Jean Pierre Rosenczveig
Magistrat,
président du tribunal pour enfants de Bobigny
jean-pierre@rosenczveig.com
06 70 14 86 31

Le 9 janvier 2006

Contribution au débat public sur la protection de l'enfance

****

Réflexions autour du dispositif de protection et de prévention des mal-traitances à enfants [1]

1 Les pouvoirs publics ont annoncé **un projet de loi pour le printemps 2006** visant à adapter le dispositif de protection de l'enfance.

Répondant aux attentes de l'Appel des 100 pour le renouveau de la protection de l'enfance lancé le 5 septembre 2005, mais impulsé dès avril [2], le gouvernement a donné le 19 novembre 2005 son accord à l'idée de **faire précéder ce travail législatif d'un débat national décentralisé**.

2 Ce souci d'une réforme de la protection de l'enfance fait suite aux propositions avancées depuis quelques années dans les très nombreux rapports, prises de positions officielles ou préconisations privées, personnelles ou associatives. [3]

Généralement ces travaux entendaient eux-mêmes réagir aux "affaires" régulièrement qui émeuvent l'opinion et débouchent avec des accents de sincérité indéniables sur des engagements que tout cela ne se reproduira plus.

Tous ces travaux sont intéressants, sinon passionnants, riches en propositions … rarement suivies d'effets – les pages de l'histoire se tournent décidemment vite ! –; ils souffrent généralement de

[1] Bien évidemment, ce document souffre sur un sujet fort complexe de ne pas être pas un travail pluri-disciplinaire ! Il a le mérite d'offrir un cadre pour la réflexion.

[2] Voir tous les documents sur "l'Appel des 100" et ses suites sur www.appeldes100-debatnational.com

[3] Rapport IDAS/IGSJ juillet 2000 sur les placements, Rapport Romeo 2000 sur les relations parents, enfants, institutions, les rapports Cathala-Naves I et Naves II, le rapport Deschamps, le rapport PJJ-ADF d'avril 2001, rapports IGAS, Rapport 2004 du Défenseure des Enfants, rapport De Broissia de mai 2005 sur l'amélioration de la prise en charge des enfants protégés, rapport Nogrix de juin 2005 sur les procédures de signalement, pré-rapport de la Mission parlementaire Famille-Droits des enfants de juin 2005, premier rapport de l'ONED de septembre 2005, les rapports annuels de l'ODAS, les rapports annuels et les notes de DEI-France, etc.,. La dernière en date est la mission parlementaire sur Outreau constituée en décembre 2005.

leur pointillisme, quand ils ne sont pas contradictoires entre eux ; tout simplement, ils répondent au mieux à la question mise en évidence lors de l'affaire de référence.

3 Le temps est donc venu de revisiter l'ensemble de notre dispositif en s'appuyant sur ces travaux ponctuels pour voir en quoi il mériterait d'être totalement reconstruit ou au contraire amélioré avec un souci de cohérence.

Révolution ou réforme ?

- **Si on doit reconstruire, vers quel type de système veut-on aller ?**
- **Si on ravaude, sur quelles questions doit porter le débat ? Quelles réponses s'imposent-elles ?**

4 Pour contribuer au débat il serait déjà nécessaire d'être au clair sur une question facile à énoncer, mais plus délicate à traiter : **notre dispositif est-il aussi contestable que certains se permettent de l'énoncer ?** Ceux-là jetteraient facilement le bébé et l'eau du bain, sauf pour quelques-uns à monter sur le radeau pour en prendre le pilotage, tellement il est vrai qu'il est plus facile de balayer devant la porte des autres que devant la sienne !

La difficulté de l'exercice tient à ce qu'**on ne dispose en l'état d'aucune base scientifique pour servir de référence.** Les politiques comme l'opinion – les politiques pour suivre l'opinion ? – réagissent à la sensibilité du moment. Un « scandale » entraine mathématiquement un projet de loi !

Dans le discours dominant, il est établi implicitement que les violences à enfants augmentent, mais rien n'est moins sûr scientifiquement parlant. Une chose en revanche est certaine et non condamnable : **notre sensibilité aux violences à enfants est plus importante depuis les années 80 qu'elle l'a jamais été**. Nous avons pris conscience de violences niées ou refoulées comme les violences sexuelles ou les violences en institution ou par les institutions. Nous avons encore des difficultés à parler des violences psychologiques.

Pour autant, rien ne démontre un accroissement du phénomène ! En tous cas, on le connaît mieux et on le supporte moins !

Première conclusion fondamentale : il est temps de se doter des outils dans le champ de la recherche, à travers l'ONED récemment créé et les universités, notamment pour mieux connaître les violences à enfants et analyser la pertinence des réponses apportées.

(Proposition n°1)

Il faut aussi **exiger** dans la loi qu'**au plan départemental, sinon national, des objectifs soient régulièrement affichés et des bilans dressés, institution par institution et si possible ensuite en commun.** Le schéma départemental peut être l'occasion de certaines évaluations. Définir des objectifs n'est pas qu'un enjeu technique, mais politique : cela suppose d'afficher les valeurs qu'on entend privilégier. La loi à venir doit elle-même être régulièrement évaluée dans son impact et son adéquation aux besoins repérés. Il ne faudra pas se contenter de faire un texte mais il faut intégrer qu'il sera par principe perfectible. Il faut éviter que ces rendez-vous soient pris sous la pression ou du fait de la bonne volonté de certains.

On doit donc instituer des rendez-vous tant nationaux que locaux pour évaluer notre dispositif, son adéquation aux besoins relevés et ses améliorations possibles sur le plan des règles applicables, des services développées, des techniques appliquées, des formations dispensées, etc.

(Proposition °2)

5 Deux remarques liminaires :

1° Il faut donc ici avoir la modestie que nous enseigne l'histoire ! **Un dispositif parfait n'existe pas; il faudra dans l'avenir reprendre ce qu'aujourd'hui nous allons contribuer à faire émerger dans la période qui s'ouvre.** Bref, en cette matière, on ne grave pas dans le marbre. A l'inverse, on ne doit pas oublier l'histoire et d'où nous venons !

2° Pas d'angélisme non plus ! En arrière fond au débat technique et par-delà l'émotion qui domine régulièrement sur ce sujet, **il y a matière à débats idéologiques, sinon politiques. Par exemple,**

- quelle idée se fait-on de la famille ?
- quelle conception se fait-on de la rééducation ?
- comment entend-on traiter les «pauvres» et la pauvreté : mise à l'écart ou souci de rompre la chaine de l'exclusion en mobilisant leurs compétences

Il faut ici affirmer les limites de la démarche consistant à aborder régulièrement les responsabilités parentales sur le seul registre répressif soit avec un angle d'attaque pénal (poursuivre les parents sur la base notamment de l'article 227-17 CP ou de la contravention d'absentéisme scolaire), financier (la suppression des allocations familiales) ou social (les stages et autres contrats imposés aux mauvais parents). Avec nombre de professionnels et de responsables comme le dr Frédéric Jésu [4] ou l'Association des collectifs enfants - parents-professionnels, (ACEPP), "on en peut pas être parents tout seuls". Le besoin est réel pour nombre de parents d'être soutenus d'entrée de jeu dans l'exercice de leurs responsabilités. Il y a là une orientation majeure à affirmer pour prévenir les violences à enfants comme la maitrise de la contraception a permis d'être plus souvent parents en l'ayant désiré, donc au final de mieux accueillir leur enfant !

6 **Le champ des mal-traitances à enfants ne se circonscrit pas à la famille comme on le dit trop facilement**. [5]

On en oublierait en effet les violences en institutions, y compris celles de la protection de l'enfance et, bien évidemment, les violences au quotidien imposées à trop d'enfants dans leurs conditions de vie. Pour ne retenir que cette donnée, doit-on rappeler qu'un, voire deux millions d'enfants, selon le critère français ou européen retenu, vivent en France sous le seuil de pauvreté ? Les conditions de logement de trop d'enfants sont désastreuses. L'accès aux soins est contestable. De maladies réductibles trop souvent propagées. Et ne parlons pas des développements modernes et prévisibles de l'obésité.

---

[4] "Co-éduquer - Pour un développement social durable" chez Dunod, 2004

[5] Voir le travail de S. Tomkiewicz et P. Vivet, les décisions prises par S. Royal alors ministre en charge du dossier de charger l'IGAS d'une inspection systématique des établissements.

7 **Non seulement il faut lier prévention (du danger) et protection de l'enfance, mais il faut encore promouvoir la bien-traitance** - à travers par exemple le respect des droits des enfants ! - et tenter de cerner ce qui, pour la période à venir, seront les items d'une bien-traitance de nature à guider toute politique à développer territoire par territoire !

La prévention spécialisée

En revanche, il faudra prendre garde à la confusion qui se développe sous l'impulsion du ministère de l'intérieur quand on avance que les Clubs et Equipes de Prévention (mis en place par les Conseils généraux avec un relais financier des communes) participent de la prévention de la délinquance.[6]

L'action développée au profit des enfants pour éviter qu'ils "tombent" dans la délinquance peut contribuer à réduire les risques de délinquance, mais il ne s'agit que d'un effet indirect !

De telle sorte que c'est une erreur de vouloir faire des travailleurs sociaux de la prévention spécialisée des acteurs de la politique de prévention de la délinquance. Le débat n'est pas théorique quand le ministère de l'intérieur souhaite que ces travailleurs sociaux communiquent les informations en leur possession au maire !

Il est évident que **le débat sur la prévention de la délinquance** - sous-entendu pour le ministre de l'intérieur la délinquance préoccupante est celle des mineurs ! - **va interférer tout naturellement avec le débat sur la protection de l'enfance**. A focaliser sur la délinquance juvénile, on en oublierait presque que 79 % de la délinquance est le fait des adultes ! Il est évident que les deux thèmes sont proches, voire liés, ils ne peuvent pas cependant être confondus. Il est évident qu'une politique de protection de l'enfance efficiente peut contribuer à prévenir des passages à l'acte et des faits délictueux de la part des plus jeunes. Mais pas totalement et pas mathématiquement ! Reste que la protection de l'enfance ne peut pas être et n'est que subsidiairement au service d'une politique de prévention de la délinquance.

Durant le débat il conviendra d'éviter que les polémiques sur le dossier prévention de la délinquance viennent polluer les discussions, d'ailleurs pas nécessairement neutres idéologiquement qui vont alimenter le dossier "Protection de l'enfance" derrière une approche apparemment consensuelle. Lors des conférences départementales on risque de plus parler du projet Sarkosy plus ou moins connue que de la future reforme Bas ! D'autant que l'Intérieur a déjà des réponses sur les questions posées. Par exemple (page 8) il est affirmé qu'"un service unique en charge de l'enfance sera créé au sein de chaque Conseil général" ! Avec le souci d'un service national unique. Il y est aussi dit que l'âge limite de compétence de la PMI passera de 6 ans à 18 ! Sans compter le rôle central qu'on voit jouer au maire pour tout ce qui touche à l'enfance et pas seulement dans le recueil des informations !

[6] Par-delà les prises de position de Nicolas Sarkosy on lira avec intérêt le programme de travail sur la prévention de la délinquance remis au premier ministre en décembre 2005. Sur www.rosenczveig.com

Il faut entendre cette préoccupation sécuritaire, veiller aux articulations et aux cohérences, mais bien distinguer les missions à tenir. A défaut des querelles institutionnelles risquent de se développer et des blocages se présenter.

Le travail social communautaire

Rejoignant le rapport de Broissia on doit s'interroger sur l'**incapacité relevée de faire réellement une place dans notre pays au travail social communautaire appuyé sur l'environnement de vie des personnes**. Ce pays demeure sur une logique individuelle où des mesures sont prises soit dans un cadre administratif soit dans un cadre judiciaire. Une démarche comme celle qui, un temps, a existé au Québec où des parents aidaient des parents à combattre les violences à enfants est rare même si les REAPP (les Réseaux d'aide à la parentalité) créés en mars 1999 s'en rapproche.

8 - Que vise-t-on finalement à travers une réforme du dispositif de protection de l'enfance?

Trois objectifs techniques peuvent être dégagés

1 **Limiter les situations d'enfants en danger**
2 **Venir en aide aux enfants en danger**
3 **Prévenir la récidive**

9 - Les modalités pour tendre à ces objectifs

On peut déjà s'accorder sur des démarches qui s'imposent en l'état du dossier et à travers les travaux et réflexions précités

1 **Clarifier les compétences privées et publics**
2 **Améliorer et diversifier les réponses y compris dans le champ de la prévention pour limiter au final les interventions réparatrices**
3 **Evaluer les réponses apportées à chaque jeune et les politiques publiques menées**
4 **Relégitimer le dispositif de protection de l'enfance aux yeux de l'opinion et des décideurs, mais déjà aux yeux des acteurs sociaux.**

10 Les mots encore les mots !

Le débat sur une adaptation législative doit être l'occasion de continuer à adapter les mots parfois pour qu'ils soient moins afflictifs ou moins bloquants, et tout simplement compréhensibles.

Trois exemples

- **AEMO :** par référence à milieu ouvert est aujourd'hui très daté. Parlons désormais d'***aide éducative à la famille***
- **Placement :** préférons-lui le mot ***accueil***. On place un objet, on accueille une personne ! D'autant que le mot "placement" est entendu par les parents comme entrainant retrait de l'autorité parentale alors que généralement ils conservent l'exercice de l'autorité parentale et entendu par les enfants comme une punition : "On va te placer si tu n'es pas sage! " [7] Résultat : le mot placement bloque régulièrement toute négociation
- **Aide sociale à l'enfance** : ne faudrait-il pas ajouter **" et aux familles"** tellement il est vrai qu'en aidant un enfant on aide la famille, et réciproquement !

A l'occasion de la réforme législative à venir, il est donc indispensable d'adapter notre vocabulaire

(proposition n°3)

[7] Le ministre de la réforme administrative du gouvernement Raffarin avançait lui-même cette proposition

I - QUELQUES LIGNES DIRECTRICES

Dans le débat qui s'ouvre il s'impose d'offrir des points de repère clairs qui doivent être autant de valeurs prises en compte dans les solutions recherchées.

1. La priorité familiale

Elle ressort de la tradition française, mais encore de nos engagements internationaux. On ne peut pas prôner les « droits humains » et les négliger dans notre droit interne !

On a déjà dit en introduction combien s'imposait une stratégie explicite d'accompagnement des familles à l'approche et à l'exercice de leurs responsabilités, pour éviter d'en arriver à la course à l'échalote pour tendre à dispositifs de type répressifs qui relève de l'exorcisme mais dont personne ne peut affirmer l'opérationnalité.

Aussi la loi nouvelle ne peut pas ne pas réaffirmer

a « **Le droit de l'enfant connaître ses parents et d'être élevé par eux »** conformément aux termes de l'article 7 al.1 de la CIDE.

b Ce n'est qu'**exceptionnellement qu'il peut être porté atteinte à l'autorité parentale** (art. 9 de la CIDE). Le rôle des services, sociaux sinon d'une politique familiale globale, est de venir en soutien, en étayage à l'autorité parentale qui peut être défaillante.

c Si celle-ci l'est totalement il faudra veiller à **clarifier la situation juridique de l'enfant pour lui offrir le droit d'être élevé par une autre famille**, **puis éventuellement de s'y inscrire par l'adoption (art. 18 à 20 de la CIDE)** .

D'ores et déjà et de longue date, notre droit (code civil, CASF) prend largement en compte ces orientations fondamentales [8], mais dans cette période historique où toutes les valeurs fondatrices doivent être revisitées et réaffirmées, il ne sera pas inutile de réaffirmer celle-ci.

L'attachement de l'enfant

Concrètement au regard du discours régulièrement développé - aujourd'hui par le Dr Maurice Berger - qui laisse à penser que les juges privilégieraient à outrance le sang sur l'affectif, il est donc important que la loi rappelle

1° que l'enfant est un être situé et que "l'intérêt supérieur" (art. 3 CIDE) de tout enfant est de s'inscrire dans une histoire. L'intérêt de l'enfant ne peut pas être réfléchi dans l'absolu et au regard seulement des dimensions importantes certes, mais insuffisantes que sont la stabilité et l'affection. Observons qu'aujourd'hui non seulement notre droit ne garantit pas à tout enfant le droit à une double filiation paternelle et maternelle, mais encore continue à dénier fondamentalement le droit d'accéder à son histoire : si des parents – en pratique une mère

[8] « Le dispositif français de protection de l'enfance » par JP Rosenczveig, réédition 2005 Ed. Jeunesse et Droit

refuse – de sortir de l'accouchement sous "X" l'enfant restera dans l'ignorance de sa filiation biologique.[9]

1 + 1+ 1 = 1

En revanche, il est important que notre droit vient afficher plus que jamais - prolongement de la loi du 6 juin 1984 - qu'il respecte les liens juridiques et affectifs de l'enfant avec ceux qui lui sont chers : des parents biologiques, aux accueillants en passant par tel beau-parent ou grand-parent, frère et sœur ! Chacun d'entre nous est fait de différentes couches affectives a priori toutes aussi respectables les unes que les autres. Elles font l'individu ! Très concrètement cette idée voudrait

1° qu'on ne substitue pas une nouvelle identité à l'enfant adopté pleinièrement en niant son passé

2° qu'on aille plus loin que la loi de 2001 en permettant à l'enfant accouché sous "x" d'avoir accès aux informations nominatives le concernant malgré l'opposition de sa mère

Le "placement unique"

De la même manière, on prendra avec scepticisme **l'idée d'un « placement unique » développé dans la proposition de loi Pécresse**.

Si on doit entendre le souci de ne plus voir des enfants ballottés de famille d'accueil en famille d'accueil, cette image surannée ne correspond plus de longue date à la réalité. Les services sociaux ont même le souci de ne pas bouleverser les conditions d'accueil d'un enfant avec la difficulté pouvant résulter de l'attachement qui peut se nouer entre la famille d'accueil et l'enfant accueilli. Preuve que rien n'est simple dans ce domaine [10].

On sait que les "accueils" se font fréquemment en catastrophe, en situation de crise, et qu'il n'est pas systématiquement possible de trouver alors la famille idoine susceptible d'être mobilisée sur la longue durée quand même on ne sait pas combien de temps va durer l'accueil physique. Bref, cette idée de placement unique trahit une sensibilité tout à fait légitime, mais la concrétisation juridique ne peut être que dans le registre de la pétition de principe : on pose le principe et on affirme immédiatement "sauf exception"! Tout se joue bien évidemment dans ce "sauf exception". Un peu comme il était intéressant d'affirmer dans la loi que les frères et les sœurs ne devaient pas être séparés … sauf exception !

2° **Pour autant, on ne doit pas nier qu'il est des cas où une rupture non seulement physique, mais juridique doit intervenir entre l'enfant et ses géniteurs.** Il ne peut s'agir que de situations marginales, la démarche de principe étant de travailler à la restauration du lien parents-enfants. Avec d'ailleurs plus de succès que l'on ne le croit généralement. [11] Ici **il est essentiel d'affirmer que la rupture du lien (déclaration judicaire d'abandon) n'est pas un fin en soi (punir les parents défaillants!), mais au service d'un projet d'adoption** !

---

[9] Voir l'intérêt et les limites de la loi de 2001 sur l'accès aux origines. P. Verdier in JDJ-RAJS

[10] La loi du 6 juin 1984 a pris en compte le souhait éventuels de l'enfant accueilli à l'aide sociale à l'enfance de rester en relation avec les personnes auxquelles il est lié comme les familles d'accueil !

[11] Le discours du dr Berger sur les dysfonctionnements du dispositif de protection de l'enfance ne doit pas être pris au pied de la lettre! Pas plus que le respect de la loi n'est mesuré au fait que des policiers amenés à verbaliser constatent des infractions dans l'endroit et dans le temps où ils s'installent sur un site ! Il ne s'agit pas de nier ces constats ni d'en tirer des leçons, mais de dire qu'ils ne font pas toute la vérité!

3° Dans l'immensité des cas denfants suivis par le service de l'Aide sociale à l'enfance, **des parents existent qui se sentent et sont investis de responsabilités.** Le rôle de l'Aide sociale à l'enfance, y compris mandatée par le juge est de faire jouer les compétences parentales même partielles, de les stimuler avec pour souci, qu'au plus tôt et au mieux, les parents exerceront pleinement leurs responsabilités au point de d'accueillir de nouveau l'enfant chez eux, chez lui. De fait, l'ASE y parvient bien plus souvent que ses propres agents et les élus le croient.[12] Comme il y a des chirurgiens dentistes qui arrachent les dents abimées et d'autres qui sauvent la dentition du patient et font des bridges, l'ASE travaille sur des moignons de liens familiaux pour les restaurer ! Reste qu'il est des cas où il est vain de vouloir faire vivre une relation parent-enfant comme il est des cas où il faut extraire une dent.

A priori, même sur l'enfant accueilli par décision de justice l'autorité parentale subsiste.

Dans l'esprit de la loi du 2 janvier 2002 et du code civil, il est encore plus essentiel que les parents exercent la plénitude des droits compatibles avec l'accueil physique de leur enfant en institution ou en famille.

Le rapport Roméo trace ici les progrès qui peuvent être accomplis pour prendre en compte cette autorité parentale et lui permettre de s'exercer au moins mal. On rappellera qu'à trois exceptions près ses 40 et quelques propositions n'ont pas été concrétisées ! Le soutien éducatif intensif pourrait être légalisé.

Introduire des souplesses dans l'exercice juridique de l'autorité parentale

Comme il est proposé dans le rapport de Broissia, de la souplesse s'impose dans les interventions sociales quand les parents ne sont pas rapidement et sûrement mobilisables pour leur enfant accueilli par une institution sociale sans pour autant que l'on soit dans un cas de nécessité de retrait total ou partiel de l'autorité parentale, de délégation ou de tutelle.

Par dérogation à ce qui se fait actuellement il parait possible de donner compétence aux juges des enfants d'habiliter l'aide sociale l'enfance à accomplir tel ou tel acte lié à l'exercice de l'autorité parentale : comme l'autorisation d'opérer ou de prodiguer de soins, la délivrance de la carte d'identité, l'ouverture d'un compte bancaire

(Proposition n°4)

Reste que ce serait une erreur des services sociaux de rechercher à obtenir ces pouvoirs sans essayer préalablement de mobiliser les parents sur des actes aussi essentiels que sont les soins, la sortie de territoire ou l'ouverture d'un compte bancaire. Ils se priveraient d'autant d'angles d'attaques pour mobiliser ces parents et tenter de les remettre en selle.

2. **La prise en compte du fait familial moderne, notamment de son pluralisme**

Dans une société où la relation parentale reste première, force est d'observer

[12] Voir les travaux de M. Duyme, M. Corbillon et JP Assailly (CNRS), de la PJJ, l'étude longitudinale de la Seine Saint-Denis

1° que nombre d'enfants ne sont élevés réellement que par un seul de leurs parents. Ainsi,il faut souvent gérer l'absence du père ! **A l'inverse, dans beaucoup de situations, des enfants peuvent pâtir d'un débordement d'adultes revendiquant des responsabilités dans des registres différents** (parents et beaux- parents, grands-parents, sans compter de temps avec les familles d'accueil)

2° que le choc de cultures avec ces parents qui entendent être présents, mais sont souvent **désarçonnés par l'autorité parentale à la française - sinon à l'occidentale - qui distingue nettement désormais [13] autorité et violence** ! [14]

On admettra ici que si la loi peut parfois jouer un rôle, **il s'agit d'abord de créer l'environnement culturel et psychologique pour l'application de la loi de la République**. Il faut introduire cette dimension pluri-ethnique dans les formations, dans les structures éducatives. Tout simplement il faut permettre à un maximum de parents – et déjà de femmes - de maitriser la langue française pour pouvoir protéger leur enfant confronté à des difficultés. Il est clair que la protection de l'enfance passe par l'évolution du statut de certaines femmes ! Il ne s'agit de céder sur l'ordre des choses, mais de réunir les conditions permettant aux parents de s'inscrire mieux dans l'exercice de leurs responsabilités.

Les Réseaux d'aide à la parentalité (REAPP) doivent être renforcés en priorité par rapport aux dispositifs coercitifs et répressifs !

(proposition n°5)

Stricto sensu, il faut « apprendre » à des parents à exercer leur autorité protectrice dans cette société devenue celle de leurs enfants. Bien évidemment, cette pédagogie passe par une démarche didactique - et non pas répressive - et par un accompagnement, individualisé y compris à la demande des intéressés comme l'avance le rapport Roméo dans l'une de ses principales préconisation. Faire d'un "mauvais parent" un délinquant est une arme à double-tranchant. On délégitime plus que jamais le parent et on donne une sacrée force de pression au jeune sur son parent !

Reste que là encore il faut que le national relaie le local : si un travail de fourmi doit se développé sur le terrain avec l'aide notamment du réseau associatif militant et des professionnel, **au plan national un discours public soit tenu sur la parentalité qui offre à chacun des points de repère.**

3. La mission de service public

Il apparaît tout aussi essentiel de réaffirmer (conf. déjà la loi du 2 janvier 2005) **avec solennité** dans la loi que **la protection de l'enfance relève d'une mission de service public au regard des enjeux qu'elle recouvre.**

(proposition n°6)

[13] Souvenons-nous des rapports parents-enfant d'avant 1968 et des rapports mari-femme. Il a fallu attendre les années 90 pour que le viol entre époux soit reconnu par la cour de cassation.

[14] Voir Emmanuel Todd dans Le Monde du 20 novembre 2005

Par définition, généralement les enfants ne peuvent pas se défendre eux-mêmes contre la violation de leur droit à être respectés même s'ils peuvent parfois être partiellement acteurs de leur protection. **C'est donc le rôle de la puissance publique – expression aujourd'hui à préférer à la référence à l'Etat – que de leur offrir cette protection**.

Acteurs publics ou privés

Très concrètement, il ne s'agit pas de s'opposer à ce que des intervenants privés puissent intervenir. [15] Il est même hors de question de l'interdire : de tous temps, dans l'histoire de France, le réseau associatif a joué un rôle majeur dans la protection de l'enfance. **En revanche, il s'agit de combattre fermement le secteur marchand dans ce champ. L'enfance ne peut pas être source de bénéfices pour quiconque.** Il ne s'agit pas là encore de nier que la protection de l'enfance ait un coût [16], mais elle ne doit pas engendrer de bénéfice financier pour quiconque !

En d'autres termes, dans le cadre des grands principes du droit public, cette mission service public ou d'intérêt général peut être assumée sous les trois formules classiques bien connues :

- **en régie directe** (ex. : des services de "placement familial" publics existent au sein de département),
- **sur une base conventionnelle** (ex. : de centres de PMI sont créés sur convention entre le Conseil Général et des municipalités)
- **ou de d'habilitation** (ex. : un large secteur habilité assume déjà une grande partie de la mise en œuvre de cette mission.

Reste que si la définition d'une politique publique doit être le fait de la puissance publique, mieux entendre la voix des intervenants associatifs doit devenir une nécessité. Ces institutions à statut privé ne sont pas que des prestataires de services, toutes ne sont pas des "faux-nez " d'une administration incapable de gérer des services innovants ou inscrits dans la durée. Souvent ces structures ont à la base une démarche militante avec un point de vue social fort. Fréquemment cet esprit "militant" s'est estompé pour faire face à une dimension gestionnaire.

Certes, fréquemment il faut promouvoir un renforcement de la démocratie associative pour garantir ce projet "politique". Mais cette question n'est pas d'aujourd'hui [17].

Il faut donc tant au plan local que national inscrire dans la loi une concertation réelle qui les associent pleinement.

(Proposition n°7)

4. L'affirmation de la primauté du Conseil général

C'est une constante de tous les groupes de travail que d'avancer ce souci (conf. Mission parlementaire Bloche-Pécresse, rapport Brisset, rapport de Broissia).

Cet objectif est à double dimension

---

[15] Le voudrait-on, que l'Europe veille !

[16] Elle peut même couter très très cher : quelques 750 euros par jour et par mineur dans un Centre éducatif fermé. Rapport sur les CER d'août 2005

[17] Voir les "Nouvelles orientations pour le travail social " de Nicole Questiaux, ministre de la solidarité de 1983

A- Il n'est pas question de revenir sur la décentralisation de 1982-1984 qui fait l'objet d'une évaluation positive; mieux **le conseil général doit être affirmé par la loi comme chef de file local sur l'ensemble du champ de la protection de l'enfance** quand aujourd'hui il n'est identifié comme tel que sur la maltraitance du fait d'un défaut de rédaction de la loi du 10 juillet 1989 (art 221-1 CASF).

(Proposition n°8)

On a dit plus haut que nous étions déjà dans un dispositif de co-responsabilité publique : l'Etat a des compétences et les Conseils généraux ont les leurs. On aurait tendance à l'oublier [18]. Et il est impossible qu'il en soit autrement.

Non seulement il faut

- **clarifier ces responsabilités,**
- **veiller à leur respect** :
  - l'Etat, le premier, est souvent loin du compte : le service social scolaire, les services de santé scolaire, la psychiatrie infantile sont les maillons faibles du dispositif de protection de l'enfant qualifiés parfois de sinistrés, et de longue date [19]
  - s'agissant des Conseils généraux la liberté relative dont ils jouissent pour s'adapter aux besoins locaux et aux choix politiques faits pourrait être tempérée par l'affirmation de minimas dans les domaines tenus importants,; encore faut-il définir ces minimas
- mais aussi **travailler bien mieux que cela a été le cas jusqu'ici sur leurs articulations au quotidien tant au plan local qu'à l'échelle nationale.**
  - **Au plan local** on rappellera l'opportunité désertée du décret Royal du 10 janvier 2001 visant à une articulation locale des administrations d'Etat sous l'autorité du préfet s'articulant avec le président du conseil général.
  - L'Etat doit en effet coordonner les actions de ses intervenants (police, justice-tribunal et PJJ-, service social scolaire, service de santé scolaire, psychiatrie, etc.), mais aussi s'articuler avec les politiques départementales. **Redonnons-vie à ce décret!**

(Proposition n°9)

- **Mieux articuler les interventions judiciaires entre elles**

  A juste titre le Rapport 2005 du Défenseur des Enfants pointe-t-il l'intervention sans véritable cohérence des l'autorité judicaire dans le champ de la protection de l'enfance. Outre le parquet, les juridictions civiles (Juge des Enfants, Juge aux affaires familiales, Juges d'instance, Tribunal de grande instance) et pénales (juge d'instruction, Tribunal Correctionnel, Cour d'Assises), sans compter la Cour d'appel - à intervenir dans le champ de l'enfance et de la famille sont nombreuses. Chacune a sa légitimité et il serait illusoire de penser aller loin dans le regroupement des compétences.

Il faut donner les instructions, sinon introduire une disposition législative dans le Code de l'organisation judiciaire, pour instituer une cellule enfance-famille au sein de chaque TGI.

---

[18] Conf note argumentaire sur la protection de l'enfance et les compétences Etat-Conseil général par F. Jésu et JP Rosenczveig du 12 décembre 2004 sur www.dei-france.org ou www.rosenczveig.org

[19] Rapport J. Beaupère et avis du CES consécutif sur la santé scolaire de 1987 … état confirmé par M. Philippe Bas lors de la journée d'étude de DEI-France du 19 novembre 2005 sur la protection de l'enfance malgré les efforts un temps développés sous les ministères M. Jospin et Bayrou

(Proposition n°10)

Au plan national, on l'a dit en introduction, outre des instances de concertations entre l'Etat et l'Association des départements de France (ADF), **il doit être inscrit dans la loi que tous les 3 ou 5 ans un bilan national de la protection de l'enfance est effectué en concertation sur l'état du dispositif de protection de l'enfance.**

(Rappel proposition n°2)

B – Déclinaison de la première assertion, mais avec une dimension spécifique, il s'agit de **consacrer la subsidiarité de l'intervention de la Justice**

Pour lutter contre le judiciarisation croissante à laquelle on assiste ces dernières années, nombreux sont ceux qui proposent d'affirmer le principe de la subsidiarité de l'intervention judicaire (rapport de Broissia, Mission parlementaire Famille et proposition de loi Pécresse notamment). Pour réduire l'intervention judiciaire, on avance des rédactions plus ou moins explicites ; on se propose de changer le critère de compétence pour passer du « danger » jugé trop flou à « l'intérêt de l'enfant ».

Deux questions se posent ici

- à supposer qu'elle soit réellement excessive - 63% des signalements sont transmis à la justice - cette judiciarisation est-elle un mal et en quoi ?
- s'il y a un danger à cette tendance, comment lutter contre ?

1) **La judiciarisation n'est pas nécessairement un mal si l'on respecte les critères de compétences prévues par la loi.** Les gens ne s'y trompent pas qui font appel au tribunal pour enfants pour trancher les conflits les opposant à l'administration sociale. En revanche, il est clair que la justice n'est pas outillée pour faire face à l'accroissement du contentieux qui lui est arrivé ces dernières années. Trop d'appel à la justice tue la Justice !

Il faut ici rappeler que dans notre droit **la justice n'est pas sur le même registre que l'action sociale contrairement à ce que l'on avance communément :** l'intervention judiciaire se situe en aval de l'intervention sociale. Elles ne sont pas concurrentielles contrairement à la manière dont on les représente souvent, mais elles s'inscrivent sur des registres différents!

Déjà dans la loi actuelle – issue de 1958 - **il faut réunir deux conditions** pour qu'elle soit compétente :

- **identifier une situation de danger**

et

- **relever l'incapacité des parents de faire face à ce danger.**

Dans nombre de cas, cette deuxième condition n'est pas réunie. Le service de l'aide sociale à l'enfance en saisissant le tribunal pour enfants veut se rassurer en ayant la caution judiciaire et en encadrant son intervention dans un tissu judicaire. C'est généralement elle qui mobilise en urgence le parquet! [20]

[20] Au point où, aujourd'hui, une très forte proportion de décisions de retrait d'enfant sont prises par le parquet - sans audition des intéressés et sans motivations - et non plus par le juge des enfants

C'est encore patent quand un accueil physique court depuis des années : bras dessus-bras dessous, services sociaux et famille se rendent fréquemment au cabinet du juge des enfants pour renouveler le placement quand on aurait pu, déjà de longue date, passer sous un régime administratif faute de conflit ! Mais il faut un juge garant de la loi !

Travailler sur les pratiques, plus que vouloir ici changer la loi

En d'autres termes, soyons stricts sur l'application initiale et constante des deux critères légaux et le nombre de saisines et situations judiciarisées baissera !

La vraie question posée - rarement énoncée - est bien celle de **la prestation apportée par les services sociaux aux familles** : si cette prestation est adaptée en général et en particulier à la situation donnée, personne songera à saisir un juge !

Marceline Gabel a bien montré aussi que les travailleurs sociaux saisissent les juges à la hauteur de leur propre insécurité.

Tout simplement, un travail plus rationnel au sein de la PMI ou de l'ASE peut réduire sensiblement le nombre de signalements faits à l'autorité judiciaire et, a fortiori, le nombre de placements comme l'ont démontré récemment des travaux menés sur la Seine Saint-Denis.

2) Le changement de critère avancé - l'intérêt de l'enfant - sera-t-il performant ?

On peut en douter. D'abord parce que le critère d'intérêt de l'enfant – même supérieur si on reprend la terminologie de la CIDE - n'est pas plus cerné que celui de danger et de conflit. On comprend que l'enfant doit être au cœur du débat, ce qui n'est pas inutile quand trop de parents ne pensent qu'à eux, mais le concept n'est pas facile à manier : intérêt à court terme ? à long terme ? On pourrait lui préférer celui de « besoins » plus pragmatique.

En d'autres termes, on peut se faire plaisir en réaffirmant dans la loi la subsidiarité de la justice. **La commission De Broissia propose même que le juge des enfants vérifie que l'action sociale a bien développé tout son art avant d'accepter d'intervenir** : " Le juge examine si les actions mentionnées aux articles L. 222-3 et L 222-5 du CASF sont de nature à protéger la santé, la sécurité ou la moralité du mineur ou à restaurer ses conditions d'éducation". En d'autres termes, on institue explicitement le juge des enfants juge de l'administration quand en 1984 on se faisait un monde que le TGI puisse être le réceptacle des recours contre le fait que des enfants deviennent pupilles de l'Etat! Autre temps, autres sensibilités ! Cette disposition si elle était inscrite dans la loi donnerait le cap et servirait de référence, mais **il ne faut pas en attendre de miracles si, sur le terrain, au quotidien, on ne réconcilie pas les familles avec les travailleurs sociaux et les institutions sociales.**

> **En résumé : les propositions juridiques avancées dans les différents rapports sur la subsidiarité judiciaire ne sont pas révolutionnaires.** L'orientation proposée est déjà celle affirmée par nos textes. Elles peuvent facilement s'inscrire dans l'incantation. **Il faut en revanche promouvoir des pratiques plus restrictives de signalement et s'attacher à légitimer l'action sociale aux yeux des familles**!

Un débat de fond :

La vrai question est bien celle de **la place que se dessine demain pour la justice dans la protection de l'enfance** : pour certains, elle devrait se réduire à donner du mandat aux institutions sociales, mais elle ne serait plus garant comme aujourd'hui du droit à l'éducation c'est-à-dire de la prestation apportée.

De l'extérieur de la protection de l'enfance, il peut être difficile d'entendre cette dimension est essentielle qui veut que le juge des enfants ne se contente de prendre des décisions de principe, mais assure le "service après-vente" des décisions prises. Il ré-intervient souvent en urgence si la situation change ou se dégrade. En d'autres termes, le juge des enfants ne fait pas que du droit; il gère des situations ! **Il ne se contente pas d'énoncer les termes du droit à protection; il doit en réunir les conditions d'exercice. Il en est même institué comme garant**!

Telle est sa spécificité historique. **On peut lui couper la tête, il faudra prendre le relais de la fonction jusqu'ici tenue** !

La tendance est à s'éloigner du schéma jusqu'ici acquis. Insensiblement se dessine une architecture que renforce l**a proposition de loi avancée par Mme Henriette Martinez,** camouflant à peine une rédaction empruntée au dr M. Berger qui veut que le juge pour enfants délivre un mandat global à une institution sociale, pour une certaines durée, quitte à identifier des objectifs : l'ASE serait l'opérateur compétent pour les enfants en danger, la PJJ pour les enfants délinquants. Le juge n'aurait plus à se préoccuper de la mise en œuvre ni à répondre aux soubresauts de la prise en charge quand aujourd'hui la Cour de Cassation lui reconnait le droit de fixer la structure d'accueil dans sa décision mandatant une institution comme l'ASE, a fortiori la PJJ.

Force est même de constater que cette tendance relevée si elle se concrétisait serait la voie de facilité pour certains juges des enfants, sinon demain pour le parquet. Observons que déjà qu'en assistance éducative, le magistrat se contente souvent de prendre une décision en mandatant l'ASE auquel il confie le soin de mettre en œuvre à son rythme une mesure de protection de l'enfance. On voit ainsi des mesures rester pendantes. Mais le juge peut à tout moment reprendre la main ! Il ne le pourrait plus dans la reforme Martinez.

Le juge des enfants peut donc déjà démissionner de ces responsabilités ou au contraire les assumer pleinement. Mais des alternatives existent! **Bref, aujourd'hui le juge peut être le pilote comme il peut largement déléguer et rester sur son Olympe.** Il dispose des moyens de piloter, par exemple en faisant des placements directs, en maintenant une mesure de soutien familial en même temps qu'une équipe est mandatée pour accueillir l'enfant (double-mesure). Etc. Cela suppose qu'il ait une bonne connaissance non seulement du code civil, mais encore des prestations apportées par les différentes équipes disponibles sur la place.

Demain, rationalisation oblige on pourrait lui demander de se contenter de faire du droit : faut-il ou non une mesure ? Dans l'affirmative il donnerait un mandat global à l'ASE ou à la PJJ qui apprécieront, comme opérateurs mandatés, les lieux et modalités.

Deux dangers guettent alors ce dispositif :

1° revenir à une administration sociale dans un positionnement théorique de toute puissance : elle déciderait de l'orientation sans vrai contrôle judiciaire ! Au plus le juge pourrait être saisi pour mettre fin à la mesure, mais quelle solution lui serait offerte? D'autant que si l'expérimentation prévue par la loi de 2004 se généralise, le juge ne pourra plus faire appel qu'à un seul intervenant : l'ASE !!! La boucle sera bouclée. L'ASE elle-même sera piégée quand aujourd'hui il lui arrive de demander au juge de la décharger en faisant appel à la PJJ ou au secteur habilité ! Comment le président du Conseil général et ses services sortiront-ils demain de la crise ?

Deuxième danger en fait le plus préoccupant : en bout de chaine, sur des situations par définition les plus délicates, **en privant le juge de la capacité de tout remettre à plat et de garantir une réponse "originale" par un positionnement personnalisé la société se prive d'un atout extraordinaire pour débloquer des cas dits "perdus"**. Une nouvelle fois parents et enfants seront confrontés à un fonctionnement de type administratif : on analyse, on décide, on renvoie pour exécution, sans rien résoudre au problème posé car personne n'aura introduit dans le système de quoi inverser la logique implacable qui le meut !

Le démantèlement du juge des enfants

La proposition Martinez accentue cette tendance à l'américanisation et au retour au XIX° siècle **en faisant du juge des affaires familiales le juge des questions familiales de la séparation à la gestion des enfants en danger de non-exercice d'autorité parentale.** Le juge des enfants se consacrerait désormais aux enfants délinquants.

Il y a lieu de craindre que **le juge aux affaires familiales nouveau** aux compétences ainsi étendues, déjà submergé des procédures de séparation et autres contentieux familiaux, **se contente justement de donner ce mandat global au Conseil général ou d'aller rapidement vers le retrait de l'autorité parentale en tous cas plus facilement que ce n'est le cas aujourd'hui** où on mobilise l'action sociale pour travailler sur le lien …. générant ainsi plus fréquemment des enfants libérés de leur famille biologique, donc adoptables.

On voit le double intérêt politique pour les tenants de cette voie Martinez :
- un juge des enfants consacré à la délinquance juvénile à qui ont donne la compétence - et parfois l'ordre [21] - de confier un jeune à la PJJ ou à l'orienter vers la prison;
- un JAF qui rompt plus systématiquement le lien parent-enfants faute de savoir travailler sur le lien parents enfnats afin de le restaurer.

Dans ce système, on démantèle l'acquis du travail de la deuxième partie du XX° siècle qui veut qu'un enfant délinquant soit d'abord un enfant en danger. On revient au pur droit civil pour ramener en magasin des accessoires les sciences sociales et les sciences humaines ! On en oublierait les acquis de l'histoire. Et déjà qu'aujourd'hui encore, l'ASE a compétence dans le Code de l'action sociale et des familles sur l'enfance délinquante comme sur l'enfance en danger !

Le danger n'est pas pour demain, mais est déjà présent ….

La redistribution des cartes dans une nouvelle donne est déjà en cours avec
1) la loi du 13 août 2004 sur la décentralisation qui permet une expérimentation en confiant l'exercice de toutes les mesures civiles prononcées par le juge des enfants au conseil général
et

[21] Proposition de loi Cardo du 23 novembre 2005

2) la réduction de certains budgets d'Etat comme ceux consacrés aux jeunes majeurs.

La partition des compétences est bien engagée : à l'Etat, les délinquants; aux conseils généraux, l'enfance en danger et les jeunes majeurs!

Nous observerons pour nous en réjouir qu'après avoir été séduits par le discours-critique de M. M. Berger et de Mme H. Martinez, nombre de parlementaires ont pris du recul par rapport à ces propositions en travaillant sérieusement ce dossier délicat.

La proposition de loi Martinez par ses excès est donc un repoussoir. Il faut combattre cette orientation révolutionnaire que rien ne justifie.

(Proposition n°11)

5. Prendre mieux en compte les droits des enfants

C'est bien une dimension majeure à laquelle doit s'attacher toute reforme de la protection de l'enfance : remettre l'enfant au cœur du dispositif quand on aurait rapidement tendance à se laisser envahir parles revendications des parents ou parents putatifs, des familles d'accueil, des institutions (sociales, judicaires ou éducatives).

1 La première dimension (reprise dans le projet Pécresse et le pré-rapport de la mission parlementaire) est de **reconnaitre le droit de l'enfant à être entendu. Nous pourrions difficilement nous y opposer quand depuis 20 ans nous promouvons cette idée, et dernièrement dans les rapports de DEI-France [22].**

(Proposition n°12)

Le droit d'être entendu par le juge ou une simple possibilité ? Là encore, force est de constater qu'y compris chez les parlementaires, nombreux sont convaincus que l'enfant qui le demande a déjà le droit d'être entendu par son juge alors même que le juge pouvant refuser il ne s'agit que d'une possibilité et non d'un droit (en violation de l'article 12 de la CIDE).

2 Deuxième dimension : **veiller aux conditions dans lesquelles la parole de l'enfant est recueillie**. C'est notamment la question du suivi des instructions donnée en mai 2005 à la suite de l'affaire d'Outreau. Cet exemple illustre bien la nécessité de s'inscrire dans le temps pour faire ces bilans : rien ne sera réglé en un an. Il faut donc des instances ad hoc au plan local et national pour assurer ce suivi et cette évaluation. Là encore la loi doit les instituer.

La question est bien celle de l'accompagnement de cette parole de l'enfant pour qu'elle soit entendue et celle de sa portée : vaut-elle avis ou veto ? Un souffle nouveau doit être donné à la démarche des administrateurs ad hoc et des avocats d'enfants. Beaucoup relève de la formation et du dépassement de certains blocages psychologiques.

(proposition n°13)

[22] Voir sur www.dei-france.org. C'est aussi celle du comité des experts de l'ONU

2 - Quelles démarches pour une réforme ?

Il s'agit de faire face aux critiques ponctuelles ou plus fondamentales développées contre le dispositif de protection de l'enfance, mais aussi, comme on l'a dit supra, de ne pas vouloir régler un autre problème - celui de la délinquance - quand on l'abordera.

1. Clarifier les compétences

Cette question est première : il est important de clarifier aux yeux de chacun – des professionnels, mais aussi de l'opinion – un dispositif complexe car riche ; disparate car décentralisé et proche des terrains, souvent héritier des influences locales, religieuses, culturelles. Tout simplement, force est de constater des enjeux de pouvoirs dans un contexte de raidissement des finances publiques.

La difficulté tient en ce qu'**il ne saurait être question de sacrifier l'une ou l'autre des composantes du dispositif de protection de l'enfance** :

Au sein de la sphère privée

- les membres de la famille de l'enfant jouent un rôle et ils sont parfois plusieurs et séparés : ces compétences familiales peuvent être en conflit et parfois mal identifiées dans la loi (ex. le rôle des beaux parents par rapport aux parents biologiques). **Des clarifications s'imposent, y compris dans le rôle que jouent les instances judiciaires.** Ainsi on dit communément et à tort que le JE et le JAF ont les mêmes compétences. Or **l'un veille à dire la loi dans la famille quand l'autre a pour objet de veiller à étayer l'autorité parentale défaillante** (assistance éducative). Certaines contradictions ne sont qu'apparentes. Il revient à la Chancellerie de développer régulièrement des efforts de clarification.

- l'**enfant peut contribuer à sa propre protection** et plus que jamais on point de vue doit être pris en compte sachant qu'il faut savoir écouter l'enfant – conf. les affaires d'Outreau et d'Angers- et que l'enfant peut avoir de moins 9 mois ou 17 ans et demi.

Au sein de la sphère publique

La encore les compétences ne sont pas exclusives, mais doivent être rappelées. Elles peuvent appeler à des modifications du tracé des frontières ou des zones d'intervention. La question est notamment posée pour la présence sociale à l'école. [23] A défaut de la renforcer par un protocole local Education nationale-Conseil général, **on pourrait décider que la PMI reste dans le giron du département, mais sa compétence étant étendue à 10 ans !** [24]

(proposition n°14)

Certes on accroitrait une nouvelle fois la charge des Conseils généraux, mais une compensation financière pourrait être décidée.

[23] L'échec en 2004 du projet Raffarin parait difficilement réversible sur ce point !

[24] On a dit que le projet Intérieur faisant les mêmes constats vise à aller jusqu'à 18 ans

L'Etat juge et partie

Dire que le Conseil général est chef de file local ne signifie que l'Etat n'est plus de responsabilités propres avec une difficulté rarement soulevée : **il est à la fois acteur et arbitre !** Il a des compétences spécifiques (police, justice, psychiatrie, santé scolaire, service social scolaire, notamment), et alors qu'il est loin d'être à égalité avec ses missions, dans le même temps, il doit veiller à ce que les autres tiennent les leurs. Il doit aussi rendre des comptes au nom de la France dans les instances internationales. [25]

Là encore, les questions à résoudre sont donc simples à énoncer

- clarifier qui fait quoi au regard de l'enfant et des politiques qui lui sont destinées
- énoncer dans la loi les lieux, les temps et les instruments de passerelles entre les uns et les autres de façon à ne pas être dépendant de personnes

C'est ainsi la question du schéma départemental de protection de l'enfance qui doit redevenir conjoint entre l'Etat et le Conseil général (art. L 312-5 du CASF). Avec le rapport de Broissia, il faut aller plus loin en prévoyant une articulation des différents schémas protection de l'enfance, médico-sociale et sanitaire).

(Proposition n°15)

C'est aussi la question des protocoles locaux de fonctionnement qui doivent être légalisés

(Proposition n°16)

C'est la question de l'évaluation, de suites données aux décisions antérieures. On l'a illustré sur l'application de la loi du 17 juin 1998 sur les violences sexuelles, mais il est d'autres sujets qui le méritent. Par-delà les instances liées au schéma, un suivi régulier du fonctionnement des institutions s'impose.

Place et responsabilité du maire?

Une question ne pourra pas être éludée, qui plus est dans la conjoncture post-événements des banlieues 2005 avec le projet sur la prévention de la délinquance : **faut-il donner des compétences au maire dans le dispositif de protection de l'enfance ?**

Le maire a déjà un pouvoir de police administrative (conf. notamment la légalité cadrée certes mais reconnue des arrêtés couvre-feux cadrés par le Conseil d'Etat). Les projets du ministère de l'Intérieur sont très clairs sur ce point : **le maire doit avoir la responsabilité de la politique de prévention de la délinquance**. Aurait-il alors prise sur les administrations d'Etat comme la police ? Et quid de l'indépendance judiciaire, du parquet notamment? Il joue déjà un rôle majeur à travers du conseil local de prévention de la délinquance dernière formule.

[25] Conf. les critiques développées dans les Recommandations du rapport des experts de l'ONU du 6 juin 2004 sur l'application par la France de la CIDE. La France "repassera en jugement" en 2007 !

Faut-il lui confier en plus la responsabilité ou une responsabilité spécifique sur la prise en charge des enfants en danger ?

Ce serait extrêmement dangereux pour les familles. Les réponses en matière de protection de l'enfance doivent être relativement distanciées des terrains pour ne pas céder aux passions, ni violer la vie privée. N'oublions pas que les communes sont majoritairement de petite taille et que par-delà le maire il faut prendre en compte les personnels communaux.

Autre préoccupation : on pourrait craindre une balkanisation des politiques locales quand déjà on critique qu'il y en ait plus de 100 avec les Conseils généraux.

Il ne faut donc aller dans la voie d'instituer le maire comme responsable des politiques de protection de l'enfance. Mais dans certains cas il parait opportun de tenir le maire informé des suites données à tels ou tel signalement qu'il a pu transmettre. [26] Peut être doit-on trouver l'équilibre qui vaut aujourd'hui au sein des établissements scolaires entre les chefs d'établissement non tenus au secret professionnel et les acteurs du service social scolaire et du service de santé scolaire. Ils sont obligés au quotidien d'échanger sur les enfants sans pour autant que les seconds disent tout ce qu'ils avent au premier!

On doit encore moins être partisan d'investir le maire de responsabilités dans le champ de la protection de l'enfance qu'on projette de lui donner la possibilité d'enjoindre des stages d'éducation parentale. **La même structure administrative ne peut pas avoir toutes les casquettes et tous les pouvoirs sur une famille surtout si on se remet à l'échelle de ce qu'est une commune moyenne de France!**

> **En d'autres termes, le maillon municipal ne doit pas être ignoré ;** le maire doit pouvoir avoir accès facilement aux services sociaux; par ailleurs, il doit pouvoir recevoir les informations personnalisées strictement nécessaires à l'exercice de ses propres responsabilités. **Pour autant il ne peut pas être le responsable de l'action sociale locale.** D'autant que par-delà le maire c'est bien évidement nombre de personnes qui auraient accès à la vie privée des habitants !

2. Identifier une entrée principale dans le dispositif

On a vu supra que non seulement il faut dire et affirmer publiquement que le conseil général est le chef de file territorial – les affaires gravissimes relevant de la justice - **mais il faut encore rendre publique aux yeux de tous UNE entrée dans le dispositif.**

L'Inspecteur de l'enfance - cadre du Conseil général -, coordonnant territoire par territoire une approche pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle, **est le personnage qui peut jouer ce rôle répondant ainsi aux préconisations du rapport de Broissia**. Autour de la table peuvent se trouver des personnages de l'Etat et des collectivités locales; au nom du conseil général, l'Inspecteur de l'enfance doit être l'animateur.

(Proposition n°17)

[26] La loi du 10 juillet 1989 le permet déjà

Les circuits de signalements doivent être revisités avec une entrée principale à travers ASE et une entrée seconde avec la Justice nettement identifiée dans des cas strictement énumérés : crimes ou délits graves justifiant des poursuites et des mesures immédiates de protection de l'autorité. Des protocoles de fonctionnement locaux doivent régulièrement valider ces critères et en vérifier la pertinence dans le passé récent.

3. Faciliter la circulation des informations entre acteurs du dispositif de protection de l'enfance

Là encore la question est simple à énoncer : dans l'intérêt même de l'enfant, **il faut légaliser le partage d'informations entre intervenants sociaux par-delà leur statut différents quand aujourd'hui le secret partagé n'a de reconnaissance que jurisprudentielle et donc est source d'incertitude.**

(proposition n°18)

Ce que le Parlement a fait pour le médical il doit le faire pour le social ! Mais on a dit plus haut que le maire n'est pas un responsable du dispositif de protection de l'enfance et ne doit pas le devenir.

Les différents rapports (Mission parlementaire Famille-Droits des enfants, rapport de Broissia, etc.) y incitent. Cette question est criante au sein de l'Education nationale où certains professionnels sont tenus au secret professionnel de l'article 223613 du code pénal (les membres du service social scolaire et du service de santé scolaire pour les élèves) et les autres ne sont tenus qu'à une obligation de discrétion.

Maintenir le choix du professionnel de parler

Reste à identifier les limites de ce partage d'informations sachant **le secret professionnel n'est pas un droit, mais un devoir** : ils peuvent être poursuivis (1 an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende) s'ils parlent à des personnes non tenues, sauf ordre ou permission de la loi.

Dans le champ social à la différence du médical [27] il n'y a pas de matière dans lequel on ait l'ordre de violer la loi dès lors bien sûr que le péril n'existe plus.

Si le péril existe s'appliquent les règles de l'assistance à personne en péril ou œlles visant à éviter le renouvèlement de l'infraction (avec de grosses sanctions - de 3 à 5 ans d'emprisonnement notamment - à la clé en cas de négligence). Ils doivent faire remonter leurs informations à l'ASE et par l'ASE pour un éventuel signalement à la justice.

Faut-il alors instaurer une obligation de parler dès lors, répétons-le, où le péril n'existe plus. Et dans quels domaines ?

On sait qu'en l'état, les professionnels justement parce qu'ils sont professionnels sont libres d'apprécier l'attitude à tenir. S'ils parlent, ils violent le secret, mais avec l'ordre de la loi; s'ils se taisent, ils violent l'obligation de dénoncer, mais sachant qu'il n'y a plus de danger ou de risque de renouvèlement, ils bénéficient de l'ordre de la loi. Ils ont ce choix justement parce qu'on reconnaît leur professionnalité.

[27] Par exemple, pour lutter contre les épidémies

Avec la proposition avancée par certains, c'en serait fait du secret professionnel en matière sociale avec en arrière-fond une suspicion sur la compétence des travailleurs sociaux à évaluer la situation. On ne peut pas retenir cette proposition.

(**Proposition n°19)**

Et on se tirerait une balle dans le pied car, dés lors, les travailleurs sociaux n'accéderaient plus que très difficilement à des informations. Ce serait donc une victoire à la Pyrrhus ou un trompe-l'œil !

La voie à suivre n'est pas dans la levée obligatoire du secret, mais **dans la formation des professionnels à articuler leurs interventions entre institutions sociales et judicaires et dans une animation régulière des responsables de services.**

En tout état de cause, **cette question est bien l'une de celle qui appelle à des efforts permanent de formation et doit-on ajouter de formation conjointe des professionnels.**

(Proposition n°20)

4. Faciliter les innovations sociales et pour cela clarifier le jeu de la réparation civile

De tous temps, les institutions sociales professionnalisées ou non ont été conduites à bousculer les fonctionnements traditionnels pour faire entrer dans le champ les situations nouvelles dont elles avaient à connaître ou consacrer des pratiques innovantes.

Il faut conserver, sinon accroitre, cette capacité à inventer ce qui ne signifie pas que la fin justifie les moyens.

Là encore des règles en matière de responsabilité institutionnelle et personnelle doivent être édictées et être bien connues de tous.

Grosso modo,
- en matière civile, on doit se caler sur le dispositif de responsabilité de l'instituteur de 1957 où, dans l'intérêt de la victime, l'Etat se substitue au professionnel, quitte à se retourner ensuite contre lui;
- **en matière pénale,** on est responsable de sa faute volontaire et en matière d'imprudence et de négligence s'il y a un lien direct de entre la faute et le dommage.

Une proposition avancée dans le rapport de Broissia de réécriture de l'article L. 222-5 CASF sur l'accueil séquentiel illustre **la démarche législative possible pour introduire la souplesse nécessaire dans la prise en charge** : il s'agit au passage de légaliser des pratiques comme dans le Gard où des enfants confiés à l'ASE sont maintenus au domicile familial avec un encadrement éducatif.

(**Proposition n° 21)**

De même la proposition de Broissia visant à introduire une nouvelle prestation d'aide sociale à l'enfance "intermédiaire entre l'aide à domicile et la prise en charge, correspondant à une nouvelle type de travail avec les familles". On rejoint ici l'une des propositions les plus intéressantes du rapport Roméo de 2000.

L'idée est aussi de permettre des interventions intensives ou sur des moments où les dispositifs classiques sont moins disponibles. Le but est d'aider les familles à dépasser leur souffrance du moment et, par conséquence, à limiter le nombre des accueils physiques.

(Proposition n° 22)

En tout état de cause, il faut dans l'avenir accentuer la tendance en cours visant à définir plus clairement le contenu théorique de certaines mesures pour combattre la disparité actuellement relevées, par exemple sur les mesures d'AEMO, qui peut conduire à remise en cause de ces mesures.

5. Que faire pour certaines populations spécifiques ?

1 - Pour les jeunes majeurs

Il peut paraître surprenant que l'Aide sociale à l'enfance et les tribunaux pour enfants se préoccupent des majeurs âgés de 18 à 21 ans (dispositif de protection des jeunes majeurs).

Nul n'ignore que la jeunesse est bornée par les sociologues de 15 à 25 ans !

Nous sommes ici héritiers de la décision surprise du président Giscard d'Estaing en 1974 d'abaisser dans les trois premiers mois de son mandat la majorité de 21 à 18 ans la majorité civile. Les jeunes ainsi précipités sans préparation dans la majorité devaient être ménagés, au moins pour ceux qui étaient demandeurs d'une aide. Depuis ceux-là sont largement majeurs !

Y a-t-il aujourd'hui un besoin spécifique pour des jeunes majeurs qui pourrait être rempli par les institutions sociales spécialisées sur l'enfance pour lutter contre l'effet de seuil qui voudrait que l'on décrète légalement autonomes ceux qui en pratique ne le sont pas encore ?

La justice suit déjà sur le plan éducatif – indépendamment des mesures développées dans le cadre des sursis mis à l'épreuve par-delà les 18 ans - des jeunes qui ont plus de 18 ans et qui ont commis des délits ou des crimes du temps de leur minorité.

Mais pourquoi se concentrer sur les seuls jeunes ayant déjà eu un suivi judiciaire. D'ailleurs les décrets de 1975 ne sont pas aussi stricts : ils donnent la possibilité à tout jeune de 18-21 ans en difficulté sociale et éducative de solliciter l'administration sociale ou le tribunal pour enfants, qui plus est de son choix.

Personne ne peut contester que la tendance est au désinvestissement à l'égard des jeunes de 18-21 ans : l'Etat ne le cache pas à travers sa dernière circulaire de septembre 2005 sur les prises en charge jeunes majeurs qui lui coûtent trop cher. Il demande que l'on n'hésite pas à mobiliser les services sociaux départementaux ; ceux-ci ont – décentralisation oblige – des attitudes très différentes, certaines ayant aussi tendance au désengagement.

Alors que faire ?

Incontestablement le couperet social ne peut pas tomber sur les jeunes à leurs majorité : ceux qui le souhaite doivent pouvoir être aidés par-delà leurs 18 ans. Encore faut-il identifier nettement ce qui relève d'une prise en charge éducative – et fait la spécificité de l'aide sociale à l'enfance et aux tribunaux pour enfants et ce qui relève d'une aide matérielle – bourse scolaire, aide au logement, etc.

Ne faut-il pas faire mieux ou plus en mettant en place un dispositif aux jeunes de 18 à 25 ans qui prenne en compte les besoins spécifiques de cette population ?

Faudrait-il alors que la justice ait compétence dans ce dispositif ?

Apparemment non puisqu'il n'y a pas de conflits à trancher.

En d'autres termes, il apparait qu'il faut maintenir sur une courte période la possibilité pour un jeune déjà connu du juge de le saisir comme jeune majeur avec le souci pour celui-ci de venir au plus vite et au mieux dans un dispositif de droit commun;

En revanche, on doit rendre obligatoire dans la loi la mise en place d'un dispositif jeune majeur.

(Proposition n°23)

Constatons qu'aujourd'hui ce dispositif est condamné à disparaître de facto quand l'Etat a déclaré en septembre 2005 son souci de réduire son investissement - sous-entendu se désengager financièrement - en invitant les institutions sociales à mobiliser les Conseils généraux et quand ceux-ci se refusent à intervenir du moins pour les jeunes qu'ils n'auraient pas connus comme mineurs.

Un effet de ciseaux redoutable est en train de se développer dont les premières victimes sont les enfants étrangers isolés mais qui est bien plus profond!

Sans que les textes législatifs et réglementaires fondateurs n'aient été changés.

On voit à l'œil nu se reconstruire sans débat parlementaire les territoires sociaux et judiciaires de demain décrits plus haut.

2 – Le sort des enfants étrangers isolés

De nombreux responsables administratifs et politiques de tous bords - et bien au-delà de la région parisienne et mêmes des zones frontières - qui posent depuis des années la question de l'intervention du dispositif de protection de l'enfance pour les enfants qui arrivent régulièrement de l'étranger , apparemment isolés. Certains fuient les persécutions et les violences, d'autres viennent chercher du travail quitte à passer ou non par une séquence de formation.

On les évaluait à quelques 5000 par an en 2002-2003. On peut penser qu'il a désenflé en 2004-2005 Ce phénomène n'est pas que français mais européen; il n'est pas qu'européen, on le retrouve en Amérique du Nord et en Australie !

Quelques règles émergent de la réflexion pluri-institutionnelle et politique développées ces dernières années qui devraient trouver une traduction juridique [28].

A- Il n'est **pas question de remettre en cause la règle de l'inexpulsabilité des mineurs** qui poserait nombre de problèmes politiques et techniques. Le refoulement des mineurs pratiqué aujourd'hui à haute dose mérite débat dès lors que ceux-ci ne sont pas mis en situation de déposer une demande d'asile et sont refoulés d'entrée de jeu en renonçant au jour franc prévu par la loi. [29]

Cette renonciation est illégale et devrait purement et simplement être impossible, sauf si l'administrateur ad hoc assiste le jeune.

(Proposition n° 24)

B- Pour autant, osons-le dire, **on ne peut pas garantir à tous ceux qui arrivent en France comme mineurs le droit d'y demeurer une fois devenus majeurs;** on créerait un effet Sangatte à l'échelle nationale

C- En revanche, l**es mineurs pris en charge par les services sociaux - et pas seulement par l'ASE - et suivent une formation doivent pouvoir obtenir un titre de séjour provisoire avec autorisation de travail**. Si l'accès à la nationalité de plein droit est désormais conditionné à un séjour de 3 ans au moins en France (art. 21-12 CC), l'accès au séjour doit entre garanti pour conforter l'intervention première des services sociaux. La circulaire du 5 mai 2005 pour intéressante est bien sûr insuffisante : **il faut toujours une loi qui introduise le droit à un titre provisoire - avec autorisation de travail - aux jeunes étrangers isolés confiés aux services sociaux sur décision judiciaire.** A défaut, on découragerait les services sociaux d'intervenir et de se mobiliser le temps de sa minorité.

La circulaire Villepin du 5 mai 2005 était attendue; mais il ne s'agit effectivement que d'une circulaire. Il faut donc une disposition législative.

(Proposition n°25)

Les dernières propositions sur l'immigration (décembre 2005) du ministre de l'Intérieur sont particulièrement préoccupantes. Elles ne vont pas dans ce sens.

D- Le partage des responsabilités entre l'Etat et les conseils généraux

Reprenant les conclusions du rapport du préfet Landrieu de 2002 nous avançons que financièrement **le cout de l'intervention pour ces enfants doit être supporté par l'Etat tant que leur statut juridique n'aura pas été clarifié** quitte à ce que l'ASE ou d'autres interviennent en facturant leurs prestations ; en revanche, devenu des enfants vivant légalement en France, leur prise en charge peut être assurée par les conseils Généraux.

(Proposition n°26)

[28] On lira ici avec intérêt les analyses et propositions développées par DEI-France dans ces rapports, notamment dans le rapport sur 2003-2004, Chapitre 2, page 160 et s. Voir sur www.dei-France.org

[29] En Seine Saint-Denis, les deux tiers des mineurs dotés d'un administrateur ad hoc en 2004 ont été refoulés avant que celui-ci ne les ai vus : c'est pas légal et surement immoral !

Conclusion :

Le dispositif de protection de l'enfance pour important n'est qu'un deuxième rideau social, le premier tient dans la politique d'accueil de la petite enfance et dans la place faite à l'enfance dans la vie et dans la ville. Il s'agit de permettre à l'enfant de se faire sa place dans sa famille et dans la cité ; d'être confrontée à des autorités qui le protègent sans le dénier dans sa personne. Là réellement il intégrera la loi comme dimension protectrice quand aujourd'hui trop souvent elle est vécue come une atteinte illégitime à la liberté. Le débat sur la protection de l'enfance s'articule peut être avec celui sur la sécurité, mais il ne doit pas s'y résoudre.

La tendance actuelle est à dénigrer l'Etat, sinon les Conseils généraux, pour tout fonder sur une stratégie de proximité confiée aux maires. Indirectement on se méfie des professionnels. On voudrait nier la complexité des situations et de la vie pour des réponses simplistes sinon manichéenne.

Il n'est pas certain que cette démarche soit performante; en tous cas elle est dangereuse ! Et puis, le système qu'on nous propose n'est pas si innovant que cela et en tous cas pas neutre comme on voudrait nous le faire croire en se gargarisant de "l'intérêt de l'enfant" concept de longue date utilisé quand on ne sait pas comment justifier ce que l'on fait et l'enfant étant entendu hors comme un être non situé !

Une autre démarche est possible qui ne met pas à bât des équilibres qui se construits avec le temps et que rien ne justifie d'abattre au profit d'autres n'en déplaise à certaines Pythies !

On a listé une série d'améliorations possibles à notre dispositif.

Si certaines des dispositions à adopter sont de nature législative, toutes, loin de là ne le sont pas. Certaines passent par de la communication et de la formation pour afficher des valeurs et des objectifs, et contribuer ainsi à rassurer parents et enfants sinon les professionnels.

On peut penser que la dynamique de la loi du 2 janvier 2002 (dialogue avec les parents et participation de ceux-ci, documents, évaluation, etc.) peut contribuer à une autre donne.

Et puis, n'oublions pas qu'un débat s'engage auquel nous appelions qui sera l'occasion d'exprimer des critiques, mais de vérifier l'accord sur l'essentiel.

Les enfants pris en charge par l'A.S.E. en 2004

Source DRESS novembre 2005

Enfants confiés directement à l'ASE (1)		Enfants suivis par l'ASE, mais confiés directement par le juge à une institution ou une famille d'accueil (2)	Enfants vivant chez eux mais suivis dans le cadre d'une mesure éducative dite en milieu ouvert (3)	TOTAL (1+2+3) : attention : On ne dispose plus du nombre d'enfants aidés financièrement et au travers des travailleuses familiales
100 796 **111 474 en 202** 106 359 en 1992		**21 828** 22 455 en 2003 23 236 en 2002 23 657 en 2001 25 077 en 2000 **et pour 28 745 en 1992**		
Dont par leurs parents (accueil administratif)	**29 800** **27 828 en 2003** **28 655 en 2001** **37 724 en 92**			
Dont par un juge (décision judiciaire)	**85 122** **83 817 en 2003** **82 228 en 2002** **82 174 en 2001** **82 253 en 2000** 69 635 en 1992			
Total des enfants accueillis directement et pris en charge physiquement par l'A.S.E.				
136 708 **134 858 en 2003** **134 400 en 2002** **134 486 en 2001** **136 012 en 2000** **et135 104 en 1992**			**131 714** **127 839 en 2003** **127 480 en 2002** **125 172 en 2001** **126 341 en 2000** **112 777 en 1992**	**268 422** **261 792 en 2003** **262 880 en 2002** **259 658 en 2001** **262 353 en 2000** **247 871 en 1992**

L'ASE en chiffres

Source : Tableau original de JPR à partir DRESS

in France métropolitaine		1992	2000	2001	2002	2003	2004
1 ENFANTS ACCUEILLIS PHYSIQUEMENT			**136 012**	**134 486**	**134 400**	**134 858**	**136 708**
11 Confiés ou pris en charge par l'ASE			110 935	110 829	111 164	112 403	114 880
111	Confiés par les parents		28 682	28 655	27 936	28 586	29 758
112	Dont par les juges		82 253	82 174	83 228	83 817	82 122
12 Confiés directement par justice			25 077	23 657	23 236	22 455	21 828
Total enfants confiés par la justice			**107 330**	**105 831**	**106 464**	**106 372**	**103 950**
2 ENFANTS SUIVIS A DOMICILE		**112 777**	**126 341**	**125 172**	**127 480**	**127 839**	**131 714**
	Dont AED		31 463	31 640	34 161	34 156	35 356
	Dont AEMO		94 878	93 532	93 319	93 683	93 358
TOTAL ENFANTS PRIS EN CHARGE SUR LE PLAN EDUCATIF 1 + 2		**247 871**	**262 353**	**259 658**	**262 880**	**261 792**	**268 422**

Le budget de l'ASE 2004 (http://www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/er453/er453.pdf) :
5 milliards d'euros. Le chiffre est encore provisoire. Une baisse de 1 %. La première depuis 2000.

Le budget de l'ASE - Source DRESS -					
	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Dépenses nettes en M Euros	4, 268	4,367	4,634	4,944	4,990