

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>I.– GARANTIR LE RESPECT DE L'ENFANT POUR MIEUX LE PROTÉGER .....</b>	<b>4</b>
A.– ASSURER L'APPLICATION DE LA CONVENTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'ENFANT .....	5
1.– La mise en conformité du droit français avec la Convention doit être accélérée pour garantir la primauté de l'intérêt de l'enfant .....	6
2.– Le respect des droits de l'enfant doit être mieux contrôlé .....	6
B.– RESPECTER LES DROITS ESSENTIELS À LA PROTECTION DE L'ENFANCE.....	7
1.– Tous les enfants doivent avoir le droit d'être entendus par la justice.....	7
2.– Les droits des enfants étrangers doivent être respectés .....	8
<b>II.– RENFORCER LA PRÉVENTION ET LA DÉTECTION DE L'ENFANCE EN DANGER .....</b>	<b>10</b>
A.– ANTICIPER LE DÉPISTAGE DÈS LA GROSSESSE.....	10
B.– AMÉLIORER LES PROCÉDURES DE DÉTECTION .....	10
1.– La détection des enfants en danger doit incomber à un responsable bien identifié .....	11
2.– Les médecins et les enseignants doivent être davantage impliqués.....	11
3.– Les professionnels doivent pouvoir mieux évaluer le danger pesant sur l'enfant .....	12
C.– PARTAGER LES INFORMATIONS.....	13
D.– GARANTIR LE SUIVI DES FAMILLES DÉTECTÉES .....	14
<b>III.– AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS ET DE LEUR FAMILLE.....</b>	<b>16</b>
A.– CLARIFIER LES CRITÈRES DE PRISE EN CHARGE .....	16

1.– La notion d'intérêt de	l'enfant doit être précisée.....	
2.– L'intervention du juge doit être plus ciblée.....		17
B.– REVOIR LES MODALITÉS DE LA PRISE EN CHARGE .....		18
1.– Mieux prendre en charge les enfants et leur famille .....		18
2.– Garantir la continuité de l'accueil des enfants .....		20
C.– DÉVELOPPER LA DÉLÉGATION DE L'EXERCICE DE L'AUTORITÉ PARENTALE.....		21
<b>IV.– CLARIFIER L'ORGANISATION DU DISPOSITIF DE PROTECTION DE L'ENFANCE .....</b>		<b>21</b>
A.– CONFORTER LE RÔLE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL, PROTECTEUR DÉPARTEMENTAL DE L'ENFANCE.....		22
B.– MODERNISER LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS POUR ENFANTS .....		23
C.– RENFORCER LES CONTRÔLES ET HARMONISER LES PRATIQUES DES DÉPARTEMENTS .....		25
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION .....</b>		<b>27</b>
<b>PERSONNE ENTENDUE PAR LA RAPPORTEURE.....</b>		<b>28</b>

Créée par la Conférence des Présidents sur proposition du Président de l'Assemblée nationale, la Mission d'information sur la famille et les droits des enfants a décidé de consacrer une partie de ses travaux à la protection de l'enfance. Elle a entendu plus d'une trentaine de personnes venant d'horizons professionnels différents (élus nationaux et locaux, médecins, responsables administratifs, dirigeants d'association, universitaires), et recueilli la position des deux ministres compétents. Afin de faire part de ses propositions, elle a adopté, à l'unanimité, au cours de sa réunion du 28 juin 2005, la présente note d'étape.

\* \*

\*

Afin de préserver les mineurs mis en danger par la carence, la malveillance ou la fragilité des personnes chargées d'assurer leur développement, le législateur a confié aux conseils généraux et à l'autorité judiciaire une mission générale de protection de l'enfance.

La dernière grande loi sur la protection de l'enfance a été promulguée en 1989. Depuis, aucun débat national n'a eu lieu sur la réponse qu'il convient d'apporter aux maltraitances et aux dangers que notre société fait subir aux enfants. Faut de commande de la part des pouvoirs publics, les acteurs de la protection de l'enfance ne disposent pas de repères suffisamment clairs. Ainsi, notre droit donne la priorité aux liens familiaux : les magistrats et les travailleurs sociaux doivent s'efforcer de maintenir l'enfant dans son milieu familial. Mais, lorsque l'enfant ne peut pas rester dans sa famille, les objectifs assignés à l'organisation d'une suppléance parentale ne sont pas définis, au risque de remettre en cause la stabilité affective de l'enfant.

L'efficacité de la protection des enfants suppose pourtant que les services qui en ont la charge sachent précisément ce qu'on attend d'eux. Le dispositif repose en effet sur un équilibre, difficile à atteindre, entre, d'une part, le respect de l'intimité des familles, des libertés individuelles et de l'autorité des parents, et, d'autre part, la nécessité de prendre en compte l'intérêt de l'enfant. Il faut contrôler la famille sans la stigmatiser, accueillir les enfants dans une stabilité affective et psychique tout en organisant des allers et retours chez leurs parents, les protéger tout en aidant les parents à exercer leurs compétences parentales. Cette mission délicate suppose que les objectifs du dispositif soient clairement définis.

Les résultats de la décentralisation initiée en 1983 sont aujourd'hui contestés. Placée sous la double tutelle des départements et d'autorités judiciaires spécialisées, la protection de l'enfance souffre d'une organisation particulièrement complexe. Les compétences se superposent : l'intervention des services du conseil général et celle du juge sont mal articulées, tandis que la santé scolaire et le service social à l'école restent sous la responsabilité de l'État. En outre, l'organisation

territoriale diffère d'un département à l'autre. Cette complexité nuit à la sûreté du dispositif, et notamment à la continuité du suivi des enfants.

Faute de repères et de lisibilité, la protection de l'enfance est confrontée à des incompréhensions, et parfois à des drames. En France, près de deux enfants décèdent encore chaque semaine de maltraitance, et, si le nombre d'enfants maltraités semble se stabiliser, les cas d'enfants en situation de danger augmentent.

La Mission est convaincue qu'il est urgent de donner aux familles et aux acteurs de la protection de l'enfance un signal fort. Elle appelle de ses vœux une réforme axée sur quatre priorités : garantir le respect des droits de l'enfant pour mieux le protéger ; renforcer la prévention et la détection des risques ; améliorer la prise en charge des enfants en danger ; et clarifier l'organisation du dispositif.

## **I.- GARANTIR LE RESPECT DE L'ENFANT POUR MIEUX LE PROTÉGER**

Si les stipulations de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) dépassent le champ de l'assistance portée aux enfants<sup>1</sup>, elle contient plusieurs dispositions essentielles à la protection des mineurs, qui doivent être respectées par les personnes amenées à les prendre en charge.

Adoptée par acclamation par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989 à New York, la CIDE a été signée par tous les États du monde et ratifiée par 192 États. Seuls les États-Unis et la Somalie, qui l'ont signée respectivement en février 1995 et en mai 2002, ne l'ont pas ratifiée, mais ont signalé leur intention de le faire. La France fait partie du groupe des premiers signataires : elle a signé la Convention le 26 janvier 1990 et celle-ci est entrée en vigueur pour la France le 6 septembre 1990.

Le caractère contraignant du texte se traduit par la mise en place d'un dispositif de contrôle de son application. Est institué, par l'article 43 de la Convention, un Comité des droits de l'enfant chargé d'examiner les rapports relatifs aux mesures d'application des dispositions de la Convention prises par chaque État signataire. Ces rapports sont remis deux ans après l'entrée en vigueur de la Convention, puis tous les cinq ans. Le premier rapport remis par la France a été examiné en avril 1994 ; le second ne l'a été qu'en 2004, après avoir été déposé en 2002, c'est-à-dire avec trois ans de retard.

Si la Mission estime que la France n'a pas, globalement, à rougir de la manière dont elle traite les enfants, et que beaucoup de progrès ont été réalisés ces

---

*1 La Convention internationale des droits de l'enfant ne peut être appréhendée uniquement en termes de protection des mineurs : elle leur donnent également des droits d'expression propres, et la Mission sera amenée à aborder la question du respect des droits de l'enfant lorsqu'elle examinera les pistes d'évolution du droit de la famille.*

dernières années, toutes les stipulations de la Convention ne sont pas parfaitement respectées, que la responsabilité en incombe aux textes en vigueur ou aux pratiques.

#### **A.– ASSURER L'APPLICATION DE LA CONVENTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'ENFANT**

En vertu de l'article 55 de la Constitution française de 1958, les normes conventionnelles deviennent, une fois ratifiées, partie intégrante du dispositif normatif et ont, sous réserve de leur application par l'autre partie, une autorité supérieure à celle des lois. Mais cela n'implique pas qu'un particulier puisse se prévaloir des droits proclamés devant un magistrat. Les juridictions conditionnent en effet la mise en œuvre des dispositions d'un traité à la reconnaissance de leur caractère auto-exécutoire. Celui-ci n'est pas reconnu dans deux cas : lorsque le traité ne contient que des recommandations ou des obligations qui s'adressent aux États, et à eux seuls, ou lorsque les règles posées ne sont pas applicables, du fait de leur formulation trop imprécise ou conditionnelle, et faute de mesures permettant d'en définir les modalités d'application.

Les juges français ont adopté, sur l'applicabilité des dispositions de la CIDE, une position prudente et contrastée. Ainsi, la Cour de cassation s'est généralement refusée à considérer que les articles de la Convention, ou certains d'entre eux, puissent être reconnus comme d'application directe par les tribunaux de l'ordre judiciaire, au motif que les obligations qu'elle énumère ne s'adresseraient qu'aux États. Une évolution de sa jurisprudence se dessine néanmoins : à l'occasion de deux affaires jugées le 18 mai 2005, la Première chambre civile a reconnu pour la première fois l'applicabilité directe des articles 3-1 (primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant) et 12 (droit d'être entendu dans toute affaire le concernant) de la Convention.

Le Conseil d'État considère en revanche, depuis les années 1990, que peuvent être invoquées directement par les particuliers les stipulations des articles 16 (respect de la vie privée des mineurs), 18 (responsabilité commune des deux parents dans l'éducation de l'enfant), 3-1 (primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant), et, depuis 2001 seulement, celles de l'article 37 (conditions de détention des mineurs). Sa jurisprudence n'est cependant pas totalement fixée en ce qui concerne l'applicabilité directe des articles 2, 4 et 16. Il a estimé que ne produisaient pas d'effets directs pour les particuliers les dispositions des articles 6 à 12, 14, 24-1, 26-1, 27-1, 28 et 29.

Même si la très récente évolution jurisprudentielle de la Cour de cassation va dans le bon sens, des divergences de jurisprudence, difficiles à résoudre, demeurent. Ainsi, les deux ordres de juridiction semblent désormais unanimes sur la reconnaissance du droit d'un enfant à invoquer l'article 3-1 de la Convention, mais la Cour de cassation a reconnu l'applicabilité directe de son article 12, laquelle a pourtant été rejetée par le Conseil d'État.

## **1.– La mise en conformité du droit français avec la Convention doit être accélérée pour garantir la primauté de l'intérêt de l'enfant**

Le seul véritable moyen de garantir l'application des stipulations de la Convention à la fois par les deux ordres de juridiction et par l'ensemble des autorités administratives est de poursuivre systématiquement leur transcription, en abrogeant les éventuelles dispositions législatives ou réglementaires contraires à la Convention et en s'assurant que toutes les autres y sont strictement conformes. Cela exige un travail minutieux de confrontation des dispositions en vigueur avec les stipulations de la Convention.

Parmi les principes généraux sur lesquels repose l'ensemble des dispositions de la Convention, une place particulière doit être réservée au principe selon lequel, dans toute décision qui le concerne, « *l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* » (article 3). L'intérêt supérieur de l'enfant doit ainsi guider toute personne, toute institution appelée à prendre une décision ayant une incidence sur la vie de l'enfant. Ce principe mérite un traitement spécifique, dans la mesure où l'ensemble des stipulations de la CIDE en constitue la déclinaison dans chaque domaine de la vie de l'enfant. La Mission estime indispensable d'inscrire ce principe fondamental dans le droit national, afin qu'il guide non seulement les juges, mais aussi toute personne ou toute institution auxquelles des enfants sont confiés.

### *Propositions :*

*– mettre en place une commission de transcription de la CIDE placée sous l'égide des ministères en charge de la justice et de la famille, chargée de dresser la liste des modifications à apporter au droit français pour le mettre en conformité avec la Convention*

*– inscrire dans le droit français, par une disposition législative d'application générale, le premier alinéa de l'article 3 de la CIDE, relatif à la primauté de l'intérêt de l'enfant*

## **2.– Le respect des droits de l'enfant doit être mieux contrôlé**

S'il est indispensable que le juge veille au respect des droits de l'enfant à l'occasion de toute affaire concernant un mineur, la plus grande vigilance doit aussi s'exercer en amont, au moment de l'élaboration des normes.

La Mission envisage un dispositif en deux temps. D'une part, le Défenseur des enfants pourrait, comme d'autres autorités administratives indépendantes, être obligatoirement consulté sur les projets de loi concernant les enfants ou leurs droits. D'autre part, le Parlement devrait se doter de délégations parlementaires aux droits de l'enfant. Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en février 2003, la proposition visant la création de ces délégations n'a pas encore fait l'objet d'un examen par le Sénat.

La Mission déplore par ailleurs que, depuis plus de dix ans, les gouvernements successifs n'aient pas tenu les engagements pris par la loi du

27 janvier 1993 dont l'article 76 fait obligation au pouvoir exécutif de présenter annuellement au Parlement un rapport sur l'état des droits de l'enfant en France.

*Propositions :*

- rendre obligatoire l'avis du Défenseur des enfants sur les projets de loi concernant les enfants ou leurs droits*
- créer des délégations parlementaires aux droits de l'enfant*
- rappeler au Gouvernement l'obligation qui lui est faite de présenter annuellement au Parlement un rapport sur l'état des droits de l'enfant en France*

## **B.– RESPECTER LES DROITS ESSENTIELS À LA PROTECTION DE L'ENFANCE**

Pour ce qui concerne le champ, entendu au sens large, de la protection de l'enfance, des progrès dans le respect des droits des enfants doivent être faits sans attendre sur deux points.

### **1.– Tous les enfants doivent avoir le droit d'être entendus par la justice**

L'article 12 de la Convention fait obligation aux États de garantir à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant. Il prévoit explicitement le droit d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative.

Or, en France, selon l'article 388-1 du code civil, l'audition du mineur est possible lorsqu'il est capable de discernement mais, si le mineur en fait la demande, elle peut être écartée par le juge par une décision spécialement motivée. Il ne peut être fait appel de cette décision de refus. Les enfants ne disposent donc pas réellement du droit d'être entendus avant toute prise de décision les concernant, ce que la Mission déplore. Elle propose de modifier l'article 388-1 du code civil pour donner aux enfants le droit d'être entendus dans toute procédure judiciaire, tout en leur garantissant la possibilité de refuser d'être entendus. Il conviendrait aussi que les juridictions expliquent systématiquement aux enfants les décisions qui ont été prises, en tant que celles-ci les concernent, y compris lorsqu'elles ont conduit à une relaxe ou qu'il y a eu classement sans suite.

Le recueil de la parole de l'enfant doit être réalisé dans de bonnes conditions : les personnels doivent être formés, les tribunaux ou les commissariats doivent être équipés pour enregistrer les témoignages des enfants victimes, conformément à la loi du 17 juin 1998, qui est très inégalement appliquée.

En outre, le droit de l'enfant à être assisté d'un avocat, lorsqu'il est entendu dans une affaire le concernant ou dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative, doit être assuré, ce qui suppose que les enfants en soient informés et que des avocats soient formés pour ce travail.

Le Gouvernement a été habilité par l'article 6 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit à donner aux mineurs délinquants accès à l'aide juridictionnelle quelles que soient les ressources de leurs parents. Pour leur part, les enfants victimes ne bénéficient du même droit que dans trois cas : lorsqu'il sont entendus par le juge, lorsqu'ils sont victimes des crimes les plus graves<sup>1</sup> ou lorsque leurs intérêts sont en conflit à ceux de leurs parents<sup>2</sup>. L'accès à l'aide juridictionnelle n'est donc pas de droit pour tous les enfants victimes, mais reste conditionné aux relations qu'ils entretiennent avec leurs parents ou aux ressources de ceux-ci. La Mission souhaite que cette lacune soit corrigée afin que chaque enfant victime ait droit à un avocat, sans avoir à apporter d'autre justification que sa situation de victime.

Le champ d'intervention des administrateurs *ad hoc*, chargés de représenter les intérêts de l'enfant devant le juge, a été progressivement élargi : créée dès 1993 en matière civile par l'article 388-2 du code civil, leur mission a été étendue, en 1998, aux enfants victimes par l'article 706-50 du code de procédure pénale et, en 2002, aux mineurs étrangers isolés par l'article 17 de la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale. Cet élargissement constitue un progrès évident, mais les modalités de désignation et de rémunération des administrateurs ne garantissent pas suffisamment l'indépendance des personnes désignées. Par exemple, un fonctionnaire du conseil général peut être amené à intervenir en tant qu'administrateur *ad hoc* dans une procédure concernant un jeune placé auprès de l'aide sociale à l'enfance (ASE), au risque d'être ainsi juge et partie. La Mission propose donc de soumettre la désignation des administrateurs *ad hoc* à une condition d'indépendance par rapport aux dossiers en cause et, à cette fin, d'augmenter leurs indemnités.

*Propositions :*

- donner aux enfants le droit d'être entendus dans toute procédure judiciaire les concernant s'ils le souhaitent, tout en leur garantissant la possibilité de refuser une audition demandée par l'autorité judiciaire*
- faire obligation aux juridictions d'expliquer aux enfants les décisions de justice en tant qu'elles les concernent, y compris les décisions de relaxe et les classements sans suite*
- favoriser l'assistance des mineurs par un avocat en généralisant l'accès des enfants victimes à l'aide juridictionnelle et en assurant une formation adaptée aux avocats*
- revoir les conditions de désignation des administrateurs ad hoc pour garantir leur indépendance et augmenter leurs indemnités*

## **2.– Les droits des enfants étrangers doivent être respectés**

---

*1 Tels le viol ou la tentative de meurtre, les violences habituelles sur un mineur de moins de quinze ans lorsqu'elles entraînent une mutilation ou une infirmité permanente (article 9-2 de la loi du 10 juillet 1991)*

*2 L'article 5 de la loi du 10 juillet 1991 permet, en cas de conflit d'intérêt entre personnes vivant habituellement au même foyer, de faire une appréciation distincte des ressources*

Les enfants étrangers qui arrivent seuls et illégalement en France sont privés d'une partie de leurs droits : d'abord celui de vivre avec leur famille, ou au moins dans leur milieu d'origine, ensuite, lorsque leur retour est impossible, leur droit à l'éducation, et en particulier à la formation professionnelle.

En effet, les mineurs étrangers isolés rencontrent des difficultés croissantes pour accéder à la formation professionnelle et obtenir une carte de séjour. Le nombre d'étrangers entrés en France avant l'âge de dix-huit ans et dépourvus de liens familiaux a sensiblement augmenté, passant d'environ 200 en 1997 à un peu plus de 3 600 au 30 septembre 2004, selon les chiffres donnés par l'inspection générale des affaires sociales. Bien qu'ils soient pris en charge en cours de leur minorité par l'ASE moyennant des coûts importants<sup>1</sup>, ces mineurs sont menacés d'être reconduits dans leur pays d'origine lorsqu'ils atteignent leur majorité, faute d'insertion professionnelle suffisante.

Deux dispositions récentes ont amélioré la situation des mineurs étrangers isolés pris en charge par l'ASE avant l'âge de 16 ans :

– l'article 28 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale prévoit que la situation de l'emploi ne peut plus être opposée à un étranger mineur qui demande une autorisation de travail pour bénéficier d'une formation professionnelle rémunérée (contrat d'apprentissage ou de professionnalisation), dès lors qu'il est pris en charge par l'ASE depuis l'âge de seize ans ;

– en conséquence, la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 2 mai 2005 donne aux étrangers mineurs ou jeunes majeurs pris en charge par l'ASE avant l'âge de seize ans droit à une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire » selon la durée du contrat de travail souscrit.

En revanche, aucune disposition législative n'est prévue en faveur des enfants pris en charge par l'ASE après l'âge de seize ans, alors que la majorité des mineurs arrivent en France après cet âge.

La Mission préconise un renforcement des actions de coopération pour organiser le retour des mineurs étrangers isolés dans leur pays d'origine. Lorsque ce retour s'avère impossible, elle souhaite donner aux étrangers isolés arrivés en France après l'âge de seize ans la possibilité de suivre, dès lors qu'ils ont fait la preuve de leur intégration et sur décision du préfet, une formation rémunérée, après que, à leur majorité, le conseil général a décidé de continuer leur prise en charge par l'ASE sous la forme d'un contrat de « jeune majeur ».

<i>Propositions :</i>
-----------------------

---

<sup>1</sup> Le coût de la prise en charge des mineurs étrangers isolés est estimé par l'inspection générale des affaires sociales entre 71 et 115 millions d'euros.

*– renforcer les actions de coopération pour organiser le retour des mineurs étrangers isolés dans leur pays d'origine*  
*– donner, sur décision du préfet, accès à la formation professionnelle rémunérée aux étrangers isolés arrivés en France après l'âge de seize ans, qui continuent à être pris en charge par l'ASE dans le cadre d'un contrat de « jeune majeur »*

## **II.– RENFORCER LA PRÉVENTION ET LA DÉTECTION DE L'ENFANCE EN DANGER**

### **A.– ANTICIPER LE DÉPISTAGE DÈS LA GROSSESSE**

La Mission est convaincue de la nécessité d'instituer un dépistage plus précoce.

Il paraît en premier lieu indispensable de renforcer le suivi des grossesses. À cette fin, la Mission préconise des entretiens réguliers et obligatoires avec des sages-femmes pour mieux préparer l'accouchement et détecter les situations à risques qui nécessiteront, après la naissance, un suivi à domicile. L'entretien du quatrième mois permet de réfléchir à l'accueil de l'enfant, mais il reste encore trop sommaire et uniquement médical.

La prévention de la maltraitance commence au moment même de la mise au monde. Il est donc important de favoriser l'implantation de services de maternologie pour aider les mères en détresse qui ne parviennent pas à se sentir en relation avec leur nouveau né. Une naissance harmonieuse est une garantie essentielle pour l'avenir, et crée une véritable capacité de résilience des enfants.

Alors que les jeunes accouchées sortent de plus en plus tôt de la maternité, la Mission estime important de mettre en place à leur attention un accompagnement personnalisé, en développant les visites à domicile de sages-femmes et de puéricultrices pour aider les jeunes mères après leur accouchement.

#### *Propositions :*

*– renforcer le suivi pré-natal de l'entretien du 4<sup>ème</sup> mois de grossesse à partir d'un référentiel permettant de dépister les risques de difficulté dans les liens entre la mère et l'enfant*  
*– favoriser les services de « maternologie , c'est-à-dire de suivi de la mère et de l'enfant après l'accouchement, pour prévenir les troubles de l'attachement*  
*– rendre possibles les visites à domicile de sages-femmes et de puéricultrices après l'accouchement, sur prescription du médecin accoucheur, de la sage-femme, du pédiatre ou du médecin généraliste, ou sur demande des parents*

### **B.– AMÉLIORER LES PROCÉDURES DE DÉTECTION**

Les personnes auditionnées par la Mission ont insisté sur les limites auxquelles se heurtent les procédures de détection actuellement en place. Dans l'affaire de Drancy, le dispositif n'a, de l'avis général, pas fonctionné : si chaque

acteur a détenu des informations, celles-ci n'ont pas permis de déclencher une alerte suffisante pour prendre en charge les enfants. Les procédures de détection des situations à risques ne sont manifestement pas assez efficaces.

Le Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée reçoit environ 900 000 appels par an, qui n'ont pas tous besoin d'une écoute approfondie. Mais, si l'on s'en tient aux 20 % qui font l'objet d'une telle écoute, on constate que 9 000 appels signalent des problèmes manifestes, et que 4 500 mettent au jour des situations non connues. À l'évidence, de nombreuses situations ne sont pas connues, alors qu'elles mériteraient de l'être.

### **1.– La détection des enfants en danger doit incomber à un responsable bien identifié**

La Mission déplore que la loi du 10 juillet 1989, en se focalisant sur les situations de maltraitance, ait abandonné le concept, plus large, d'enfance en danger. La mission de prévention, confiée par ce texte aux conseils généraux, ne vise que les mauvais traitements à l'égard des mineurs, alors que l'ensemble des enfants susceptibles d'être mis en danger doit être protégé.

L'incertitude demeure sur les personnes chargées de piloter et de centraliser les informations sur les simples situations à risques. De fait, les services de l'ASE ne reçoivent pas copie des signalements de mineurs en danger lorsqu'ils sont transmis directement au parquet, et ne peuvent donc pas porter à la connaissance des magistrats les informations utiles dont ils disposent.

La Mission souhaite que cette incertitude soit levée, et que le conseil général soit explicitement chargé d'une mission de centralisation de l'ensemble des informations sur les situations à risques. Le conseil général doit être le passage obligé des informations préoccupantes, même en cas de saisine directe du parquet, en créant une cellule unique et facilement repérable. Dans les départements qui ont, de leur propre initiative, créé de telles cellules, on a constaté une réelle amélioration de l'efficacité des signalements.

*Propositions :*

- élargir la mission de détection du conseil général à l'ensemble des situations de danger*
- identifier dans chaque conseil général une cellule départementale de signalement*

### **2.– Les médecins et les enseignants doivent être davantage impliqués**

La Mission juge essentiel de mieux associer l'école et les médecins à la détection des risques.

Il conviendrait de réintroduire dans les établissements scolaires et les cabinets médicaux des outils de veille pour détecter les enfants en danger. Le retour

des assistants sociaux dans les écoles primaires et un travail en réseau avec les médecins libéraux paraît indispensable. De même, il faudrait mieux articuler le passage de relais entre la protection maternelle et infantile (PMI) et l'éducation nationale pour garantir la continuité du suivi.

La Mission préconise de rendre obligatoire un examen médical des enfants en âge de rentrer à la maternelle. Destiné aux enfants de trois ans, cet examen donnerait lieu à l'établissement d'un certificat de santé, dans les mêmes conditions que celles applicables à l'examen du 8<sup>ème</sup> jour, du 9<sup>ème</sup> mois et du 24<sup>ème</sup> mois.

Face aux faibles moyens dont dispose aujourd'hui l'éducation nationale pour mettre en place un réel suivi médical des élèves<sup>1</sup>, la Mission propose d'expérimenter une extension des compétences de la PMI à l'ensemble des enfants en école primaire. La médecine scolaire ne s'occuperait plus que des adolescents.

L'attention de la Mission a été attirée sur le fait que les enseignants sont peu sensibilisés, notamment au cours de leur formation en institut universitaire de formation des maîtres (IUFM), à la problématique de la maltraitance. Quant au corps médical et aux psychologues, ils semblent avoir une très mauvaise connaissance des spécificités de l'aide sociale à l'enfance, alors qu'au Québec, par exemple, il s'agit d'une spécialité reconnue. Une généralisation des formations à la détection des enfants en danger est indispensable.

*Propositions :*

- mettre en place un examen médical obligatoire pour les enfants de trois ans, donnant lieu à l'établissement d'un certificat de santé*
- expérimenter dans des départements pilotes un élargissement de la compétence de la PMI à l'ensemble des enfants en école primaire*
- rendre obligatoire une formation à la détection de la maltraitance dans les IUFM*
- prévoir dans la formation des médecins, des sages-femmes et des professions paramédicales un module sur l'enfance en danger*

### **3.– Les professionnels doivent pouvoir mieux évaluer le danger pesant sur l'enfant**

La Mission constate qu'il n'existe aucune méthodologie pour évaluer les risques, faute d'un guide pour repérer les enfants maltraités ou en danger. Depuis quinze ans, les outils de référence n'ont pas évolué, alors que les situations auxquelles sont confrontés les travailleurs sociaux sont de plus en plus complexes. Les professionnels doivent disposer de nouveaux outils qui tiennent compte des apports théoriques relatifs à la psychologie de la petite enfance et de l'évolution des caractéristiques des enfants suivis par l'ASE.

---

*1 Il n'existe actuellement qu'un médecin scolaire pour 5 510 élèves et une infirmière pour 1 835 élèves.*

Il conviendrait donc de créer un référentiel comportant des indicateurs du danger, pour aider les professionnels à repérer les situations à risques. Les guides expérimentés dans certains départements pourraient être généralisés, afin de mettre en place une méthodologie commune qui fasse consensus chez les professionnels.

En outre, la formation des acteurs de la protection de l'enfance doit comporter un module commun, relatif à la maltraitance. Cette formation commune apparaît d'autant plus indispensable que la forte rotation des professionnels ne permet pas de créer une culture partagée. Il faut prendre en compte les difficultés éprouvées par tous les intervenants à penser, repérer et établir l'existence réelle des dangers, ce qui suppose une formation spécifique. Plus largement, il faut repenser les formations aux métiers sociaux : elles sont encore organisées par catégorie de profession, alors qu'il faudrait instituer un socle commun de connaissances pour faciliter le travail en réseau et les passerelles entre les métiers.

*Propositions :*

- créer un référentiel définissant des indices des dangers pesant sur l'enfant, élaboré après un travail transversal et pluridisciplinaire*
- créer un module de formation aux risques pesant sur l'enfant, commun à l'ensemble des écoles de travailleurs sociaux*

### **C.– PARTAGER LES INFORMATIONS**

La Mission constate que la protection de l'enfance souffre d'abord du cloisonnement entre les différentes administrations compétentes, cloisonnement renforcé par les règles du secret professionnel qui, en l'état actuel du droit, n'autorisent pas le partage des informations.

Dans la pratique, les professionnels de la protection de l'enfance partagent leurs informations par un travail en réseau informel. Plusieurs intervenants ont fait part à la Mission de leurs craintes devant les incertitudes pesant sur la légalité de cette pratique. Ils ont réclamé une clarification des textes et préconisé la définition d'un « secret social partagé ».

La Mission propose donc de définir un cadre législatif clair, avec des échelons de responsabilité cohérents et identifiables :

- un encadrement strict doit être prévu pour prévenir les risques de créer un « fichier social » : le partage ne doit porter que sur des informations « contextualisées », c'est-à-dire qui répondent à un problème donné, et n'intervenir qu'entre les professionnels chargés de l'enfant ;

– si cette information partagée devait être conservée sur un support unique permettant de garder trace des indices relevés, le respect des règles imposées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) devra être garanti.

La Mission suggère de s'inspirer des règles prévues, en matière de secret médical, par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Toutefois, la défense des enfants dépasse les enjeux de l'accès au dossier médical : si, en matière de santé, la loi doit s'efforcer d'assurer la continuité des soins – c'est à cette fin que le secret médical partagé a été autorisé –, en matière de protection de l'enfance, il s'agit de préserver le mineur contre des actes qui peuvent être commis à son encontre par des tiers, et parfois par ses parents. Aux yeux de la Mission, cette particularité justifie de s'écarter des règles applicables au secret médical sur deux points :

– le partage des informations ne doit pas rester une simple faculté, mais les professionnels chargés de l'enfant doivent avoir obligation de partager les informations susceptibles de permettre sa protection ;

– les informations doivent pouvoir être partagées sans l'accord des parents, à condition que ceux-ci soient préalablement avertis que des informations relatives à leurs enfants seront partagées entre professionnels pour déterminer au mieux la prise en charge nécessaire.

*Propositions :*

– *instaurer une obligation de partage des informations entre les professionnels de la protection de l'enfance, dès lors qu'il y a indice d'un danger pesant sur l'enfant, en précisant la nature des informations communicables et les professions concernées*

– *autoriser ce partage sans l'accord des parents, à condition que ceux-ci soient préalablement avertis que des informations relatives à leurs enfants seront partagées*

– *soumettre la transmission et le traitement des informations partagées à de très strictes règles de confidentialité, sous le contrôle de la CNIL*

#### **D.– GARANTIR LE SUIVI DES FAMILLES DÉTECTÉES**

La Mission insiste sur la nécessité de garantir le suivi des mesures de détection. Il ne suffit en effet pas que les risques soient repérés, encore faut-il que la famille fasse l'objet d'un suivi pour prévenir la récurrence.

Sur ce point, l'absence d'information sur les suites données aux signalements a un effet désresponsabilisant. Sauf s'il s'agit de maltraitance, les personnes qui signalent les situations de danger ne sont pas systématiquement tenues informées des suites réservées à leur signalement. La Mission propose donc de généraliser l'obligation d'information par l'autorité judiciaire (parquet et juge) ou le président du conseil général.

L'attention de la Mission a été attirée sur le nomadisme et les stratégies d'évitement développés par certaines familles. Compte tenu de la pluralité des

acteurs et de l'organisation territorialisée du dispositif, le déménagement de la famille est une des principales failles du suivi. La Mission propose de mettre en place plusieurs correctifs :

- les caisses d'allocations familiales pourraient, à partir de leur fichier d'allocataires, renseigner le service de l'ASE qui a perdu trace de la famille, afin de lui faire connaître la nouvelle adresse de celle-ci. Le service de l'ASE du département de départ de la famille se mettra alors en contact avec celui du département d'arrivée, pour lui signaler les coordonnées de la famille qui doit continuer à bénéficier d'un suivi ;

- les caisses d'allocations familiales pourraient également avoir obligation de signaler à la PMI les enfants pour lesquels les certificats de santé obligatoires n'ont pas été transmis ;

- l'absence de sanctions de l'absence de production de certificats de santé obligatoires nuit au suivi médical des enfants qui, de fait, n'est réalisé que pour 50 % des enfants de 9 mois et 30 % des enfants de 24 mois. La Mission propose donc de renforcer cette obligation, en prévoyant une visite à domicile d'un travailleur social mandaté par la CAF auprès des familles qui ne transmettent pas les certificats de santé ;

- par souci de proximité, la responsabilité, actuellement exercée par les inspecteurs d'académie, de signaler les cas d'absentéisme scolaire pourrait être confiée aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement scolaire.

*Propositions:*

*– généraliser l'obligation, pour l'autorité judiciaire (parquet et juge) ou le président du conseil général, d'informer les personnes qui communiquent des informations concernant un enfant en danger des suites qui ont été données à cette communication*

*– utiliser les informations des CAF relatives au changement de caisse d'affiliation pour assurer le suivi des familles qui déménagent et permettre une continuité du suivi d'un département à l'autre, dans le cadre de conventions passées entre les conseils généraux et les caisses*

*– faire obligation aux CAF de signaler à la PMI les enfants pour lesquels les certificats de santé obligatoires n'ont pas été transmis*

*– sanctionner, après une lettre de rappel, l'absence de production des certificats de santé obligatoires (pour les examens médicaux du 8<sup>ème</sup> jour, du 9<sup>ème</sup> mois, du 24<sup>ème</sup> mois et des 3 ans), par la visite à domicile d'un travailleur social mandaté par la CAF*

*– confier aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement scolaire le signalement de l'absentéisme scolaire à la CAF et au conseil général*

### **III.– AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS ET DE LEUR FAMILLE**

#### **A.– CLARIFIER LES CRITÈRES DE PRISE EN CHARGE**

##### **1.– La notion d'intérêt de l'enfant doit être précisée**

Les mesures éducatives décidées par le juge reposent sur l'appréciation que celui-ci fait du danger pesant sur la santé, la sécurité, la moralité ou les conditions d'éducation de l'enfant (article 375 du code civil). Le juge a, en outre, obligation de se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant (article 375-1 du code civil).

La Mission s'est interrogée sur le caractère opératoire de la notion de danger et sur l'opportunité de définir plus précisément celle de l'intérêt de l'enfant, afin tenir compte des progrès des connaissances sur le développement de l'enfant.

Elle estime que la notion de danger présente l'avantage de laisser une place à l'interprétation, et qu'il convient de ne pas rigidifier les règles applicables, ce qui n'empêche pas de créer un référentiel des indices de la maltraitance. Le caractère évolutif des dangers pesant sur l'enfant rend malaisé d'en donner une définition législative.

Une conception trop précise de l'intérêt de l'enfant pourrait conduire à des interventions judiciaires abusives, car, si le danger est facilement cernable, il est

beaucoup plus aléatoire de discerner où se trouve l'intérêt d'un enfant. De multiples définitions de l'intérêt de l'enfant existent et il est difficile d'en privilégier une.

La Mission juge préférable de maintenir la référence à la notion de danger et de préciser l'intérêt de l'enfant *via* un guide de bonnes pratiques, plutôt que par l'introduction d'une définition dans la loi. Inspiré des expériences menées à l'étranger, cet outil permettrait aux professionnels de disposer d'un guide déontologique, envisageant plusieurs situations concrètes avec des critères d'appréciation pour discerner au mieux l'intérêt de l'enfant qui doit être apprécié au cas par cas.

*Proposition :*

*– préciser la notion d'intérêt de l'enfant à travers un guide de bonnes pratiques, afin notamment de définir les carences éducatives dont le mineur peut faire l'objet*

## **2.– L'intervention du juge doit être plus ciblée**

La Mission s'inquiète de la tendance à la « judiciarisation » de la prise en charge des enfants en danger.

Cette tendance a un effet déresponsabilisant : la tentation est grande, pour se décharger de toute responsabilité, de procéder à un signalement judiciaire, au lieu de chercher si les services de la protection de l'enfance peuvent trouver une solution. De fait, le juge est saisi de situations qui manifestement pourraient être résolues par la voie administrative. Cette pratique a des effets préjudiciables aux enfants en danger, car elle entraîne une aggravation de l'engorgement des tribunaux qui rejait sur l'efficacité globale du dispositif.

Les textes ne prévoient pas une ligne de partage claire entre les mesures administratives et les mesures judiciaires. Si les règles appliquées par le juge sont relativement précises, les critères d'intervention de l'ASE sont définis par le code de l'action sociale et des familles dans des termes très généraux : l'article L. 221-1 vise les difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement l'équilibre de l'enfant. En outre, le principe de subsidiarité prévu par la loi reste partiel. Le président du conseil général a obligation de saisir le juge en cas d'impossibilité d'évaluer la situation ou de refus de la famille d'accepter l'intervention de l'ASE (article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles). Cependant, cette obligation ne joue que si l'enfant est victime de maltraitance. Pour les situations de danger sans signe de maltraitance, aucune disposition ne prévoit les critères de saisine du juge.

L'absence de précision des textes a laissé une culture de « mandat judiciaire » se développer, au risque de créer une rupture entre le suivi administratif et le suivi judiciaire, le juge pouvant confier directement une mesure à un service placé sous la tutelle du ministère de la justice, sans passer par l'ASE.

La Mission souhaite préciser les critères d'intervention de l'ASE en les harmonisant avec ceux appliqués par le juge. Ainsi, l'ASE interviendrait pour les

situations mettant en danger la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de l'enfant. En outre, le caractère subsidiaire de la saisie du juge serait généralisé : quel que soit le danger pesant sur l'enfant, le juge ne serait compétent qu'en cas d'impossibilité d'évaluer la situation ou de refus manifeste de la famille de coopérer. Corrélativement, dans ces deux cas, le président du conseil général aurait l'obligation de saisir la justice.

L'attention de la Mission a été attirée sur la nécessité de permettre aux travailleurs sociaux de pénétrer dans le domicile de la famille. L'affaire de Drancy montre en effet l'importance de la visite à domicile, et plusieurs personnes auditionnées souhaitent que la famille puisse être contrainte d'ouvrir sa porte. L'obligation de saisir la justice en cas d'absence de coopération de la famille permettrait précisément de répondre à ces situations : en cas de refus de donner accès au domicile, la justice serait obligatoirement saisie aux fins d'autoriser un tel accès.

*Propositions :*

- préciser les missions de l'aide sociale à l'enfance (ASE) par référence aux quatre conditions indispensables au développement de l'enfant posées par la loi (santé, sécurité, moralité et éducation)*
- donner aux conseils généraux une compétence générale pour l'enfance en danger et réserver l'intervention du juge aux situations pour lesquelles il y a impossibilité d'évaluer la situation ou refus de la famille de coopérer. Expérimenter ce nouveau partage de compétence dans les départements intéressés*
- faire obligation au président de conseil général de saisir le juge lorsqu'il y a impossibilité d'évaluer la situation ou refus de la famille de coopérer, et notamment de donner accès à son domicile*

## **B.– REVOIR LES MODALITÉS DE LA PRISE EN CHARGE**

### **1.– Mieux prendre en charge les enfants et leur famille**

La Mission s'est interrogée sur la priorité donnée par les textes au maintien de l'enfant dans sa famille.

Certaines personnes auditionnées dénoncent une « idéologie du lien familial » : les travailleurs sociaux et les juges s'identifient beaucoup plus aux parents qu'aux enfants, et le dispositif de protection de l'enfance repose sur le postulat contestable selon lequel la famille biologique est toujours préférable à une famille d'accueil. Ceci justifie des allers et retours entre famille d'accueil et famille biologique, parfois destructeurs pour les jeunes enfants qui ont avant tout besoin d'un référent affectif stable. Le maintien de l'enfant dans son milieu familial devrait donc dépendre de la capacité de ses parents à l'éduquer.

Le code civil prévoit que l'enfant doit être maintenu dans son milieu familial « *chaque fois qu'il est possible* » (article 375-2). La Mission considère que, si le maintien de l'enfant dans sa famille doit rester l'objectif du dispositif de protection de l'enfance, le critère d'appréciation actuellement en vigueur est trop flou. Elle propose donc de soumettre la décision du juge à la prise en compte de l'intérêt de l'enfant.

Ainsi un mineur ne pourrait rester ou revenir dans sa famille que si cette mesure n'est pas susceptible de nuire à son intérêt.

Par ailleurs, la Mission souligne la nécessité de diversifier les mesures éducatives et de renforcer le soutien aux parents.

Le code de l'action sociale et des familles comporte une lacune importante : en créant une alternative stricte entre le soutien à domicile et le placement, il n'offre pas à l'ASE une palette d'interventions suffisante pour prendre en compte les particularités de chaque famille.

La Mission propose de sortir du « tout ou rien » en donnant une reconnaissance législative aux expériences intermédiaires développées par certains départements : internats de semaine, placements de week-end et de vacances, prises en charge de jour, et même la pratique, paradoxale mais apparemment positive, du « placement sans déplacement » expérimentée dans le Gard depuis plusieurs années. Cette préconisation se traduirait par l'inscription, dans le code de l'action sociale et des familles, de la possibilité d'un accueil de jour, c'est-à-dire d'une forme d'intervention intermédiaire entre le placement et l'aide à domicile.

En outre, il est essentiel que, lorsqu'un placement est décidé, il soit possible de continuer le suivi social ou médico-psychologique des parents. L'accompagnement des parents est indispensable pour éviter la récurrence de la maltraitance et préparer le retour des enfants dans leur milieu familial. Or, en l'état actuel du droit, dès que l'enfant est placé, les services ne sont pas autorisés à prendre des mesures d'assistance éducative pour organiser une aide en direction des parents. Cette lacune mérite d'être corrigée.

Pour préparer le retour de l'enfant dans sa famille, la médiation familiale qui ne repose actuellement que sur des initiatives associatives devrait être plus largement utilisée. Elle est encore perçue comme une modalité destinée à préparer une procédure de séparation ou de divorce, alors qu'elle peut être entamée à titre préventif, bien en amont de la problématique de séparation du couple.

La Mission s'inquiète, comme l'ensemble des personnes auditionnées, des difficultés rencontrées par la pédopsychiatrie et des conditions dans lesquelles les prises en charge s'effectuent. Il n'est pas rare qu'un enfant considéré en danger attende plusieurs mois pour obtenir une consultation. Afin d'élargir l'offre de soins, la Mission préconise une prise en charge par l'assurance maladie des consultations de psychologues lorsqu'elles sont prescrites par un médecin.

*Propositions :*

- réserver le maintien de l'enfant dans son milieu familial aux situations où ce maintien n'est pas susceptible de nuire à l'intérêt de l'enfant*
- introduire dans le code de l'action sociale et des familles une prestation d'accueil de jour, intermédiaire entre l'aide à domicile et la prise en charge*
- donner la possibilité à l'ASE de compléter les mesures de prise en charge par un suivi social ou médico-psychologique des parents*

*– utiliser la médiation familiale pour prévenir la maltraitance et préparer le retour de l'enfant dans sa famille*  
*– faire prendre en charge par l'assurance maladie les consultations des mineurs et de leur famille auprès de psychologues sur prescription médicale*

## **2.- Garantir la continuité de l'accueil des enfants**

La continuité de l'accueil est essentielle à la stabilité affective des enfants placés. Les changements de foyers ou de familles d'accueil doivent être limités afin de permettre à aux mineurs de créer des liens affectifs avec un référent éducatif qui pourrait se substituer à l'image parentale. La théorie de l'attachement montre les risques de déstructuration définitive des mineurs, et particulièrement des enfants en bas âge, qui sont ballottés entre différentes personnes.

La Mission souhaite faire figurer dans la loi un principe d'accueil unique. Ce principe ne doit cependant pas constituer une obligation, mais tenir compte de la situation de l'enfant. L'application stricte d'une obligation de placement unique se heurterait en effet aux problèmes de recrutement de familles d'accueil et à la difficulté fréquente qu'éprouvent certains enfants, même maltraités, à se détacher de leurs référents parentaux, malgré les insuffisances de ces derniers.

La Mission s'est interrogée sur l'opportunité de conserver les pouponnières. Celles-ci peuvent être utiles pour l'accueil des enfants nés sous X et comme hébergement d'urgence permettant de poser un diagnostic sur le mode d'accueil le mieux adapté. Néanmoins, elles ne permettent pas à l'enfant accueilli, malgré la présence d'adultes « référents », de retrouver la condition d'un attachement stable nécessaire à son développement affectif, à l'inverse du placement en famille d'accueil. C'est pour pourquoi la Mission estime que le placement en pouponnière doit être une solution uniquement provisoire, et qu'elle souhaite le limiter à trois mois.

S'agissant de la durée des placements en établissement ou en famille d'accueil, le seul critère qui vaut semble reposer sur le besoin de l'enfant. La réduction de la durée du placement n'est pas, en soi, un objectif : si l'enfant doit être séparé durablement de ses parents, il faut allonger cette durée, et lui permettre ainsi de construire des liens nouveaux, au lieu de le soumettre à des allers et retours chaotiques.

Néanmoins, il semble indispensable à la Mission que les mesures d'assistance éducative fassent l'objet d'une réévaluation périodique. C'est pourquoi elle préconise que la situation de chaque enfant soit examinée tous les ans. L'article L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles pourrait prévoir un bilan annuel de tout enfant confié à l'ASE, prenant en compte son état de santé physique et psychique, sa scolarité et ses relations familiales. Transmis aux parents et le cas échéant au juge, ce bilan doit être l'occasion d'évaluer le développement physique,

psychique et intellectuel de l'enfant, et de vérifier s'il se sent dans une situation de sécurité affective suffisante.

*Propositions :*

- soumettre l'ASE et le juge à une obligation de garantir la continuité de l'accueil de l'enfant en prévoyant un principe d'accueil unique, sauf cas particulier justifié par la situation de l'enfant*
- limiter les séjours en pouponnière à une durée maximale de trois mois*
- soumettre les services de l'ASE à l'obligation de procéder annuellement à un bilan de chaque enfant pris en charge, transmis aux parents et, le cas échéant, au juge*

### **C.- DÉVELOPPER LA DÉLÉGATION DE L'EXERCICE DE L'AUTORITÉ PARENTALE**

Les enfants confiés à un établissement ou à une famille d'accueil restent placés sous l'autorité de leurs parents. Juridiquement, toutes les décisions importantes relatives à leur éducation relèvent encore de la décision des parents, alors même qu'ils ne partagent pas leur vie quotidienne. L'article 375-7 du code civil précise seulement que les parents « *exercent tous les attributs [de l'autorité parentale] qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la mesure d'assistance éducative* ».

Ces dispositions ne sont pas adaptées aux situations où les parents ne sont pas en mesure de prendre les décisions nécessaires à la vie quotidienne de l'enfant. La Mission préconise donc, dans certaines circonstances, de donner au juge pour enfants le pouvoir de porter une atteinte ponctuelle à l'autorité parentale, s'agissant des droits usuels utilisés pour la vie courante de l'enfant, tels que l'autorisation d'opérer, de sortir du territoire, de pratiquer une activité culturelle ou sportive, ou de prendre toute décision relative à la vie scolaire de l'enfant.

Par ailleurs, la Mission souhaite favoriser l'adoption simple, notamment par les familles d'accueil, et donner un statut au parrainage pour permettre au parrain de devenir un véritable référent éducatif qui pourrait être consulté dans le cadre d'une mesure judiciaire ou administrative et jouer un rôle reconnu dans le soutien à l'enfant.

*Propositions :*

- donner aux juges des enfants la possibilité de décider ponctuellement des délégations d'autorité parentale pour l'exercice des droits de la vie courante*
- développer l'adoption simple*
- donner un statut au parrainage*

### **IV.- CLARIFIER L'ORGANISATION DU DISPOSITIF DE PROTECTION DE L'ENFANCE**

Les circuits de décision du dispositif de protection de l'enfance sont excessivement complexes, peu cohérents et difficilement compréhensibles par les usagers. Pourtant, les moyens ne manquent pas : globalement, plus de 5 milliards d'euros sont dépensés chaque année pour la protection de l'enfance, et, dans certains départements, c'est le premier poste de dépenses de l'action sociale.

La double tutelle (celle du conseil général d'une part, celle du juge pour enfants d'autre part) sous laquelle la décentralisation a placé la protection de l'enfance aboutit à une dilution des responsabilités. Lorsque le juge décide de confier directement un enfant à un particulier ou un à établissement, le département n'en est pas averti, et ne dispose ainsi d'aucune information sur cet enfant. Le département n'exerce pas de contrôle du suivi des mesures judiciaires que, pourtant, il finance, et le service chargé d'exécuter la mesure ne rend compte qu'au magistrat. Il n'existe aucun référent susceptible de garantir la continuité du suivi, et par conséquent son évaluation.

La Mission considère que la décentralisation ne doit pas conduire à ignorer le respect du principe d'égalité et que des efforts doivent être faits pour harmoniser les pratiques de l'aide sociale à l'enfance. L'État doit rester le garant de la protection de l'enfance, et impulser une politique ambitieuse en énonçant des objectifs et en veillant à la qualité du service rendu.

#### **A.– CONFORTER LE RÔLE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL, PROTECTEUR DÉPARTEMENTAL DE L'ENFANCE**

La complexité de l'organisation impose de désigner clairement un chef de file, capable de coordonner des structures placées sous des tutelles différentes. Il convient de conforter la place des départements, tout en utilisant le rôle de proximité joué par les communes.

La Mission propose d'identifier chaque président de conseil général comme protecteur départemental de l'enfance. Celui-ci désignerait un référent unique pour l'ensemble des interventions relevant de la protection de l'enfance. Cette individualisation permettrait de donner à l'action du conseil général une lisibilité comparable à celle dont bénéficie le juge pour enfants : toute personne confrontée à un enfant en danger, qu'il s'agisse d'un professionnel ou d'un particulier, doit savoir à qui s'adresser.

Ce référent unique serait explicitement chargé de :

– la préparation et l'application du schéma départemental de protection de l'enfance – schéma que plusieurs départements n'ont toujours pas adopté – ;

– la collecte des informations sur les enfants à risques et la coordination des saisines du parquet, afin d'être en mesure de faire le partage entre les situations qui peuvent être traitées par l'ASE et celles qui justifient le recours à l'autorité judiciaire ;

– la coordination et l'évaluation des mesures éducatives, y compris celles décidées directement par le juge.

Pour tenir compte de l'implication des maires, la Mission juge indispensable de mieux associer les communes. Il convient donc de réfléchir à la possibilité d'encourager, sur le modèle des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, la création de conseils locaux de la protection de l'enfance placés sous la responsabilité conjointe du maire et du président du conseil général.

*Propositions :*

- affirmer aux yeux du grand public le rôle central du président du conseil général en tant que protecteur départemental de l'enfance*
- encourager au niveau communal la création d'un conseil local de protection de l'enfance placé sous la responsabilité conjointe du maire et du président du conseil général, chargé de partager les informations sur les familles à risques*

## **B.– MODERNISER LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS POUR ENFANTS**

Selon l'étude réalisée sous l'égide du Conseil de l'Europe par la Commission européenne pour l'efficacité de justice, la France se situe au 23<sup>ème</sup> rang des pays européens pour le montant des dépenses, par habitant, consacrées à la justice. Dans ce contexte de pénurie budgétaire, les juridictions pour enfants ne sont pas considérées comme prioritaires, et sont peu valorisées par le ministère et les professionnels eux-mêmes. Pourtant, le manque de moyens des juridictions pour mineurs et la surcharge de travail des juges pour enfants sont patents. Certains contentieux très médiatisés ont mis en lumière la gravité de la situation : à Angers par exemple, le juge d'application des peines était chargé de suivre pas moins de 2 000 situations.

La Mission déplore le retard pris par la France – l'Allemagne dispose de cinq fois plus de juges pour enfants –, et dénonce le rythme d'audiencement des juges français. L'absence de coordination entre les différentes juridictions doit aussi être relevée. Même s'ils travaillent pour la même famille, le juge pour enfants et le juge aux affaires familiales ne se concertent pas. Il n'existe pas davantage de coordination entre le parquet et les juges pour enfants.

La Mission s'est interrogée sur l'opportunité de créer une juridiction de la famille regroupant les compétences des juges pour enfants et celles des juges aux affaires familiales. Elle craint que cette réforme ne tienne pas suffisamment compte des spécificités de la justice des mineurs. Le travail d'un juge pour enfants est en effet fondamentalement différent de celui d'un juge aux affaires familiales : le second fait la loi dans la famille sans assurer le « service après vente », tandis que le premier travaille avec les services sociaux pour revoir régulièrement la situation de l'enfant et modifier ses décisions en fonction de l'évolution de sa situation. Supprimer

la spécialité du juge pour enfants risquerait de mettre au second plan l'accompagnement dont le mineur a besoin, une fois la décision judiciaire prononcée.

La Mission considère que l'amélioration de la justice des mineurs passe par une reconnaissance de la fonction spécifique d'encadrement assurée par le vice-président du tribunal de grande instance chargé du tribunal pour enfants, et par une plus grande spécialisation de la formation des juges pour enfants.

La modernisation des juridictions pour enfants demande également une réduction des délais de jugement. Sur ce point, l'outil de suivi dont dispose la Chancellerie mérite d'être amélioré. La Mission préconise la publication de statistiques annuelles sur les délais de jugement des tribunaux pour enfants, dans le but de les réduire à trois mois.

*Propositions :*

- prévoir une formation spécifique pour les juges pour enfants avant leur prise de fonction*
- reconnaître les fonctions d'encadrement assurées par le vice-président du tribunal de grande instance chargé de présider le tribunal pour enfants*
- prévoir la publication, par chaque juridiction pour enfants, de ses délais de jugement pour le traitement de l'enfance en danger, et se donner pour objectif de les réduire à trois mois*

### **C.– RENFORCER LES CONTRÔLES ET HARMONISER LES PRATIQUES DES DÉPARTEMENTS**

La Mission constate qu'il n'existe pas de réel contrôle des politiques de protection de l'enfance. Les conseils généraux ne disposent pas d'outils à la hauteur des enjeux pour évaluer les résultats de leurs actions et apprécier la qualité des services rendus par les associations habilitées auxquelles les conseils généraux délèguent de nombreuses missions.

Afin de renforcer et de cibler les contrôles, la Mission préconise de donner au Défenseur des enfants le pouvoir de saisir le ministre chargé des affaires sociales aux fins de diligenter une enquête par l'inspection générale des affaires sociales, et de rendre publiques les conclusions de celle-ci. Cette possibilité d'évaluation ciblée sera sans doute plus efficace qu'une procédure de contrôle généralisée mais beaucoup moins approfondie.

D'un département à l'autre, l'effort financier consenti par les conseils généraux est inégal et les normes diffèrent. Soucieuse du respect du principe d'égalité territoriale de traitement, la Mission souhaite harmoniser les pratiques des acteurs de la protection de l'enfance. La formation commune aux métiers relevant de l'action sociale facilitera l'acquisition de référentiels partagés et permettra de rapprocher les expériences. Néanmoins, il semble important de définir des normes nationales minimales, définissant les pratiques professionnelles et les conditions d'accueil (taux d'encadrement, conditions de qualification des professionnels, équipement des locaux...). D'autres secteurs décentralisés chargés d'accueillir des enfants, et notamment les services de la PMI, de la petite enfance ou ceux relevant de la jeunesse et des sports sont d'ores et déjà encadrés par de telles normes. La définition de ces normes sera une excellente occasion de réfléchir avec les professionnels concernés sur les pratiques qui font consensus et sur les actions expérimentales qu'il faudrait généraliser.

*Propositions :*

- donner au Défenseur des enfants le pouvoir de saisir le ministre chargé des affaires sociales d'une demande d'enquête, et de rendre publiques les conclusions de cette enquête*

*– harmoniser l'action des départements par la définition de normes nationales minimales*

## **PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION**

- M. Maurice Berger, chef de service en psychiatrie de l'enfant au Centre hospitalier universitaire de Saint-Etienne, psychanalyste
- M. Philippe Jeammet, psychiatre, président de l'École des parents et des éducateurs d'Ile-de-France
- M. Pierre Naves, inspecteur général des affaires sociales
- M. Alain Bruel, ancien président du tribunal pour enfants de Paris
- M. Jean-Christophe Lagarde, député, maire de Drancy
- Mme Marie-Colette Lalire, directrice de l'enfance et de la famille du département de l'Isère
- M. Michel Andrieux, délégué général de l'Association nationale des professionnels et acteurs de l'action sociale en faveur de l'enfance et de la famille (ANPASE)
- M. Jean-François Villanné, vice-président de l'Union nationale des associations pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (UNASEA)
- Mme Catherine Sultan, vice-présidente du tribunal pour enfants d'Evry, secrétaire générale de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)
- M. Bruno Percebois, médecin de la protection maternelle et infantile, membre du bureau du Syndicat national des médecins de la protection maternelle et infantile (SNMPMI)
- M. Jean-Marie Delassus, chef du service de maternologie de l'hôpital de Saint-Cyr l'Ecole
- M. Gilles Garnier, vice-président du Conseil général de Seine-Saint-Denis
- Mme Jeanne-Marie Urcun, médecin conseil à la direction de l'enseignement scolaire (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche)
- Mme Claire Brisset, Défenseure des enfants, accompagnée de M. Marc Scotto, délégué général, M. Patrice Blanc, secrétaire général et de Mme Muriel Églin, magistrate, conseillère juridique
- M. Jean-Pierre Rosenczveig, président du tribunal pour enfants de Bobigny

- M. Paul Durning, directeur de l'Observatoire national de l'enfance en danger
- M. Arnaud Gruselle, directeur de la Fondation pour l'enfance
  
- Mme Jacqueline Bruas, membre du Conseil français des associations pour les droits de l'enfant
  
- Mme Christine Mariet, secrétaire générale d'*Enfance et partage*
  
- Mme Martine Brousse, directrice de *La voix de l'enfant*
  
- Mme Marie-Paule Martin-Blachais, présidente de l'Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée
  
- M. Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée.
  
- Mme Marie-Thérèse Hermange, sénatrice
  
- Mme Michèle Créoff, directrice de l'enfance et de la famille du département du Val-de-Marne
  
- M. Louis de Broissia, président du Conseil général de la Côte-d'Or, sénateur, accompagné de Mme Geneviève Avenard, directrice générale adjointe de la solidarité et de la famille du département de la Côte-d'Or et de Mme Marie-Paule Martin-Blachais, directrice de l'enfance et de la famille du département de l'Eure-et-Loir
  
- Mme Hélène Franco, vice-présidente du Syndicat de la magistrature et M. Côme Jacqmin, secrétaire général
  
- M. Philippe Nogrix, sénateur, président du Groupement d'intérêt public *Enfance maltraitée*
  
- M. Dominique Barella, président de l'Union syndicale des magistrats
  
- M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice
  
- M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille.

## **PERSONNE ENTENDUE PAR LA RAPPORTEURE**

- Mme Nicole Prud'homme, présidente de la Caisse nationale des allocations familiales.