

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'exécution effective des décisions de justice relatives aux enfants — décisions du juge aux affaires familiales et du juge des enfants — et sur les carences de l'appareil statistique public en ce domaine

(présentée par Mmes et MM. les députés ...)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Chaque année, les juges aux affaires familiales et les juges des enfants rendent plusieurs centaines de milliers de décisions qui déterminent la vie quotidienne de millions d'enfants : résidence, droit de visite et d'hébergement, contribution à l'entretien, encadrement ou suspension des rencontres, mais aussi mesures d'assistance éducative, actions éducatives en milieu ouvert et placements ordonnés au titre de l'article 375 du code civil.

Notre pays sait combien de décisions sont rendues. Il ne sait pas ce qu'elles deviennent.

I. — Un angle mort : de la décision prononcée à la décision appliquée

Aucun dispositif public ne mesure aujourd'hui, de manière systématique et représentative, le taux d'exécution effective des décisions de justice familiale. L'État ignore :

- dans quelle proportion les modalités de résidence et de droit de visite fixées par le juge sont effectivement mises en œuvre ;
- dans quelle proportion les mesures de protection décidées au bénéfice d'un enfant — droit de visite médiatisé, suspension ou encadrement des rencontres, mesures d'accompagnement — sont réellement appliquées, et dans quels délais ;
- dans quelle proportion les mesures d'assistance éducative ordonnées par le juge des enfants — action éducative en milieu ouvert, placement, mesure judiciaire d'investigation — sont effectivement mises en œuvre, et au terme de quel délai d'attente ;
- le délai réel s'écoulant entre le prononcé d'une décision et son exécution complète ;
- le devenir des décisions inexécutées : réitération de la saisine, procédure pénale, abandon pur et simple par le justiciable.

Cette lacune n'est pas neutre. Une décision inappliquée est une décision qui n'existe pas. Lorsqu'une mesure de protection ordonnée au bénéfice d'un enfant n'est pas mise en œuvre, l'enfant demeure exposé. Lorsqu'une décision organisant le lien entre un enfant et l'un de ses parents demeure lettre morte, ce lien se distend puis disparaît. Dans les deux hypothèses, le préjudice est supporté par l'enfant, et l'autorité de la chose jugée est atteinte.

Le phénomène traverse les deux offices. Devant le juge aux affaires familiales, l'inexécution prive de portée les modalités arrêtées pour l'enfant. Devant le juge des enfants, une mesure éducative ordonnée mais placée en file d'attente pendant plusieurs mois, faute de service disponible pour l'exécuter, laisse sans protection un enfant que le juge a précisément reconnu en danger. Dans un

cas comme dans l'autre, la décision judiciaire devient une écriture sans effet.

L'inexécution est un phénomène qui frappe indistinctement l'une et l'autre partie. La présente commission d'enquête n'entend privilégier aucune catégorie de justiciable : elle entend établir des faits qu'aucune institution n'est aujourd'hui en mesure de produire.

II. — Une carence statistique qui prive le législateur de sa capacité d'évaluation

Le Parlement légifère régulièrement en matière d'autorité parentale, de justice familiale et de protection de l'enfance. Il le fait sans disposer des données qui lui permettraient d'évaluer l'effet réel des dispositifs qu'il adopte.

Les données publiques disponibles décrivent l'activité juridictionnelle — nombre d'affaires, durées de procédure, sens des décisions. Elles ne décrivent ni les faits qui précèdent la saisine, ni les effets qui suivent le jugement. Aucun suivi de cohorte, aucun appariement entre les décisions civiles et leurs suites pénales, aucune mesure de l'exécution.

Plusieurs travaux parlementaires et administratifs récents, portant sur des sujets connexes, se sont heurtés à cette même absence de données consolidées et ont dû fonder leurs constats sur des sources partielles, anciennes ou déclaratives. Cette situation n'est pas acceptable pour une politique publique qui engage la sécurité et l'équilibre de millions d'enfants.

La question posée n'est pas celle du bien-fondé des décisions rendues, qui relève de l'office du juge et sur laquelle le Parlement n'a pas à se prononcer. Elle est celle des moyens dont dispose la puissance publique pour savoir si ses propres décisions sont suivies d'effet, et pour se doter d'un instrument de mesure durable.

III. — L'objet de la commission d'enquête

La commission d'enquête aura pour mission :

- 1° D'établir un état des lieux de l'exécution effective des décisions rendues par le juge aux affaires familiales et par le juge des enfants, dans toutes leurs composantes, y compris les mesures d'assistance éducative et les placements ;
- 2° D'identifier les causes de l'inexécution : défaut de moyens des services concourant à l'exécution, saturation des services d'action éducative et des structures d'accueil, insuffisance des dispositifs d'accompagnement, inadaptation des voies de recours existantes, délais de réexamen ;
- 3° D'évaluer les conséquences de l'inexécution sur l'enfant, sur les parents et sur l'autorité de la chose jugée ;
- 4° D'analyser les carences de l'appareil statistique public en matière de justice familiale et d'assistance éducative, d'en identifier les causes organisationnelles et techniques, et d'examiner les conditions dans lesquelles un dispositif de mesure pérenne, régulier et méthodologiquement fiable pourrait être institué ;
- 5° De formuler des recommandations, notamment quant à la création d'un instrument statistique public permanent permettant au Parlement d'exercer sa mission d'évaluation des politiques publiques.

Conformément à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, la commission d'enquête ne portera sur aucun fait ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Son objet, exclusivement statistique et administratif, est distinct de l'appréciation des situations individuelles comme du bien-fondé des décisions de justice.

L'objet de la commission est celui de l'exécution des décisions et de leur mesure. Il ne se confond ni avec l'appréciation du bien-fondé des décisions rendues, ni avec l'évaluation d'ensemble des politiques de protection de l'enfance, qui ont fait l'objet de travaux parlementaires distincts.

Tel est l'objet de la présente proposition de résolution.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

En application de l'article 51-2 de la Constitution, des articles 137 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale et de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, est créée une commission d'enquête de trente membres chargée d'établir l'état de l'exécution effective des décisions rendues par le juge aux affaires familiales et par le juge des enfants, d'en analyser les causes et les conséquences, d'évaluer les carences de l'appareil statistique public en ce domaine et de formuler toute recommandation utile, notamment quant à la création d'un dispositif de mesure pérenne.