  
Mme Carole Delorme  
Inspectrice de la justice



Membre de la mission