



(c) Stéphane Rabut

www.oned.gouv.fr

Septembre 2005

PREMIER RAPPORT ANNUEL
AU PARLEMENT ET AU
GOUVERNEMENT
DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL
DE L'ENFANCE EN DANGER

Synthèse

Ce premier rapport de l'Observatoire national de l'enfance en danger est un travail réalisé dans des délais restreints. Il a notamment tiré profit de la richesse des informations des tribunaux, des services des Conseils généraux, des cadres de l'éducation nationale, des responsables des unités d'accueil de victimes... que l'ONED remercie.

PROTECTION DE L'ENFANCE : REPENSER LE SYSTÈME SANS L'APPAUVRIR

Après une définition de la place de notre institution dans son environnement, l'analyse du système de protection de l'enfance conduit à la proposition d'un remaniement qui en conserverait la richesse.

Les propositions envisagent deux hypothèses selon qu'une refonte législative est mise en œuvre ou que les autorités compétentes décident de modifications plus légères.

a) Premier scénario : une réforme législative imminente

Trois questions préalables sont posées :

Le champ couvert par la loi

Convient-il de se situer dans la perspective d'une législation de protection de l'enfance ou d'évoluer vers une législation des droits de l'enfant ?

La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) se réfère à la notion d'intérêt supérieur de l'enfant qui, pour certains, s'oppose à la conception française du droit de la famille, de l'autorité parentale et de la protection de l'enfance. Une telle perspective conduirait à embrasser la sphère de l'enfance dans sa globalité (scolarité, santé, loisirs, insertion professionnelle des jeunes, délinquance juvénile, etc.) et pas seulement le cadre de l'autorité parentale, largement dominant dans certaines propositions de loi récemment déposées. L'insistance sur la stabilité (essentielle) du « projet de vie » à proposer à l'enfant en cas de mesure de longue durée évoquée comme un droit de l'enfant est liée à la problématique de la déchéance parentale et de l'adoption. Une proposition de loi fait même le choix de s'appuyer sur une théorie scientifique (de l'attachement) pour justifier ses préconisations.

Le législateur sera donc conduit à se demander si les deux notions de protection de l'enfance et

de droits des enfants sont aussi incompatibles qu'il y paraît. Doit-il se priver de l'une au profit de l'autre ?

Comment redéfinir les champs d'intervention de la protection administrative et judiciaire et le passage de l'une à l'autre ?

Cette question centrale pourrait, dans le cadre plus restreint d'une refonte de la législation de notre pays en matière de protection de l'enfance, être ainsi déclinée :

Peut-on envisager une entrée unique dans le système de protection ?

Cette entrée pourrait se faire au niveau d'une cellule départementale chargée de transmettre au parquet les situations qui relèvent de sa saisine sans laisser à chaque professionnel ou citoyen la responsabilité du choix de l'autorité à saisir. Cette disposition implique une réforme en profondeur et notamment une redéfinition du statut et du rôle du directeur de la protection de l'enfance et de la jeunesse, agissant par délégation du président du Conseil général, mais disposant d'une équipe et de qualifications personnelles susceptibles de lui apporter la compétence et l'autorité nécessaires à une mission d'évaluation des situations et d'élaboration de plans d'actions individualisés. Une telle organisation implique nécessairement de préciser et de clarifier les champs de compétence respectifs des autorités judiciaires et administratives ainsi que des conditions de passage de l'une à l'autre.

Faut-il redéfinir le rôle du juge des enfants et de l'ASE ?

Le juge des enfants, un magistrat qui dit le droit et peut prendre des mesures contraignantes telles que le placement, est également un recours contre un abus de droit ou des dysfonctionnements affectant les droits et libertés individuelles. Doit-il, pour conserver sa spécificité, intervenir dans la description précise de la mesure socio-éducative, à la limite de sa compétence, créant ainsi des suivis propres à chaque tribunal voire à chaque cabinet de juge ?

Peut-il autoriser le service qu'il désigne à exercer une action éducative globale, prévoyant le principe de ce qui est de son ressort, c'est-à-dire ce qui touche aux droits et aux libertés (par exemple :

séparation, mode de relations parents-enfants) et non plus en fixer les modalités dans le détail ?

La règle selon laquelle ses décisions ne le des-saisissent pas (hormis le non-lieu) et l'obligation pour le service mandaté de lui rendre compte de façon régulière de l'exécution de sa mission (loi du 6/6/1984) sont les attributs de son pouvoir de contrôle et devraient, selon nous, être maintenus.

De même, la révision obligatoire des situations à leur échéance, limitée à deux ans au plus (loi du 6/1/86), permet aux parents et aux enfants d'être entendus directement par le magistrat. Une attention particulière à leur possibilité d'être assistés d'un conseil (voire son caractère automatique) renforcerait cette garantie. Cette audience systématique doit-elle pour autant constituer un arrêt et une remise en cause de la mesure, éléments parfois angoissants tant pour les enfants que pour les parents mais aussi pour ceux qui les suppléent ? Ne conviendrait-il pas de la recentrer sur sa fonction de vérification de la régularité de l'action éducative au regard de la décision qui l'a ordonnée, du bilan du développement de l'enfant, de l'écoute des familles, des professionnels chargés de l'accueil, ce qui peut bien évidemment, mais pas nécessairement, poser la question de sa poursuite ?

Quelle coordination entre juge des enfants, juge aux affaires familiales et juge aux tutelles ?

Une troisième question, essentielle à nos yeux, concerne le traitement des interactions entre conflits de couple, absence des parents et situation de danger. Elle pourrait appeler des interrogations fortes sur les rôles respectifs et modes de coordination entre juge des enfants, juge aux affaires familiales et juge des tutelles et pose à nouveau la question de l'intérêt et des difficultés qu'entraînerait la création d'un juge de l'autorité parentale.

b) Deuxième scénario : en l'absence d'une refonte législative

Dans le cas où, bien que nombre de personnalités et de structures, dont l'ONED, le préconisent, le choix d'une modification législative majeure n'apparaîtrait pas opportun, nous avons tenté de distinguer des mesures supposant probablement des procédures de mise en œuvre plus légères. Bien évidemment, si une modification législative était

décidée, il conviendrait d'examiner le bien-fondé et d'y intégrer tout ou partie de celles-ci.

La cohérence des interventions de l'Etat

Les difficultés de coordination entre les administrations centrales concourant à la protection de l'enfance ont fait l'objet de nombreux rapports au cours des vingt dernières années. L'ONED a constaté que les exemples de manque de concertation étaient fréquents. Ainsi, de nombreuses circulaires, créations de groupe de travail ou campagnes de communication ont été décidées par des ministères, certes compétents pour le faire, mais en l'absence de concertation avec d'autres développant eux aussi des actions en matière de protection de l'enfance.

Il est proposé que le comité interministériel prévu par le décret n° 97-216 du 12 mars 1997 soit effectivement réuni sous la présidence du premier ministre au moins une fois par an. Ceci permettrait de mieux coordonner les initiatives législatives et réglementaires des différents ministères concernés par la protection de l'enfance, de façon à ce que le pilotage par l'Etat des politiques largement décentralisées garde toute sa cohérence.

La place des départements

Il est inutile de rappeler le rôle des départements en matière de protection et de souligner la difficulté structurelle des administrations centrales à coopérer avec une centaine de départements, dont la diversité des problèmes rencontrés, des modes d'organisation, des choix stratégiques est évidente et légitime. Plusieurs modalités d'organisation sont envisageables :

Il est proposé par l'ONED que le Groupe permanent interministériel pour l'enfance maltraitée (GPIEM), prévu dans le même décret du 12 mars 1997 (composition définie dans l'arrêté du même jour), soit ouvert aux délégués des départements éventuellement représentés par l'ADF, en s'inspirant de l'organisation du groupement d'intérêt public Enfance maltraitée (GIPEM) afin de bénéficier de la coopération Etat-départements.

La Direction générale de l'action sociale (DGAS) qui en assure le secrétariat et coordonne les interventions du collège Etat au sein du GIPEM, pourrait, autant que de besoin, décider de s'appuyer sur l'ONED.

Sans préjuger d'une refonte législative, nous avons distingué des propositions très diverses dans leur ampleur (Cf. le détail des propositions dans le texte du rapport) :

Des améliorations importantes relevant des ministères

- Un texte précisant l'application des critères distinguant une saisine du parquet d'un signalement au Conseil général, clarifiant la question des enquêtes demandées à certains services départementaux et systématisant les circuits d'information des saisines et des décisions prises entre parquet et président du Conseil général.

L'intérêt d'une plus grande collaboration et d'un plus grand partage d'information entre ces deux acteurs majeurs de la protection de l'enfance conduit à souhaiter un lien institutionnel plus clair entre eux et, notamment, la possibilité pour le parquet de demander à l'ASE d'évaluer la situation d'un mineur.

- Un texte préconisant la saisine du président du Conseil général dans tous les cas visant à assurer la protection d'un enfant, y compris pour les cas relevant également de la révélation obligatoire de faits de nature pénale (code pénal) ou concernant spécifiquement les obligations des fonctionnaires (code de procédure pénale) ou des personnes participant aux missions du service de l'aide sociale à l'enfance (code de l'action sociale et des familles) ou du personnel de la PMI (code de la santé publique), cette saisine étant nécessaire et suffisante.

- Le remaniement des circulaires du ministère de l'Education nationale n° 97-119 du 15 mai 1997 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des élèves et n° 97-175 du 26 août 1997 contenant des instructions relatives aux violences sexuelles. En effet, il est indispensable qu'un double des signalements soit systématiquement adressé au Conseil général. Il conviendrait, par ailleurs, d'affiner la circulaire n° 2004-054 du 23 mars 2004 relative au contrôle et à la promotion de l'assiduité des élèves soumis à l'obligation scolaire.

- Un besoin de normes communes pour les départements

Il est proposé que des textes précisent les

modalités de mise en œuvre des différentes missions. Outre le fait qu'ils apporteraient des garanties minimales aux parents et enfants concernés quant aux modalités de délivrance des prestations, l'existence de ces cadres et indicateurs fournirait des références permettant de clarifier les politiques d'évaluation du fonctionnement et de la qualité des prestations.

Compte tenu des enjeux humains, sociaux et financiers de la protection de l'enfance, il est également proposé de permettre à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'intensifier le rythme des contrôles des services départementaux d'aide sociale à l'enfance afin que tous les départements puissent faire l'objet, dans un délai raisonnable, d'une analyse externe.

Des améliorations importantes relatives aux départements

- Réaffirmer le rôle du président du Conseil général

L'envoi systématique d'une copie au Conseil général en cas de signalement direct au parquet

En attendant que soit mis en place un système d'information systématique et réciproque entre parquet et Conseil général et, afin de pallier cette déperdition d'informations, l'ONED propose de rendre obligatoire l'envoi d'un double au Conseil général.

La constitution d'une cellule unique dans chaque département

Celle-ci devrait permettre de s'assurer de la qualité des actions (de prévention) et des décisions (de signalement et de mesures notamment) prises en matière d'enfance en danger.

Des améliorations liées à la formation

L'ONED propose d'inscrire au sein du Groupement d'intérêt public enfance maltraitée (GIPEM) une cellule qui aurait pour mission d'aider à l'élaboration, à l'évaluation et à la « labellisation » des modules de formation par la mise en relation des partenaires concernés. Le groupement d'intérêt public enfance maltraitée se verrait ainsi confier une triple mission opérationnelle (Allô 119, rôle d'observation et de proposition (ONED) et de soutien aux organismes de formation sur les questions de protection de l'enfance).

LA MISE EN COHÉRENCE DES DONNÉES CHIFFRÉES

Le second chapitre rend compte du travail de recension des sources de données touchant directement ou indirectement l'enfance en danger. Cette étape indispensable a permis d'étudier précisément une dizaine de sources distinctes émanant d'un grand nombre d'institutions et de ministères à des niveaux différents. Nous en présentons, grâce à un travail effectué en coopération avec l'Institut national d'études démographiques, les contenus et limites dans la perspective d'une meilleure connaissance du phénomène de l'enfance en danger.

En effet, ces sources ne répondent pas aux objectifs de l'ONED puisque la plupart reflète une activité et non l'étude d'une population. Le choix des unités d'observation en témoigne : nombre de plaintes, de signalements, de saisines, d'appels téléphoniques, de mesures... A l'inverse, l'observation est rarement réalisée à partir de l'unité « enfant » qui reste en marge de ces bases de données. L'insertion de quelques variables dans certaines sources de données permettrait d'affiner la connaissance du phénomène de l'enfance en danger sans changer leur objectif prioritaire.

Enfin, après avoir présenté l'éventail de ces sources et démontré l'impossibilité pour l'ONED d'utiliser celles-ci à des fins de connaissance d'un public donné, nous développerons nos projets de mise en place d'un système d'observation plus cohérent fondé sur une unité d'observation individuelle, anonyme et longitudinale. L'idée est, pour la première fois en France, d'observer le phénomène en amont et en aval de la décision de prise en charge.

Dans ce cadre, l'Observatoire émet plusieurs propositions notamment :

- *demander aux actuels principaux collecteurs de données de clarifier et de développer certains items permettant une meilleure connaissance de l'enfance en danger et une approche en termes de « parcours »*,
- *afin de distinguer les violences exercées dans le cadre de l'enfance en danger, il sera demandé au ministère de l'Intérieur une différenciation dans l'état 4001 entre les victimes mineures d'un ascendant ou de personnes ayant autorité et les autres victimes mineures.*

L'ONED a décidé pour sa part :

- *de passer d'une observation en termes de mesures à une observation basée sur les enfants,*
- *de travailler avec les parquets et les juges des enfants pour centraliser systématiquement les données relatives à l'enfance en danger au sein du département,*
- *enfin, de mettre en place, d'abord dans les départements volontaires, deux bases de données, ayant vocation à être appariées, distinguant le recensement des informations préoccupantes, des mesures financées/assurées par le département.*

LES PRATIQUES DE PRÉVENTION, DE DÉPISTAGE ET DE PRISE EN CHARGE

L'ONED a centré son étude des pratiques, pour l'année 2005, qui fait l'objet du troisième chapitre de ce rapport, sur trois axes prioritaires : les actions éducatives se situant entre AEMO/AED et placement ; la prévention et le dépistage de la maltraitance en milieu scolaire ; les lieux d'accueil hospitaliers des mineurs victimes.

Les actions éducatives se situant entre AEMO/AED et placement

Jusqu'à ces dernières années, la prise en charge des enfants en danger s'articulait autour de deux modalités principales d'intervention : l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) et le placement. Des alternatives à ces deux modes d'intervention étaient recommandées depuis plusieurs années dans les rapports ministériels, inscrites dans certains schémas départementaux... Quelques expériences éparses étaient connues, mais il était difficile d'avoir une image précise des pratiques, de leur ampleur et des conditions de leur pérennité.

Une réflexion de fond sur ces expériences s'impose. Limiter l'enjeu à l'élaboration d'une mesure entre AEMO et placement et à la détermination de son caractère administratif ou judiciaire est insuffisant.

En effet, ceci conduit à éluder les questions suivantes :

- le travail avec les familles autour de l'enfant,
- la collaboration-adhésion des familles,
- l'articulation entre intervention administrative et judiciaire et le caractère subsidiaire de cette dernière.

Il paraît indispensable de sortir du choix contraint AEMO-placement institué en 1958-1959 et de travailler sur la diversification des interventions dans le cadre de l'aide aux parents et aux enfants, qui pourront être réalisées avec ou sans séparation.

Dans la continuité des propositions formulées dans le chapitre I et, dans le cadre d'une refonte globale législative, il nous semble incontournable :

1°) de poser le principe de la subsidiarité de l'intervention judiciaire,

2°) de retenir comme critère de judiciarisation confirmée, en présence d'une situation de danger, l'absence de réelle collaboration des parents qui est appréciée par le juge,

3°) de donner au juge des enfants la possibilité d'autoriser les services mandatés à organiser au quotidien, et selon l'état de l'enfant, les modalités et la périodicité des droits de visite et d'hébergement des parents en cas de séparation. Cette proposition rejoint, sur le principe, celle qui a été adoptée le 28 juin 2005 par la mission d'information sur la famille et les droits des enfants concernant des délégations d'autorité parentale pour l'exercice des droits de la vie courante.

La prévention et le dépistage de la maltraitance en milieu scolaire

L'école joue un rôle de premier plan dans la mesure où elle accueille les enfants de 3 à 16ans, de l'école maternelle au lycée. Si les dispositifs mis en place sont rarement principalement centrés sur l'enfance en danger, de nombreux outils pédagogiques, s'apparentant dans certains cas davantage au dépistage qu'à la prévention, existent. Enfin, la formation joue un rôle crucial en matière de prévention.

Plusieurs recommandations sont énoncées :

- La formation initiale (Institut universitaire de formation des maîtres, IUFM) et continue (Plan académique de formation) doit prendre en compte, de façon systématique, la dimension de l'enfance en danger dans le champ de l'éducation à la santé. Il est souhaitable que la circulaire de rentrée soit une occasion d'explicitier cette obligation.

- Les formations inter-institutionnelles doivent être généralisées et associer les professionnels des autres institutions concernées par la protec-

tion de l'enfance.

- Les outils d'information à l'attention des jeunes élèves aux objectifs, contenus et origines très variés devront être utilisés avec la plus grande vigilance, après évaluation par une autorité compétente.

- Il est nécessaire de revoir, de clarifier et de justifier les signalements adressés par l'Education nationale au parquet en distinguant ce qui relève de la protection de l'enfance et de la délinquance des mineurs. Or, la circulaire n° 97-119 du 15 mai 1997 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des élèves et celle n° 2004-054 du 23 mars 2004 relative au contrôle et à la promotion de l'assiduité des élèves soumis à l'obligation scolaire ne permettent pas de faire cette distinction.

- Il est important que l'Education nationale, comme toutes les institutions concernées, occupe toute sa place dans les dispositifs partenariaux de protection de l'enfance mis en oeuvre dans les départements. Le choix du niveau hiérarchique des représentants aux réunions inter-institutionnelles doit permettre qu'ils puissent engager leur institution lors des prises de décisions collectives.

- En attendant que soit mis en place un système d'information systématique et réciproque entre parquet et Conseil général, il conviendrait que tout professionnel de l'Education nationale envoie au Conseil général le double du signalement transmis au parquet.

Les lieux d'accueil hospitaliers des mineurs victimes

Depuis 1985, le ministère de la Santé diffuse de multiples circulaires relatives à l'accueil hospitalier et à la prise en charge des victimes, dont les mineurs victimes, mais les dispositifs mis en place restent en nombre limité et leur évaluation n'est pas connue.

En février 1998, suite aux travaux du Conseil supérieur de la médecine légale, une autre circulaire a incité à la création d'unités médico-judiciaires (UMJ). Or, l'articulation de ces unités avec les dispositifs précédemment évoqués n'a pas été suffisamment travaillée. Aussi, dans de nombreux départements, les deux types de structures ont-elles été confondues, entraînant des problèmes de lisibilité et de financement.

Une mission conjointe IGAS/IGSJ, sur le fonctionnement de la médecine légale, demandée par les deux ministères concernés, Santé et Justice,

devrait proposer une clarification des missions et des financements de ces deux types de structures.

Les propositions de l'ONED portent sur les points suivants :

- *Distinguer unités d'accueil des victimes (UNAVI) et unités médico-judiciaires (UMJ) :*
- *Réaliser une conférence de consensus d'initiative interministérielle sur les conditions et les protocoles d'examens des enfants victimes d'agressions*
- *Proposer une expérimentation et une évaluation d'un protocole de constat initial de lésions physiques et psychiques permettant à l'institution judiciaire de considérer a posteriori un examen réalisé sans réquisition au sein d'une UNAVI et de modalités de recueil judiciaire a posteriori de l'examen réalisé sans réquisition au sein d'une UNAVI*
- *Dans le cadre d'une intervention judiciaire :*
 - * *réaffirmer la place de l'administrateur ad hoc,*
 - * *dans le cadre d'une ordonnance de placement provisoire (OPP) : lorsqu'elle est adéquate, privilégier la désignation de l'ASE en qualité de gardien et non l'hôpital et statuer systématiquement sur l'existence et les modalités éventuelles des relations des parents avec l'enfant,*
 - * *réfléchir aux compétences attendues d'un médecin requis ou missionné en expertise pour examiner un enfant victime et aux modalités de leur évaluation,*
 - * *revoir la procédure d'inscription des médecins sur les listes d'experts et prévoir une procédure d'évaluation de la qualité des expertises.*

L'ONED n'a pas hésité à reprendre dans ce premier rapport au parlement et au gouvernement des analyses et des suggestions récemment formulées notamment dans les derniers rapports publiés, dès lors qu'à sa façon et à partir d'un important travail de terrain et de consultation, il était parvenu aux mêmes propositions. L'objectif est de faire percevoir la situation difficile dans laquelle se trouve aujourd'hui le dispositif de protection de l'enfance faute d'interventions claires et fortes. Il est également nécessaire de hiérarchiser les réformes souhaitables, depuis la simple amélioration d'une pratique déjà existante jusqu'à la nécessaire révision législative.

Qu'une refonte législative soit ou non mise en œuvre, la protection de l'enfance appelle une prise en charge coordonnée des ministères concernés, associant dans l'analyse et les décisions, les Conseils généraux. Ceux-ci, directement ou en s'appuyant sur des associations, assurent en relation étroite avec l'institution judiciaire une part essentielle de la mission de protection de l'enfance que la France doit à chaque enfant vivant sur son sol.