

**Poursuite de l'observation relative à la crise
sanitaire en protection de l'enfance :
la phase de déconfinement à compter du 11 mai 2020**

Février 2021

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 2 |
| 1. Un déconfinement marqué par l'enchevêtrement des contraintes | 4 |
| 1.1. La complexité de l'exercice unanimement soulignée | 4 |
| 1.2. Concilier la reprise d'activité et la sécurisation des personnes : l'amplification de la gestion des risques..... | 4 |
| 1.3. Le pilotage à l'épreuve d'une profusion normative, de l'exigence de cohérence et des incertitudes | 5 |
| 1.4. La diversité des organisations et des arbitrages retenus..... | 7 |
| 2. La reprise de la scolarité en présentiel | 7 |
| 2.1. Un calendrier particulièrement complexe pour les acteurs de la protection de l'enfance | 7 |
| 2.2. La difficile conciliation d'une reprise non obligatoire, des contraintes institutionnelles et des besoins des enfants..... | 9 |
| 2.3. Des modes hétérogènes de sollicitation des titulaires de l'autorité parentale | 10 |
| 2.4. Des modalités diverses d'anticipation et de résolution des litiges autour de la reprise de la scolarité | 11 |
| 2.5. L'insuffisance des liens institutionnels entre le secteur de la Protection de l'enfance et l'Education nationale..... | 13 |
| 3. La reprise des droits de visite et d'hébergement | 14 |
| 3.1. Des recommandations nationales difficiles à s'approprier | 14 |
| 3.2. Des craintes de contamination à concilier avec les droits parentaux..... | 15 |
| 3.3. Des méthodologies départementales hétérogènes..... | 16 |
| 3.4. L'intérêt de l'enfant au regard des besoins réévalués | 17 |
| 3.5. Une concertation à géométrie variable avec l'autorité judiciaire..... | 18 |
| Perspectives | 20 |

Introduction

L'année 2020 a été profondément marquée par la crise sanitaire liée à la Covid-19 toujours présente début 2021, qui, au-delà de ses aspects strictement sanitaires, a entraîné un bouleversement des rapports sociaux. Le 16 mars 2020, la France est entrée dans une première phase de confinement de deux mois. Dès cette période, l'ONPE s'est engagé dans l'observation de l'organisation et du fonctionnement du dispositif de protection de l'enfance au regard des contraintes liées à cette crise et au confinement, ce qui a donné lieu à une première note d'actualité publiée en mai 2020. Alors que de nombreuses publications ont abordé le confinement, les périodes suivantes ont peu été analysées. Le prolongement de la crise, la survenue d'une deuxième période de confinement en fin d'année 2020 (du 29 octobre au 15 décembre) soulignent l'importance d'une observation diachronique de la période, afin de tirer des enseignements à moyen terme mais aussi d'enregistrer et d'analyser des faits, éléments et expériences qui risquent d'être recouverts voire oubliés dans la succession des phases de cette crise sanitaire.

Dans cette perspective, cette deuxième note d'observation est centrée sur le temps très particulier de sortie du premier confinement, qui démarre le 11 mai 2020. Cette note repose sur des matériaux tirés d'entretiens semi-directifs (cf. encart méthodologique) avec les acteurs de la protection de l'enfance déjà interrogés lors de la période de premier confinement, complétés par des entretiens avec leurs partenaires et avec des représentants d'associations nationales : l'Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille (AFMJF), l'Union Nationale Interfédérale des Œuvres et organismes Privés non lucratifs Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS) et le Groupe national des Etablissements publics Sociaux et médico-sociaux (GEPSO). Des éléments issus de publications sur la première période de la crise ont également été mobilisés.

Cette période de déconfinement a été marquée par un enchevêtrement de contraintes. Deux axes majeurs, qui ont cristallisé les tensions entre des impératifs parfois contradictoires, ont été retenus dans cette analyse : d'une part la reprise en présentiel de la scolarité des enfants, d'autre part la reprise des droits de visite et d'hébergement pour les enfants confiés.

Deuxième note d'observation de la crise sanitaire par l'ONPE : méthodologie

Entre le 30 avril et le 17 septembre 2020, afin de poursuivre l'observation de la crise sanitaire en protection de l'enfance, l'ONPE a réalisé 24 entretiens semi-directifs avec :

- 5 directeurs enfance-famille (DEF) des 5 départements engagés dès le départ dans le travail dont un entretien de type focus group associant DEF, responsable ODPE et un chef de projet sur les violences faites aux enfants.

Dans 3 départements, les entretiens ont été menés avec les partenaires proches en protection de l'enfance :

- 4 juges des enfants ;
- 2 procureurs dont un substitut des mineurs ;
- 3 directeurs territoriaux de la Protection Judiciaire de la Jeunesse ;
- 3 directeurs de MECS ;
- 2 directeurs de service d'AEMO dont 1 service intervenant sur plusieurs départements limitrophes ;
- 1 directeur de service de placement familial ;
- 1 représentant d'une direction territoriale de l'Agence Régionale de Santé ;

3 entretiens ont été réalisés avec des représentants d'associations nationales « tête de réseau » : l'AFMJF, le GEPSO et l'UNIOPSS.

La retranscription et le traitement de ces entretiens visaient deux objectifs :

- Saisir les évolutions de la crise sanitaire dans une dimension diachronique c'est-à-dire dans une idée de continuité entre la période de premier confinement et la période de déconfinement ;
- Faire émerger les thèmes principaux qui ont influencé et marqué les pratiques professionnelles et les partenariats.

Les divers éléments recueillis ont pu être croisés avec d'autres publications.

Une analyse plus approfondie de ces entretiens et une autre série d'entretiens lors de la phase de deuxième confinement seront mobilisées dans le 15^{ème} rapport annuel au gouvernement et au parlement de l'ONPE.

1. Un déconfinement marqué par l'enchevêtrement des contraintes

1.1. La complexité de l'exercice unanimement soulignée

Les acteurs de la protection de l'enfance s'accordent pour l'essentiel à considérer la phase de déconfinement comme ayant été plus complexe à négocier que la période de confinement. Certains soulignent qu'il est sans doute plus simple sur un plan organisationnel de fermer des services ou de rendre étanches des établissements que d'organiser leur réouverture dans un contexte de pandémie. L'annonce brutale du confinement était par ailleurs telle qu'*« il y a eu un effet de sidération qui faisait que presque tout était possible, il y avait une agilité permise par la sidération des acteurs »*¹ (DEF). Pendant les deux mois du premier confinement, de nombreux professionnels de la protection de l'enfance ont fait preuve d'un fort investissement et de capacités d'adaptation remarquables dans un contexte où les forces et les faiblesses du secteur se sont vues décuplées.

Cependant, l'environnement de travail a été et demeure marqué par la peur et les incertitudes. Aux portes du déconfinement, l'ONPE a fait le constat de l'état de fatigue généralisé des professionnels à l'heure où il s'agissait de faire face à l'organisation de la reprise d'activité et ce avec un enchevêtrement de difficultés concentrées dans un temps décisionnel court. *« On bat des records de complexité, je ne sais pas comment on va s'en sortir »* (DEF). Un effort d'adaptation en serré dans des contraintes multiples a dû à nouveau être conduit sans nécessairement disposer des marges de manœuvre que le caractère inattendu du confinement avait créées, alors que l'étape du déconfinement pouvait être attendue comme un retour au fonctionnement antérieur.

Ainsi, la reprise d'activité a dû composer avec de nouveaux enjeux de sécurité sanitaire et *« le retour à la vraie vie »* (DEF) a réintroduit des mécanismes d'appréciation plus larges prenant en compte le risque sanitaire, ses incertitudes ainsi que les peurs des professionnels.

Pour autant, dans ce contexte perturbé par autant de facteurs inédits et extérieurs au travail habituel des professionnels de la protection de l'enfance qu'il a fallu prendre en considération, la préoccupation majeure a consisté à veiller à garantir les besoins et l'intérêt de l'enfant comme guides des processus décisionnels.

1.2. Concilier la reprise d'activité et la sécurisation des personnes : l'amplification de la gestion des risques

Bien que la phase de déconfinement signalait une amélioration de la situation sanitaire, elle est venue par définition introduire des brèches dans le cordon sanitaire et a provoqué un sentiment de perte de maîtrise de l'environnement renforcé par la nécessaire mise en place de protocoles sanitaires stricts. Les craintes liées à la circulation du virus ont nécessairement traversé l'ensemble des professionnels de la protection de l'enfance, avec des manifestations diverses selon le type d'intervention. Elles ont de plus croisé les risques propres à la protection de l'enfance, notamment d'une éventuelle recrudescence des violences faites aux enfants. En ce sens, la période a été particulièrement anxiogène pour de nombreux professionnels. Les cadres de la protection de l'enfance ont rapporté des réactions

¹ Les textes écrits entre guillemets et en italique reprennent des propos et des expressions formulés lors des entretiens menés par l'ONPE

de stress particulièrement marquées, voire des résistances dans l'organisation de la reprise d'activité, et il a été nécessaire de réassurer les professionnels voire de déconstruire leurs inquiétudes.

Si des appréhensions ont pu exister au sein des lieux d'hébergement, ce sentiment de crainte lié au fait de quitter une « bulle » protectrice a été plus fréquemment souligné chez les assistants familiaux. Concernant les services de milieu ouvert, faisant suite à une période de confinement et de travail à domicile, il a aussi été fait état d'un contraste entre certains professionnels en difficulté pour « revenir » et se confronter au public tandis que d'autres se sont au contraire montrés très interventionnistes dans le cadre de la reprise, leurs méthodes d'intervention devant alors être régulées. Cette diversité de réaction des professionnels a mis en évidence le rôle déterminant des cadres de proximité qui ont eux-mêmes eu besoin d'être soutenus par leurs institutions dans ce travail de régulation et de définition des politiques de service concernant les déplacements et l'adaptation des interventions.

En milieu ouvert également, des angoisses fortes ont aussi été manifestées sur l'état dans lequel les situations allaient être retrouvées dans le cadre de la reprise de l'activité. L'idée que le confinement ait pu invisibiliser le danger a exacerbé la question de la responsabilité et des enjeux de l'évaluation dans un contexte où les modes d'intervention se sont heurtés au confinement et aux limites posées par les protocoles sanitaires.

Dans le même temps, la reprise d'activité devait également toujours composer avec le maintien des autorisations spéciales d'absence au titre de la garde d'enfant ou du statut de personne vulnérable sans que soient mobilisables les mêmes renforts de personnel que pendant la période de confinement, les activités reprenant par ailleurs. De plus, la situation sanitaire a conduit de nombreux départements interrogés à maintenir tant que possible le recours au travail à domicile en mai en visant une normalisation au mois de juin.

Dans ces conditions, l'équilibre entre impératifs sanitaires, gestion des ressources humaines et continuité des missions a été complexe à trouver. Par ailleurs, à quelques jours du déconfinement, une majorité de services semblait disposer d'une dotation suffisante en équipements de protection individuelle mais certains services ont fait état d'une dotation qu'ils pensaient insuffisante au regard des besoins liés à une reprise d'activité.

1.3. Le pilotage à l'épreuve d'une profusion normative, de l'exigence de cohérence et des incertitudes

La crise sanitaire a soumis les acteurs de la protection de l'enfance à une profusion de normes aux sources multiples², à la valeur variable et au contenu instable. Alors que les missions des services de l'Aide sociale à l'enfance sont encadrées par la loi³, peu de dispositions d'urgence de valeur équivalente et dérogoires au droit commun ont été adoptées pour encadrer l'activité des services dont le fonctionnement classique a été empêché. A cet égard, Flore Capelier, Responsable de l'Observatoire parisien de la protection de l'enfance, a étudié « *l'inflation normative* » constatée durant cette

² Sur les dispositions légales et réglementaires, voir les notes juridiques de l'ONPE : https://www.oned.gouv.fr/system/files/publication/20200603_actulisation_note_juridique_0.pdf

³ CASF, art. L. 221-1 s.

période. Son ensemble n'est pas unifié et procède à la fois d'un corpus législatif incomplet et d'une série de recommandations nationales qualifiées de « droit mou », sans valeur contraignante. L'auteure conclut que *« si le droit est, en principe le moyen de sécuriser les accompagnements mis en œuvre au titre de la protection de l'enfance, il est ici source d'insécurité juridique au regard des difficultés d'interprétation de la norme, mais aussi de son caractère incomplet et changeant »*.⁴

Aux normes nationales nombreuses et évolutives, tant relatives au fonctionnement de la protection de l'enfance qu'aux consignes sanitaires à décliner, se sont ajoutées des normes locales, municipales et préfectorales à prendre en considération. Les exercices de compilation, de conciliation et de déploiement des consignes ont suscité des difficultés pour les décisionnaires qui ont pu se sentir noyés par ces informations vues comme parfois contradictoires ou incohérentes, arrivant par des biais différents, quelques fois à contretemps, et contraignant à revoir une organisation qui avait été anticipée.

Cette profusion normative et ses caractéristiques ont éprouvé le pilotage des services de la protection de l'enfance, ce qui n'a pas été sans incidence sur l'accompagnement concret proposé aux enfants et aux familles ainsi que sur leur traitement égal sur l'ensemble du territoire.

Certaines associations ont de surcroît fait retour de difficultés d'accès à l'information, celui-ci pouvant être décalé dans le temps, notamment au moment des phases charnières et décisives du confinement et du déconfinement.

L'Aide sociale à l'enfance et les associations gestionnaires ont eu à décider d'organisations des services et de l'activité tout en composant avec des zones d'incertitudes limitant les possibilités d'anticipation. D'autant que les consignes gouvernementales devaient se décliner quasi simultanément dans l'ensemble des politiques publiques relatives à l'enfance faisant ressortir l'interdépendance des acteurs en protection de l'enfance et l'impératif de renforcement de la coopération et des liens entre les institutions. Les arbitrages des institutions nécessitaient d'avoir *a minima* la lecture de la position des partenaires et d'assurer une coordination *« Il n'y a rien de pire pour travailler ensemble que de ne pas savoir quelles seront les positions des autres du jour au lendemain, quand on est interdépendants »* (DEF). Ces enjeux interinstitutionnels ont été particulièrement présents au stade du déconfinement avec l'Education nationale et les Agences régionales de Santé (ARS) au sujet des modalités de réouverture des établissements scolaires et médico-sociaux mais aussi concernant les juridictions pour mineurs.

Certains départements ont pu construire et préciser leurs plans de déconfinement dans le cadre de concertations impliquant par exemple les associations de la protection de l'enfance, les associations d'assistants familiaux, les juges des enfants, le parquet ; les organisations syndicales étant par ailleurs consultées. Les délais étant contraints, ce temps a parfois été pris, quitte à différer la mise en œuvre de la doctrine départementale après le 11 mai. Les instances associant l'Education nationale ou l'ARS semblent avoir été plus marginales.

⁴ Capelier F, *Etat d'urgence sanitaire : quel(s) droit(s) pour les enfants en danger ?* Revue de droit sanitaire et social, 2020, p.886

1.4. La diversité des organisations et des arbitrages retenus

Au regard des observations faites par l'ONPE, la centralisation des prises de décision au profit d'un pilotage et d'un cadrage fort des Directions enfance et famille, observée pendant le confinement, s'est poursuivie pendant le déconfinement. Certaines directions ont fait le choix de fixer les grands points de repères de l'organisation et de laisser aux opérateurs et aux cadres de proximité le soin de décliner un projet de reprise d'activité propre à chaque service et établissement afin de les ajuster aux spécificités et contraintes locales.

Les plans de reprise d'activité ont retenu, en fonction des départements (voire des services), des méthodes plus ou moins marquées par la progressivité et s'appuyant sur des paliers fixés. Dans de nombreux départements, le 11 mai a marqué la reprise de certaines activités en présentiel, l'augmentation des visites à domicile -notamment pour les évaluations des informations préoccupantes- tout en maintenant des critères de priorisation élargis au-delà de l'urgence.

Si les plans de reprise d'activité ont été fonction des caractéristiques socio-démographiques et épidémiologiques locales ainsi que des approches propres aux secteurs de la protection de l'enfance, ils ont pu être également liés à un positionnement départemental pouvant faire le choix de prioriser les impératifs de sécurité sanitaire (ex : un président de conseil départemental par ailleurs médecin s'opposant au principe de la reprise de la scolarité).

L'étape du déconfinement a porté à leur paroxysme les contraintes dans lesquelles s'insère le processus décisionnel impacté par la crise. Les équations traditionnellement soumises à la protection de l'enfance s'en sont trouvées complexifiées. A la dialectique intérêt de l'enfant/droits des parents se sont ajoutés des enjeux de sécurité, des inconnues mais aussi des variables tenant à la situation sanitaire et à l'instabilité ou l'ambiguïté de certaines normes. Deux axes majeurs ont cristallisé les tensions entre ces impératifs lors du déconfinement, celui de la reprise de la scolarité en présentiel et celui de la reprise des droits de visite et d'hébergement.

2. La reprise de la scolarité en présentiel

L'organisation de la reprise a été complexifiée, outre par les délais impartis, par l'annonce d'une reprise reposant sur le libre choix des familles tout en rappelant que l'instruction devait rester obligatoire. Cette liberté de choix a soulevé de nombreuses questions pratiques et de fond au sein des départements ainsi que concernant la nature de la décision de reprise et la façon de résoudre d'éventuels litiges.

2.1. Un calendrier particulièrement complexe pour les acteurs de la protection de l'enfance

La fermeture de l'ensemble des établissements scolaires avait été annoncée dès le 12 mars par le Président de la République au regard du caractère préoccupant de la situation épidémiologique. La continuité pédagogique a peiné à s'exercer pendant près de 2 mois et a creusé par endroits des inégalités. La réouverture des établissements scolaires a donc suscité à la fois de fortes attentes et appréhensions dans un environnement pandémique.

Le calendrier du déconfinement à compter du 11 mai 2020 et les modalités de réouverture des établissements scolaires ont été communiqués devant l'Assemblée nationale le 28 avril. Le principe d'une reprise progressive des classes a été posé, suivant une logique détaillée de priorisation par tranches d'âge et classes charnières associée à des conditions tenant à l'évolution de la situation sanitaire et une grande souplesse concédée aux acteurs locaux.⁵

Dans l'attente des indications ministérielles relatives au secteur de la protection de l'enfance, l'essentiel des directions enfance et famille a, dans un temps court, anticipé la déclinaison des consignes concernant la reprise de la scolarité des enfants, principalement pour ceux qui sont confiés. De nombreuses directions enfance et famille ont impulsé une démarche de concertation et de prévision avec les opérateurs et dans certains cas avec les juges des enfants territorialement compétents, afin de fixer la position du service gardien sur la reprise de scolarité. D'autres directions se sont montrées plus réservées et ont fait le choix de différer leur position, estimant nécessaire, pour arbitrer, d'avoir la lecture des conditions concrètes de la reprise et/ou des indications de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS). L'application effective des consignes départementales a pu être différée dans ce dernier cas au 18 mai.

Les recommandations du guide ministériel de la DGCS⁶ ont fait l'objet d'une transmission sous forme de document de travail le 6 mai et d'une publication le 10 mai. Cette communication des consignes nationales à quelques jours de l'échéance du déconfinement et de la réouverture de certaines écoles a été regrettée et a conduit certains départements à maintenir, réajuster ou préciser tardivement les doctrines départementales préétablies, « *on est devenus des spécialistes du tricot* » (DEF). De manière générale, l'organisation de la reprise de la scolarité a été considérée comme n'ayant pas été suffisamment anticipée, tant concernant le fonctionnement propre à l'Éducation nationale que des liens qui auraient pu être établis avec les acteurs de la protection de l'enfance sur le sujet, en amont du déconfinement.

Pourtant, les recommandations faisaient valoir que la reprise de la scolarité des jeunes protégés était une priorité et réaffirmaient l'impératif de coordination entre les départements et l'Éducation nationale au stade du déconfinement. Elles ne semblent cependant pas ou peu avoir trouvé d'application institutionnelle concrète alors que de nombreux professionnels de la protection de l'enfance auraient espéré des dispositions pratiques priorisant la rescolarisation en présentiel des enfants protégés mais aussi favorisant la continuité pédagogique les concernant.

⁵ La réouverture des classes est progressive, à compter du 11 mai pour les écoles de tous les départements classés « verts » ou « rouges » et du 18 mai pour les collèges des départements classés « verts », en commençant par les classes de 6e et de 5e. Un examen de la situation sanitaire, fin mai, devait permettre de déterminer la possibilité d'étendre la réouverture progressive des collèges et d'ouvrir les lycées. La réouverture était subordonnée, d'une part, aux règles de confinement fixées par les autorités de l'État à l'échelle de chaque territoire, et, d'autre part, à la capacité effective des collectivités locales et des équipes éducatives d'assurer le strict respect des règles sanitaires définies par le ministère des Solidarités et de la Santé. Il était préconisé, dans la mesure du possible, de procéder à une réouverture par niveau d'enseignement, en privilégiant, dans un premier temps, les classes charnières (grande section de maternelle, CP, CM2).

⁶ Ministère des Solidarités et de la Santé, *Covid-19, Protection de l'enfance*, 10 mai 2020

https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/guide_ministeriel_deconfinement_protection_de_l_enfance_vd.pdf

2.2. La difficile conciliation d'une reprise non obligatoire, des contraintes institutionnelles et des besoins des enfants

Le principe même de la reprise de la scolarité sur la base du volontariat et son incidence sur l'enfance en danger a été discuté par les personnes entendues. Avant même la diffusion des recommandations ministérielles, plusieurs départements ont estimé que les enfants avaient tout intérêt à regagner les chemins de l'école et/ou que les enjeux institutionnels ainsi que la position du service gardien méritaient un traitement privilégié dans la définition de la reprise de la scolarité de l'enfant. Des départements ont par exemple établi des lignes directrices pouvant s'orienter prioritairement en faveur de la position des professionnels et de leur sécurité en cas de désaccord avec les titulaires de l'autorité parentale.

La perspective des déplacements et regroupements induits par la reprise de la scolarité a ravivé le risque sanitaire et les peurs des professionnels. Les assistants familiaux sondés ont exprimé de fortes craintes que les enfants « ne ramènent le virus au domicile » en fréquentant leur établissement scolaire, estimant pour certains qu'il était aussi « trop tôt » pour envisager ces déplacements compte tenu de l'état de la circulation du virus ou ont fait valoir une situation de vulnérabilité ou celle d'un proche du foyer. A titre d'exemple sur un département, il ressort qu'un tiers des assistants familiaux interrogés avant le déconfinement était opposé à la reprise et ces derniers signalaient qu'ils n'auraient d'autres choix que le congé maladie si la reprise devait être rendue effective.

Au regard de la part représentée par le placement familial, du nombre d'enfants concernés, et des risques sanitaires pouvant être jugés sérieux, cet enjeu institutionnel ne pouvait être minoré. Il a fallu entendre ces peurs et prendre en compte le risque mais aussi ses incidences possibles sur le placement de l'enfant. Certains services se sont plus particulièrement attachés à engager un dialogue avec les assistants familiaux, à rechercher d'éventuels consensus voire l'objectivation de la position des assistants familiaux. Dans certains départements, il a été demandé la production d'un certificat médical et/ou été posée la condition de rentrer dans les critères des personnes « à risque » tels que définis par la Haute autorité de santé. Dans cette logique d'objectivation et pour recentrer la réflexion sur la situation de l'enfant, il a pu être également demandé aux assistants familiaux de formuler un avis articulé autour des besoins de l'enfant par rapport à la scolarité. Cependant, cette option n'a pas été mise en avant systématiquement, ce qui peut être rattaché de manière plus générale à l'absence de mention dans le discours public de l'attention à porter à l'expression des enfants eux-mêmes, ainsi que relevé par le Défenseur des droits, qui a par ailleurs estimé que l'ambiguïté du terme « volontariat » portait préjudice au droit à l'éducation des enfants⁷.

Parallèlement, l'introduction de régimes différenciés en fonction de la position des parents ou de la classe des enfants a eu des conséquences organisationnelles mais aussi sur le vécu des enfants au sein

⁷ Défenseur des droits, *Rapport au Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies*, 2020, p.63.

Il est rappelé en ce sens que dès le 26 avril, la Société française de pédiatrie et les différentes sociétés de spécialités pédiatriques prenaient position pour un retour des enfants dans leur établissement scolaire, y compris pour ceux ayant une maladie chronique. Le Défenseur des droits et son adjointe la Défenseure des enfants avaient de plus alerté le ministre de l'Éducation nationale sur le ton « excessivement anxiogène » de certaines consignes adressées par les établissements scolaires aux parents et aux enfants au moment du déconfinement.

des lieux d'hébergement. Certains enfants devaient être conduits à l'école tandis que pour d'autres la continuité pédagogique devait être assurée sur site dans un contexte où les ressources humaines étaient parfois déjà sous tension.

Au-delà, pour les enfants demeurés au domicile pendant le confinement avec ou sans intervention de protection de l'enfance, l'enjeu était aussi celui de la possibilité d'expression à l'école de leur vécu durant la période de confinement, voire d'alerte sur une situation de danger. La reprise facultative de la scolarité en présentiel comportait donc le risque de différer le repérage de ces situations.

2.3. Des modes hétérogènes de sollicitation des titulaires de l'autorité parentale

Les recommandations ministérielles du 10 mai propres à la protection de l'enfance invitaient au dialogue avec les parents dans une démarche incitative tout en réaffirmant une scolarisation sur la base du volontariat des parents pour les enfants protégés qu'ils soient confiés ou au domicile.

Pour les enfants confiés, il convenait d'après le guide ministériel de « *s'assurer de l'accord des titulaires de l'autorité parentale* ». Cependant, « *le refus parental* » devait « *être exprimé par écrit dans un délai imparti, délai clairement porté à la connaissance des titulaires de l'autorité parentale* », un modèle figurant en annexe du guide ministériel. Il était spécifié que dans le cas d'un refus d'un seul des titulaires de l'autorité parentale, il appartenait au service de l'aide sociale à l'enfance de « *se rapprocher des parents pour leur expliquer l'intérêt d'un retour à l'école de leur enfant et les mesures sanitaires mises en œuvre* » et à défaut d'accord « *de saisir le juge des enfants pour un refus qui apparaîtrait contraire à l'intérêt et aux besoins de l'enfant* ». La logique était également étendue aux enfants faisant l'objet d'une mesure d'action éducative en milieu ouvert pour lesquels les services étaient invités à se rapprocher des parents, à accompagner le retour à l'école et à aviser le juge des enfants en cas de refus apparaissant contraire à l'intérêt de l'enfant.

La nécessité de s'assurer de l'accord des deux titulaires de l'autorité parentale sur la reprise et l'éventualité d'une saisine du juge des enfants à défaut de décision conforme à l'intérêt de l'enfant évoquait une qualification de la décision en tant qu'acte non usuel relevant de l'autorité parentale. Le document proposé en annexe dans le guide ministériel permettant d'exprimer par écrit un refus allait dans le sens d'un principe de présomption d'accord des familles quant à une reprise de la scolarité.

Aussi ces recommandations ont pu être qualifiées d'ambiguës et ont reçu des interprétations diverses⁸, certains départements retenant la qualification d'acte usuel, d'autres, majoritaires, d'acte non usuel voire d'acte « intermédiaire ».

Les parents des enfants confiés ont donc été contactés de manière systématique par les services mais de façon plus ou moins formalisée selon les départements. Certains départements ont invité par courrier les titulaires de l'autorité parentale à se rapprocher du service pour donner leur position.

⁸ A cet égard, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) a soulevé les difficultés récurrentes posées par la diversité des pratiques selon les ressorts départementaux dans la distinction des actes usuels/non usuels entraînant une perte de repères et de cadre structurant pour les parents dans l'exercice de leurs droits. La commission appelle à la clarification de la norme et des modalités d'exercice de l'autorité parentale.

CNCDH, *Le respect de la vie privée et familiale en protection de l'enfance : un droit fondamental difficilement assuré dans un dispositif en souffrance*, avis, 26 mai 2020.

D'autres les ont contactés par téléphone et ont transmis l'annexe proposée dans le guide de la DGCS à ceux qui n'avaient pu être joints.

Dans d'autres départements, il était prévu d'interroger d'abord tous les assistants familiaux et les lieux d'accueil sur leur position et sur ce qui pouvait être mis en œuvre en matière de scolarité au regard des paramètres de prise en charge par l'Education nationale. Des associations d'assistants familiaux ont également été consultées en amont de la démarche. Il s'agissait dans un second temps d'informer les parents et de leur donner les voies de recours en cas de désaccord. Le courrier contenant l'information aux parents a ensuite été nuancé par un département après la réception du guide ministériel.

La démarche a pu être étendue aux parents des enfants suivis dans le cadre d'une mesure d'action éducative en milieu ouvert, bien que l'attention se soit davantage centrée sur la situation des enfants confiés.

2.4. Des modalités diverses d'anticipation et de résolution des litiges autour de la reprise de la scolarité

L'analyse de la décision de reprise de scolarité comme un acte non-usuel relevant de l'autorité parentale est apparue majoritaire chez les personnes interrogées et la conséquence logique d'une saisine du juge des enfants en cas de désaccord entre parents et service gardien sur le fondement de l'article 375-7 alinéa 2 du code civil⁹ a été reconnue de manière quasi générale. En application de ces dispositions, pour demander l'autorisation de prendre une décision relevant de l'autorité parentale, le gardien doit démontrer que la décision des titulaires de l'autorité parentale relative à un acte non usuel est abusive ou injustifiée mais aussi que l'intérêt de l'enfant justifie la décision souhaitée par le service gardien.

Des directions ont opté pour une logique évaluative des besoins de l'enfant que ce soit dans cette perspective ou non. Au sein d'un département la méthodologie a été précisée comme suit. Le principe énoncé a été celui de l'encouragement à la reprise sauf évaluation contraire basée sur les besoins de l'enfant. Un compromis devant être recherché dans la mesure du possible en cas de désaccord avant saisine du juge des enfants, une appréciation au cas par cas était demandée au regard des éléments suivants :

- la reprise du fonctionnement de l'établissement scolaire ;
- l'absence de risque pour la santé de l'enfant (problème avéré de santé tel qu'objectivé par les sociétés pédiatriques) ;

⁹ « Les père et mère de l'enfant bénéficiant d'une mesure d'assistance éducative continuent à exercer tous les attributs de l'autorité parentale qui ne sont pas inconciliables avec cette mesure. (...) Sans préjudice de l'article 373-4 et des dispositions particulières autorisant un tiers à accomplir un acte non usuel sans l'accord des détenteurs de l'autorité parentale, le juge des enfants peut exceptionnellement, dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant le justifie, autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à exercer un acte relevant de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure. »

- l’existence éventuelle d’un risque objectivé lié au domicile de l’assistant familial (conduisant à rechercher les aménagements pouvant être mis en place) ;
- l’avis des professionnels (assistant familial ou structure) sur les besoins de l’enfant en termes de scolarité en prenant en compte notamment le rapport de l’enfant avec la scolarité et sa capacité à accepter les gestes barrière ;
- le point de vue des parents, étant précisé que tout point de vue qui ne serait pas justifié au regard des besoins de l’enfant ferait l’objet d’une saisine du juge des enfants.

Ainsi, par exemple, lorsque la situation d’un assistant familial ne permettait pas la reprise immédiate de la scolarité avec un maintien de l’enfant au sein de la famille, la stabilité du placement et des repères de l’enfant ont été pris en compte dans les arbitrages. Si des accueils relais pouvaient être envisagés, le besoin de sécurité de l’enfant était évalué comme prioritaire par rapport aux enjeux d’une reprise en présentiel, là où la continuité pédagogique pouvait se poursuivre.

Certains professionnels pouvaient aussi considérer dans l’après coup les conditions et le calendrier de la reprise et relativiser son intérêt. La réouverture des établissements scolaires s’est inscrite quasiment au terme de l’année scolaire et s’est effectuée dans des conditions perçues comme « *surréalistes* » par certains au regard de protocoles sanitaires rigoureux, d’emplois du temps parfois minimalistes imposés par la nécessité de limiter le nombre d’élèves dans les groupes, des contraintes également pour les familles posées par la non-réouverture des cantines et des garderies dans certaines communes.

Globalement, peu de recours à l’arbitrage du juge des enfants sont rapportés et il semble que la décision de la reprise de scolarité n’ait soulevé qu’un contentieux marginal. Cela peut s’expliquer d’abord par le fait que les positions de refus de rescolarisation en présentiel semblent avoir été finalement largement exprimées par les parents, rejoignant la position de certains départements confrontés aux craintes des professionnels quant à une reprise. A titre d’exemple, une association intervenant sur trois départements rapporte que la part des familles concernées par une mesure s’étant opposée à la reprise s’est élevée à 90%. Si le risque sanitaire a pu fonder ces oppositions, certains services font l’hypothèse de difficultés éducatives à imposer la reprise aux enfants ou d’une décision « réactive » dont les parents se sont saisis dans leurs enjeux avec les services, par opposition et pour se faire entendre. Des familles ont en effet exprimé qu’elles ne s’étaient pas senties considérées pendant le confinement et que leur avis n’avait pas toujours été recherché. Par ailleurs, il est apparu que, comme ont pu le relever certains magistrats et responsables de structures, des services ne s’en sont tenus qu’à l’avis des parents et n’ont pas fait remonter la nécessité de saisir le juge des enfants s’ils ne partageaient pas leur analyse, ce qui pose la question de la garantie des besoins des enfants et du respect de leur droit à émettre un avis sur les décisions les concernant.

Si l’anticipation par une concertation entre les juges des enfants et les directions enfance-famille peut aussi expliquer en partie le faible nombre de recours à l’arbitrage du juge des enfants, cette concertation n’a pas existé partout. De plus, les concertations organisées paraissent avoir fait émerger des positionnements divers chez les juges des enfants et ceux-ci restaient tenus de toute façon d’examiner les situations au cas par cas. Certains juges des enfants relèvent de grandes disparités en termes de saisines selon les secteurs (au sein d’un même tribunal pour enfant, un secteur n’observant aucune saisine tandis qu’un autre en recensait une douzaine). Ces magistrats suggèrent l’hypothèse que le contentieux pourrait être aussi fonction de la qualité mais aussi des choix de communication

retenus en direction des parents. Une magistrate explique notamment que le contentieux sur son secteur a pu être limité par le fait que le principe posé a été celui du retour à l'école sauf opposition, avec une saisine du magistrat en cas de désaccord, et qu'il aurait pu en être autrement s'il avait été demandé un accord pour chaque situation.

Certaines directions, peu nombreuses, ont enfin soutenu la résolution des désaccords par l'Aide sociale à l'enfance, semblant ainsi appréhender la décision comme un acte usuel.

2.5. L'insuffisance des liens institutionnels entre le secteur de la Protection de l'enfance et l'Education nationale

Si la nécessaire coordination entre les services départementaux de protection de l'enfance et les services de l'Education nationale a été énoncée, elle n'a pas reçu de déclinaison pratique déployée sur l'ensemble du territoire. La DGCS avait à nouveau souligné cet impératif à l'étape du déconfinement, cette coordination devant permettre notamment « *au référent ASE de donner aux chefs des établissements scolaires l'identité des enfants pour lesquels une rescolarisation semble prioritaire et de partager toute information nécessaire à la reprise de l'école dans les meilleures conditions possibles pour l'enfant ; de garantir les moyens et outils indispensables à l'enseignement à distance qui pourront être mis à disposition des enfants qui ne pourront pas retourner physiquement à l'école (...)* »

Il avait également été prévu par l'Education nationale un accompagnement pédagogique à distance renforcé pendant le confinement pour les élèves confiés à l'Aide sociale à l'enfance et la Protection judiciaire de la jeunesse, des enseignants volontaires devant assurer ce suivi rapproché à distance avec un maximum de cinq élèves pour chacun.

A partir des éléments dont il dispose, l'ONPE ne peut pas témoigner de l'application de ces dispositions visant à soutenir la scolarité des enfants protégés et de la priorisation institutionalisée de ce public¹⁰. Il n'en demeure pas moins que sont aussi rapportées des attentions renforcées portées par des enseignants et des relations de proximité entre les acteurs tributaires d'initiatives individuelles ou locales. Certains établissements ont en effet pu s'appuyer sur le volontariat d'enseignants venus dispenser un renfort¹¹.

La semaine précédant le déconfinement, demeurait également l'absence de certitude sur le maintien de la garde sanitaire pour les enfants des professionnels. Cette absence d'information sur le maintien du dispositif a été de nature à entraver les possibilités de prévisions de l'organisation de la reprise. L'abandon de ce dispositif a pu faire craindre de ne pas être en mesure de reprendre l'activité, d'autant

¹⁰ Au sein des établissements de l'ASE, neuf jeunes âgés de 6 à 21 ans sur dix sont scolarisés, la fermeture des établissements scolaires a contraint le personnel à assurer le suivi pédagogique des jeunes. 2% des établissements n'ont pu assurer aucun suivi et soutien scolaire, la moitié des établissements a été en mesure de le faire pour l'ensemble des jeunes scolarisés. 29 % des établissements ont pu mettre à disposition un équipement informatique pour tous les enfants scolarisés qui en avaient besoin.

Abassi É., *Les établissements et services de l'aide sociale à l'enfance durant le confinement*, Dossiers de la Drees n° 56, mai 2020

¹¹ ONPE, *Premières observations sur la gestion du confinement/crise sanitaire en protection de l'enfance*, mai 2020
https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/20200505_premieres_observations_gestion_crise_sanitaire_protection_enfance_onpe_1.pdf

que le caractère facultatif de la reprise de la scolarité et la remise en place des droits de visite nécessitaient davantage de présence de professionnels dans les établissements.

L'insuffisance de la concertation et de l'information entre les institutions de protection de l'enfance et l'Education nationale est de manière générale déplorée. Et même si des instances de concertation ont pu associer le secteur de la protection de l'enfance et l'Education nationale, notamment au sein de cellules de crise interinstitutionnelle lorsqu'elles se sont mises en place, elles demeurent à la marge.

Au-delà de la reprise en présentiel en fin d'année scolaire, des dispositifs utiles de type « vacances apprenantes » à destination des enfants confiés ont été prévus, mais, il semblerait que ces dispositifs n'aient pas répondu à la hauteur des besoins et de ses premières ambitions, notamment compte tenu du caractère tardif de sa mise en œuvre ne permettant pas de répondre à la nécessaire anticipation de la prise en charge des enfants placés durant les vacances.

3. La reprise des droits de visite et d'hébergement

3.1. Des recommandations nationales difficiles à s'approprier

L'annonce de la mesure de confinement national et les impératifs de santé publique avaient conduit l'ensemble des départements dont les pratiques ont été relayées à l'ONPE à poser le principe immédiat d'une suspension des droits de visite et d'hébergement, la plupart du temps en organisant le maintien des relations par visio-conférence et/ou téléphone. L'ordonnance n°2020-304 du 25 mars 2020 ouvrait plus tard la possible adaptation des règles procédurales au regard de la situation sanitaire tout en maintenant le principe d'une appréciation au cas par cas par le juge des enfants¹². Certains départements ont aménagé, pendant le confinement, des visites en présence d'un tiers dans des conditions sécurisées, en fonction des situations.

Dans la perspective du déconfinement, la DGCS a publié le 27 avril des recommandations relatives aux droits de visites médiatisées ou libres sans hébergement, en précisant que les conditions sanitaires ne permettaient pas une modification de la mise en œuvre des droits d'hébergement suspendus par les effets du confinement. L'amélioration de la situation épidémique permettait cependant d'envisager une reprise des visites médiatisées dès lors que les conditions sanitaires locales et la situation de l'établissement ou de l'assistant familial la rendait possible, en respectant un protocole sanitaire détaillé et rigoureux (sensibilisation des familles aux règles sanitaires, charte de bonne conduite à faire signer, limitation tant que possible des contacts entre les parents et leurs enfants, limitation à deux visiteurs maximum, tenue d'un registre, protocole de désinfection des locaux etc.).

Nombre de départements n'envisageaient alors pas une reprise des droits d'hébergement au stade du déconfinement mais pour beaucoup une transformation des droits de visite et d'hébergement en droits de visite en présence d'un tiers garantissant les conditions sanitaires de la rencontre.

¹² Selon l'article 19 de l'ordonnance n°2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété, « si l'intérêt de l'enfant l'exige, le juge peut suspendre ou modifier le droit de visite et d'hébergement, par ordonnance motivée et sans audition des parties, pour une durée ne pouvant excéder la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire ».

Comme évoqué précédemment, la DGCS a officiellement communiqué ses consignes relatives à l'organisation du déconfinement le 10 mai (le document de travail a fait l'objet d'une transmission le 6 mai), se prononçant à nouveau sur la mise en œuvre des droits de visite et d'hébergement. Il était indiqué que les recommandations définies le 27 avril 2020 au sujet des droits de visites médiatisées ou libres sans hébergement continuaient à s'appliquer. A partir du 11 mai, les droits avec hébergement devaient cependant être progressivement et pleinement mis en œuvre conformément aux décisions du juge des enfants. Cette reprise devait également s'insérer dans un protocole sanitaire strict. Si des éléments nouveaux pendant la période de confinement, compte tenu du contexte épidémique ou de la réévaluation de la situation après deux mois de confinement, justifiaient des aménagements des droits des parents, il appartenait alors au service gardien de saisir le juge des enfants pour solliciter une adaptation des droits.

Si ce guide a pu être considéré comme aidant à certains égards, sa densité et sa communication tardive n'ont pas facilité son appropriation dans un temps court. Le défaut d'anticipation a été regretté d'autant que les consignes relatives aux droits d'hébergement ont été reçues comme contradictoires en ce qu'elles constituaient un revirement au principe du maintien de la suspension des droits d'hébergement posé 10 jours plus tôt dans les recommandations du 27 avril.

Aussi, certains acteurs se sont inquiétés de cette annonce pouvant placer parents et enfants dans l'attente, « *on fait sauter une barrière de protection* » (DEF), tandis que l'organisation projetée n'était pas toujours possible à mettre en œuvre dès le 11 mai. L'organisation et le fonctionnement des départements relevant de « *grosses mécaniques* », les orientations dans lesquelles ils sont engagés ne peuvent être modifiées du jour au lendemain. La pertinence de la reprise des droits d'hébergement a également fait l'objet d'interrogations et a suscité des appréhensions chez les décideurs soulignant l'absence totale de maîtrise et la démultiplication des risques induits par cette reprise.

3.2. Des craintes de contamination à concilier avec les droits parentaux

De la même manière que pour la reprise de la scolarité, des professionnels exerçant auprès des enfants confiés ont témoigné de fortes inquiétudes concernant la reprise des droits de visite et d'hébergement, notamment en ce qui concerne un risque de contamination des assistants familiaux. Dès lors, il existait un risque que ces postures ne confrontent les enfants à des conflits de loyauté, « *Si tu vas voir tes parents, tu nous mets en difficulté* ». Dans le même temps, les services étaient aussi soucieux de pouvoir proposer rapidement aux assistants familiaux, très sollicités lors de l'étape du confinement, des temps de répit.

La période du déconfinement a profondément éprouvé ces professionnels dont le large engagement a été souligné dans cette crise (voir première note ONPE). La période est plus que jamais venue parler des particularités de ce métier où se trouvent mêlées vie familiale et vie professionnelle : « *Ils s'autorisaient à dire au-delà de leur fonction, ce sont des choses qui traversent le métier, qui de manière consensuelle ne s'expriment pas, mais qui traversent le travail des assistants familiaux* » (UNIOPSS). Les assistants familiaux ont ici signifié des limites qui ont été écoutées par les services départementaux.

La reprise des droits de visite et d'hébergement a fait l'objet d'approches diverses au sein des établissements. Des équipes, témoins de la souffrance de certains enfants, souhaitaient remettre en place rapidement ces droits, d'autres n'étaient pas prêtes et réclamaient du temps dans la mesure où elles étaient soucieuses des risques de contamination liés aux allers et retours des enfants comme d'un

éventuel non-respect des gestes barrières par les familles. Certains établissements ont demandé que soient évaluées les capacités des familles à respecter les gestes sanitaires.

Au moment du déconfinement, de nombreux parents étaient dans l'attente d'une réinstauration des droits de visite et d'hébergement « comme avant », ce qui n'était souvent en pratique pas possible en respectant les protocoles sanitaires et les protocoles progressifs de reprise arrêtés dans les départements. Des professionnels relatent des discours très âpres y compris dans des situations où la relation éducative était pourtant bien installée. Une juge des enfants interrogée concernant l'activité de la juridiction dont elle relève a rapporté que « *là où les juges des enfants n'ont pas été saisis pendant le confinement, il y a eu plus de saisines et de demandes liées aux droits de visite suite au déconfinement* ».

Si les décisions de suspension avaient fait l'objet d'une relative acceptation des familles dans le contexte exceptionnel du confinement, les conditions et délais de la reprise des droits de visite et d'hébergement paraissent avoir été moins bien acceptées et ont suscité l'impatience comme l'incompréhension des parents.

Les départements ont adopté des communications inégales en direction des parents, ce qui a pu impacter la qualité de la relation. A cet égard, dans un département, une association de parents d'enfants confiés interrogée par les services de l'Aide sociale à l'enfance a exprimé que le plus difficile avait été pour eux de ne pas avoir toujours reçu de décision formelle relative à la suspension des droits de visite et d'hébergement ou de communication au sujet de la reprise de ces droits. Ces manques ont été mal vécus et les services font l'hypothèse qu'ils aient pu altérer le lien de confiance avec l'Aide sociale à l'enfance.

3.3. Des méthodologies départementales hétérogènes

Tout comme le traitement réservé à la reprise de la scolarité et dans un contexte traversé par des forces semblables, la question de la reprise des droits de visite et d'hébergement n'a pas été pensée et organisée de la même manière dans les départements. Les départements semblent avoir opté pour des positions de principe plus ou moins souples et progressives, laissant plus ou moins de place à l'individualisation des décisions, voire à la réévaluation des situations.

Certains départements ont fait le choix de ne pas signifier de protocole général départemental, laissant à chaque établissement la possibilité de s'ajuster à son contexte et de définir son fonctionnement. D'autres se sont prononcés sur une absence de reprise des droits ou sur le principe d'un examen de cette possibilité au « cas par cas ». Enfin de nombreux départements semblent avoir opté pour un principe de maintien de la suspension des droits d'hébergement au moment du déconfinement tout en fixant une échéance, au mois de juin en général, parfois en suspendant la reprise à la réévaluation de ces droits au regard de l'intérêt de l'enfant.

En parallèle, des droits de visites en dehors du domicile parental ont été mis en place en fonction des besoins exprimés ou perçus chez les enfants, cette modalité permettant de limiter les risques de contamination. Certains départements ont appelé à l'évaluation des besoins actualisés de l'enfant supposant de recueillir son point de vue, le point de vue et les attentes des parents, les constats des professionnels et notamment des assistants familiaux. L'importance du caractère pluridisciplinaire de l'évaluation conduite était précisée, notamment de la place du psychologue, avec une attention

particulière à ce que les deux mois de confinement avaient pu provoquer sur l'enfant et le lien parent-enfant. Cette attention devait aussi porter sur la préparation de la reprise des droits de visite et d'hébergement pour tenir compte des observations recueillies, des angoisses des enfants, des parents ainsi que des assistants familiaux.

Cette diversité de méthodologie a introduit des régimes différenciés en fonction des départements et parfois des établissements, elle a pu susciter de l'incompréhension chez les familles et les enfants. Des régimes distincts ont par exemple pu s'appliquer à des enfants confiés au sein d'un même internat en fonction du département dont chacun relève, ou au sein d'une même fratrie en fonction de l'établissement dont chaque enfant dépend.

3.4. L'intérêt de l'enfant au regard des besoins réévalués

La période du confinement a modifié dans des conditions singulières les relations entre l'enfant confié et ses parents. Il a pu en ressortir des éléments d'observation à analyser et sérier pouvant inviter les professionnels à réenvisager les modalités d'organisation des rencontres entre l'enfant et ses parents dans l'intérêt de l'enfant et notamment l'organisation des droits de visite et d'hébergement.

Si certains enfants ont manifesté des signes de mal-être voire de détresse et éprouvé le besoin de voir et toucher leurs parents, d'autres ont paru plus apaisés. Les professionnels se sont interrogés sur les origines de cet apaisement. Dans certaines situations, les professionnels ont fait l'hypothèse de l'existence possible d'un lien avec la modification des modes de relation entre l'enfant et ses parents ainsi que de leur rythme.

Les assistants familiaux témoins du mieux-être de certains enfants soulignent les bénéfices liés à la diminution des changements de lieux de vie, en particulier pour les jeunes enfants. Les professionnels ont parfois également observé que la relation enfant-parent pouvait être de meilleure qualité voire plus régulière avec l'utilisation de la visioconférence. L'outil a été qualifié dans des situations de « facilitateur », les professionnels témoignant de la diminution chez certains de signes de stress et d'angoisse, de cas d'enfants plus loquaces, davantage capables de se raconter et plus à l'aise derrière un écran.

L'enquête Pégase¹³ relève également la quiétude de certains enfants en bas âge mise en lien avec la diminution des contacts parents-enfant. Il est par ailleurs pointé que ces enfants ont réagi fortement à la reprise des visites et ont manifesté des signes somatiques significatifs de mal-être. Ces observations ont été prises en compte pour repenser des axes d'accompagnement autour de la relation parent-enfant.

Dans ce contexte spécifique a ainsi ressurgi la question de l'obligation parfois posée de la rencontre physique et la nécessité de recourir à l'évaluation de la qualité de la rencontre avec les parents au regard des besoins de l'enfant, et ce, en se saisissant des éléments d'observation inédits tirés de la période. Les visites médiatisées et parfois imposées à l'enfant sont plus spécifiquement questionnées.

De la même manière, certains départements ont souhaité réévaluer la situation des enfants confiés retournés en famille pendant le confinement dans le cadre de droits de visite et d'hébergement élargis.

13 Association Saint-Ex pour la recherche en protection de l'enfance (en collaboration avec le GEPSO), *Les enfants et le virus – la vie quotidienne en pouponnière et les interventions sociales lors du Covid-19*, juillet 2020
<https://www.programmepegase.fr/post/les-enfants-et-le-virus-e-book>

Au sein d'un département, sur les 94 enfants concernés, moins de 10% ont fait l'objet d'un repli vers les services pendant le confinement. La direction enfance et famille remarquait des compétences et ressources parentales redécouvertes pouvant interroger la nécessité du placement et justifier, après évaluation, de proposer la déjudiciarisation de certaines situations.

Le caractère exceptionnel de la période de crise traversée et le contexte spécifique d'observation qu'elle a fait émerger rendent essentiel l'exercice de l'évaluation post-confinement. Il suppose à la fois de prendre en compte la nature multifactorielle de l'apaisement observé chez certains enfants et les aspects reproductibles ou non du contexte d'observation. Après une période de temps « suspendu » dont les bénéfices pour les enfants ainsi que les professionnels ont été soulignés, une analyse mérite d'être conduite, dans un contexte marqué par le retour de pressions multiples. Dans cette perspective, de nombreux acteurs expriment leurs attentes quant à des transformations possibles relatives aux questions de fond soulevées par cette période et touchant aux pratiques et cultures professionnelles.

3.5. Une concertation à géométrie variable avec l'autorité judiciaire

Les éléments relatifs à l'organisation retenue dans les départements portés à la connaissance de l'ONPE associés aux retours de l'AFMJF font apparaître une concertation à géométrie variable entre les services de l'Aide sociale à l'enfance et les juges des enfants. Les enjeux de cette concertation et les éventuelles difficultés générées se sont principalement cristallisés autour de la gestion des droits de visite et d'hébergement à l'annonce du confinement puis du déconfinement. L'AFMJF repère schématiquement deux configurations.

Dans la première, les décisions ont été prises par les services de l'aide sociale à l'enfance après discussion avec les juges des enfants, que ce soit au moment du confinement ou au moment du déconfinement. A titre d'exemple, dans un département, la direction enfance et famille a adressé au préalable aux juges des enfants, pour avis avant envoi, le courrier d'information à destination des familles. Lors du déconfinement, il a aussi pu être relevé la souplesse de magistrats sur la reprise de droits de visite et d'hébergement lorsque les départements signalaient les difficultés auxquelles ils étaient confrontés. Un délai maximal d'un mois après le début du déconfinement pour un retour à la normale a parfois pu être convenu.

Dans d'autres départements, les initiatives ont été prises sans concertation avec les juges des enfants ou suivant des modalités allégées de communication. L'AFMJF précise que « *Ce n'était pas majoritaire mais il y a eu plusieurs départements dans lesquels la justice a été oubliée, où l'urgence sanitaire a prévalu sur les principes du droit et où le rôle du juge a été balayé dans une espèce de mouvement de panique générale* ».

Plusieurs magistrats ont déploré l'absence de concertation voire d'informations ainsi que la lenteur de la reprise des droits de visite et d'hébergement ou, à l'inverse, le temps pris pour procéder aux réintégrations dans les structures après un confinement au domicile. Les juges des enfants regrettent notamment des cas d'enfants placés confinés au domicile qui n'ont pas pu réintégrer des établissements avant fin juin et des situations dans lesquelles fin juin certains enfants confiés n'avaient toujours pas revu leurs parents. Là où l'information a été déficiente, il est parfois indiqué qu'une période transitoire aurait pu être acceptée, mais qu'une échéance devait être fixée et qu'une communication plus claire sur les droits des familles aurait dû être donnée à certains parents.

D'autre part, certains départements, confrontés à une demande des magistrats de reprise rapide des droits de visite et d'hébergement fixés avant la crise sanitaire, ont regretté que les contraintes institutionnelles ne soient pas davantage prises en considération, faisant notamment valoir que l'insécurité des professionnels étaient aussi susceptible de compromettre la continuité du service et par prolongement le maintien de prises en charge dans l'intérêt de l'enfant. Il était aussi question de pouvoir ménager un temps de réévaluation de la pertinence des droits de visite et d'hébergement susceptibles de faire l'objet d'un réaménagement au regard des observations tirées de la période de confinement. Certains établissements ont également évoqué des contraintes matérielles pour la mise en œuvre des droits de visite sur site en lien avec les protocoles sanitaires à garantir (désinfection des installations entre chaque visite, limitation des croisements, des rendez-vous devant être programmés très à distance limitant par exemple à quatre le nombre de visite possible à la journée dans un foyer).

L'expression des enfants et des parents sur ces questions a été rendue d'autant plus difficile que la contrainte de la distanciation physique et ses conséquences se sont imposées lors de la reprise des audiences d'assistance éducative. Cette reprise s'est faite dans un contexte où l'ordonnance du 20 mai 2020 impliquait notamment de tenir des audiences dans de brefs délais pour examiner de nombreuses situations de placement arrivant à échéance¹⁴. Les juges des enfants ont ainsi dû faire face à « *une accumulation des mesures à échéance dans un temps très court combinée à des règles sanitaires strictes ne permettant pas partout d'audiences dans les bureaux des juges* » (AFMJF). L'attribution dans certaines juridictions de salles d'audience plus spacieuses n'a pas suffi à résoudre la difficulté puisque, mutualisées à l'ensemble de la juridiction, elles étaient rarement disponibles à hauteur des besoins importants propres à l'assistance éducative. Leur inadaptation au cadre de l'assistance éducative a aussi pu être soulignée : « *la juge des enfants se trouve positionnée à distance, sur une estrade* », « *ce sont parfois des salles d'audience correctionnelle, inadaptées* » (deux juges des enfants) ainsi que le caractère « *anxiogène* », pour de petits enfants, d'auditions par des adultes masqués. Ces aspects, ainsi que la nécessité de limiter le nombre de personnes présentes dans les salles d'attente, ont pu conduire à définir des priorités concernant les personnes convoquées à l'audience, voire à des choix en termes de tenue d'audience. Il a parfois été fait le choix de ne pas entendre les enfants en deçà d'un certain âge.

Comme pour les services de l'aide sociale à l'enfance, le déconfinement n'a donc pas été synonyme de retour à un fonctionnement normal dans les juridictions pour mineurs. Cette crise se caractérisant par l'amoncellement de contraintes propres à chaque institution, les personnes interrogées par l'ONPE ont généralement mentionné leur compréhension de la réalité s'imposant à leurs partenaires dès lors que celle-ci était explicitée, mais des écarts de perception et de priorisation entre institution judiciaire et départements apparaissent parfois irréductibles et inhérents aux rôles de chacun.

Il était préconisé que la coordination entre le service départemental de l'Aide sociale à l'enfance et l'autorité judiciaire dans l'exercice du déconfinement progressif prenne la forme d'instances locales

¹⁴ L'ordonnance n°2020-304 a été modifiée par l'ordonnance 2020-595 du 20 mai 2020. En application du nouvel article 13 in fine, les placements, mesures d'AEMO et d'AGBF arrivant à échéance avant le 1er juin 2020 étaient prorogés de plein droit jusqu'au 1er août 2020 mais concernant les mesures de placement arrivant à échéance à compter du 1er juin 2020, il n'y avait plus de disposition prévoyant une prorogation automatique et de nouvelles décisions judiciaires devaient être prises avant l'échéance. De plus, à compter du 21 mai 2020 (nouvel article 14 de l'ordonnance n°2020-304), il n'était plus possible de renouveler les placements après accord écrit d'au moins un parent.

quadrupartites. La DGCS a défini ces instances réunissant services du conseil départemental, juges des enfants, magistrats du parquet chargé des mineurs et direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse, comme des espaces pour faire le point sur les mesures en cours, les mesures renouvelées pendant le confinement sans audience, les nouvelles mesures, la liste des mesures en attente, les signalements et l'exercice de l'autorité parentale. Il semblerait cependant que ces instances n'aient pas été instaurées sur l'ensemble du territoire national. Elles n'ont parfois pu se tenir qu'à contretemps en raison des priorités propres à chacun des acteurs, et de la surcharge de travail commune à tous, durant l'étape du déconfinement.

Perspectives

L'étude de cette étape de déconfinement est particulièrement révélatrice de certains impacts de la crise sanitaire dans le champ de la protection de l'enfance. Si les difficultés et tensions entre différents impératifs ont été portées à leur comble durant cette phase, il importe de faire le constat d'un contexte d'intervention demeurant dégradé et d'un « non-retour à la normal ». Les interventions et décisions restent adaptées au risque sanitaire et contraintes par les protocoles qui lui sont attachés. Par ailleurs, des effets au long cours de la crise sur les personnes sont déjà perceptibles sur les plans sanitaires et sociaux, ils n'épargnent pas le public accompagné présentant des facteurs de vulnérabilité ni les professionnels du secteur de la protection de l'enfance.

Il importe également de laisser trace des difficultés et réflexions soulevées et de les transformer en objet de travail en dehors du cadre de l'urgence, notamment concernant l'articulation entre les institutions, la priorisation des enfants protégés au sein des politiques publiques, la scolarisation des enfants concernés par la protection de l'enfance, les droits de visite et d'hébergement, l'usage des outils numériques dans le travail social... et à chaque fois dans la recherche de l'adéquation avec les besoins de l'enfant. Plus largement, L'ONPE constate que la crise sanitaire a resitué de façon centrale la question des liens entre les personnes en protection de l'enfance, à partir d'expérience positives comme de constats de difficultés voire d'échecs. A cet égard, l'Observatoire consacre à cette question son appel à projets de recherche thématique pour l'année 2021¹⁵.

Enfin, un des points saillants de cette période complexe du déconfinement est d'alerter de nouveau sur l'importance de l'évaluation des besoins de l'enfant comme guide des décisions en protection de l'enfance, y compris dans un contexte de fonctionnement contraint, « *La plus grande vigilance, c'est de garder le sens et l'identité de la protection de l'enfance et ne pas uniquement réfléchir sur les préconisations sanitaires, elles doivent uniquement venir sur la façon de mettre en œuvre les missions* » (DEF).

L'ONPE prend en considération que ce déconfinement n'a pas signé la fin d'une nécessaire adaptation du secteur à la crise sanitaire et continue son observation de l'ensemble de la période qui donnera lieu à des analyses dans le cadre du quinzième rapport au gouvernement et au parlement.

15 Pour voir les appels à recherche ONPE pour l'année 2021 : <https://onpe.gouv.fr/actualite/lancement-deux-appels-projets-lonpe-pour-2021>

Observatoire national de la protection de l'enfance(ONPE)

Groupement d'intérêt public Enfance en danger

<https://www.onpe.gouv.fr>

BP 30302 – 75823 Paris Cedex 17

Tél : +33 (0)1 53 06 68 68 – Fax : +33 (0)1 45 41 38 01