



ÉTÉ UN Q NE

PAR CÉLINE JUNG ET JEAN-LOUIS SANCHEZ

PROTECTION DE L'ENFANCE ET JUSTICE

L'ÉCHEC DE LA LOI ?

Parmi les objectifs de la loi du 5 mars 2007, l'un des principaux visait à renforcer le champ de la protection administrative en matière de protection de l'enfance, pour mettre fin à une tendance observée depuis plusieurs années d'une très forte judiciarisation des situations d'enfants en danger. Cinq ans après, le rapport entre protection administrative et protection judiciaire reste pourtant sensiblement le même, stabilisé depuis plusieurs années autour de 70 %. Erreur d'analyse ou blocage culturel ? Enquête sur un système qui peine à se transformer.

Si l'ambition de la loi était de rééquilibrer le rapport entre protection judiciaire et protection administrative, les derniers chiffres publiés par l'Oned, dans son 7^{ème} rapport en date de mars 2012, confirment que la prévalence de la judiciarisation se maintient. Une situation qui n'inquiète pas particulièrement Jean-Marie Muller, président de la Fédération nationale des associations d'entraide des personnes accueillies en protection de l'en-

fance (Fnadepape), pour qui la loi s'est construite sur un fond d'angélisme. "C'était un échec annoncé, et d'ailleurs nous n'avons jamais envisagé cet objectif de diminution de la protection de l'enfance judiciaire comme un progrès", explique-t-il, remarquant au passage que la Fnadepape n'avait pas été auditionnée lors de la réforme. De même, pour Gilles Séraphin, directeur de l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned), "ce n'est pas

tant la baisse des saisines judiciaires qui importe que la prise de conscience d'une meilleure coopération possible avec les familles".

Déjudiciariser : une orientation issue de l'observation

Mais tout en partageant cette analyse, d'autres restent particulièrement attachés à cette perspective de la loi, comme Fabienne Quiriau, directrice générale de

la Convention nationale des associations de protection de l'enfance (Cnape), pour qui, si la loi n'a pas encore donné tous ses effets, "elle aura au moins permis de marquer un point d'arrêt à une évolution qui faisait de la protection judiciaire la réponse la plus évidente". Et en ce sens, sa position reflète celle de nombreux analystes de la protection de l'enfance qui, s'appuyant sur l'évolution de la problématique faisant apparaître un nombre croissant de familles déstabilisées sans pour autant être maltraitantes, prônent, comme dans de nombreux pays, une intervention de la justice quand toutes les autres possibilités s'avèrent inopérantes.

C'était d'ailleurs l'un des principaux enseignements des enquêtes de l'Observatoire national de l'action sociale (Odas) sur les signalements d'enfants en danger qui, dès 1993, mettait au point, à la demande de l'État, un dispositif d'observation – depuis lors confié à l'Oned. Ces enquêtes menées tous les ans jusqu'en 2006 auprès des départements, révélaient que l'enjeu principal des prochaines années serait de reconstruire un tissu social auprès des familles isolées – tout particulièrement les familles monoparentales. Ce qui nécessiterait de consolider la responsabilité des intervenants sociaux et donc de la protection administrative dans le champ de la protection de l'enfance. De nombreuses situations renvoyées vers la justice reflétaient une "surqualification du danger", alors qu'elles auraient pu faire l'objet d'un traitement social, moins stigmatisant et plus ouvert sur une diversité de réponses, individuelles et collectives. Et d'ailleurs, Philippe Bas, ministre des Affaires sociales à l'époque, n'avait pas manqué de faire référence à ces constats lors

des consultations qui précéderent la loi du 5 mars 2007, pour prôner un rééquilibrage entre protection administrative et protection judiciaire. Une position qu'il explicitera lors des 1^{ères} Assises nationales de la protection de l'enfance que le JAS avait organisées en avril 2006 à Angers (voir encadré ci-contre). Mais sept ans après, les lignes ont peu bougé...

Le faux problème des repères

Il faut dire que l'innovation de la loi ne tient pas tant dans l'instauration de nouvelles règles que dans la promotion de nouvelles postures. En effet, comme l'explique Laure Dourgnon, juriste intervenant dans la formation continue des travailleurs sociaux du champ de la protection de l'enfance, "la loi du 5 mars 2007 ne fait que préciser, à titre indicatif, les situations où la saisine judiciaire est évidente, lorsque les parents refusent l'aide proposée, quand les actions mises en place n'ont pas permis de faire évoluer les

situations ou quand les services se trouvent dans l'impossibilité d'évaluer. Elle est comprise comme rajoutant des conditions dans le recours au judiciaire alors qu'elle ne fait que réaffirmer une articulation mise en place depuis la décentralisation mais qui a du mal à s'incarner dans les pratiques".

Il faut dire que "bien souvent, le recours au juge des enfants est une manière d'ouvrir le parapluie", comme l'explique Laurent Puech, vice-président de l'Association nationale des assistants de service social (Anas). Le recours au juge rassure et, comme le précise Laure Dourgnon, "on pense trop souvent que le juge des enfants est plus compétent que l'Ase, alors que c'est à l'Ase que l'on trouve des professionnels spécialisés dans l'enfance et l'éducatif. Ce sont ces professionnels qui vont voir les familles, pas les juges des enfants, que l'on a trop voulu transformer en éducateur". C'est principalement sur le terrain des droits et libertés, notamment à propos de l'exercice



© Phovoir

de l'autorité parentale, que l'espace judiciaire devrait être perçu par tous comme incontournable. D'autant plus que la protection administrative peut offrir les garanties qui facilitent le dialogue. Si on veut que les choses évoluent vraiment, il va falloir s'attacher à le faire savoir.

Redonner du sens au contrat

C'est en effet l'essence même du travail social, et donc de la protection administrative, que d'instaurer, par une relation d'empathie, un climat de sérénité avec les familles. Mais, dans un contexte de massification des problèmes sociaux et de plus grande complexité des situations, les obstacles dans cette direction s'accumulent. En effet, comme l'explique Laurent Puech, "les travailleurs sociaux doivent faire face à des situations de plus en plus complexes sur lesquelles ils ne sont pas habitués à intervenir". C'est pourquoi, "il y a un travail à mener pour rappeler constamment l'importance de la qualité du dialogue", précise la directrice générale de la Cnape, qui ajoute : "Et tordre le cou à l'idée que face à l'Ase, les familles ne peuvent pas dire non. Encore faut-il pour cela mieux expliquer les possibilités de recours et de contestation".

Cette nécessité de donner toutes ses chances à l'accord des familles dans le cadre administratif est si primordiale que l'Oned a engagé un travail sur le sujet, dont les résultats seront connus à la fin du premier semestre 2013. La question est bien de savoir comment mener ce travail avec les familles, en particulier au moment de l'évaluation. Comment parvient-on à faire s'exprimer les familles en dehors d'une éventuelle sanction ? Sur quoi doit porter



Philippe Bas, alors ministre des Affaires sociales, aux 1^{ères} Assises nationales de la protection de l'enfance (Angers, 2006)

"Des interventions qui ne doivent être ni contradictoires, ni antagoniques"

"Je voudrais vous dire, qu'au moment où nous nous apprêtons à reconnaître pleinement le rôle du président du conseil général pour organiser le signalement, nous ne voulons pas pour autant empêcher que des signalements puissent directement être faits auprès du juge quand il y a effectivement matière à une intervention urgente de la justice. Ce n'est pas un monopole qui doit être donné au président du conseil général, c'est une responsabilité dans l'organisation du signalement pour éviter de se retrouver avec des situations, qu'on a malheureusement trop souvent connues, où parfois la justice est saisie sans véritable raison et où parfois, au contraire, la souffrance de l'enfant peut se prolonger pendant des années sans que personne n'intervienne. D'où l'exigence de cette organisation du signalement, qui ne va pas, naturellement, jusqu'à brouiller les responsabilités entre les institutions.

Je souhaite que ce soit bien clair, il y a exigence d'intervention de la justice à chaque fois que nous nous trouvons dans une situation de danger immédiat pour l'enfant et que la protection sociale n'est pas suffisante pour protéger l'enfant,

ou bien quand les parents ne peuvent pas ou refusent d'accepter l'accompagnement proposé par l'aide sociale à l'enfance. Dans ces deux cas, à l'évidence, c'est par voie d'autorité qu'il convient d'agir et, comme il s'agit aussi de préserver les libertés de chacun, seul le juge peut prendre les décisions qui s'imposent. Dans tous les autres cas, la protection de l'aide sociale à l'enfance doit prévaloir, parce qu'elle suffira alors à protéger du danger. Elle doit prévaloir parce qu'il est toujours préférable que l'enfant reste chez lui quand c'est possible, quand son intérêt est préservé et quand une collaboration peut s'établir avec les parents.

Je dois ajouter que, chacun en a fait l'expérience, il arrive à plusieurs reprises que les parents qui ne collaboreraient pas spontanément avec l'aide sociale se mettent à collaborer lorsque le juge est intervenu. Il ne faut pas voir l'intervention du juge et celle de l'aide sociale à l'enfance comme contradictoires ou antagoniques, elles sont en réalité, dans de très nombreux cas, complémentaires et il faut assurer leur articulation pour qu'elles le soient de plus en plus".

l'accord des parents et comment l'expriment-ils ?

"Tant que les personnes ne sont pas contre, sans pour autant être d'accord, s'ouvre un espace de négociation", rappelle Jacky Guérineau, directeur général adjoint du conseil général de la Manche. Il est en effet plus porteur de travailler sur la recherche de l'accord que dans l'opposition qui

va conduire à une mesure judiciaire, donc imposée. "Cela suppose une certaine prise de risque, ajoute le responsable départemental pour qui, concevoir le travail social dans un champ complètement normé, n'est pas possible. D'ailleurs, il faut accepter de mener des projets auxquels les parents n'adhèrent pas à 100 %". Et d'alerter contre une dérive vers

une trop grande formalisation qui sape les relations.

Dédramatiser le placement

Ce souci de donner toutes ses chances à la protection administrative repose également, selon le président de la Fnadepape, Jean-Marie Muller, sur la dédramatisation des réponses offertes, afin de faciliter le dialogue. Et "l'enjeu se situe surtout au niveau du placement". Ce qui l'amène à s'interroger sur les représentations des professionnels de la protection de l'enfance, tant sur la famille, "largement idéalisée", que sur l'idée même de séparation. "Il y a une culpabilisation collective autour du placement, observe-t-il. On s'échine à croire que tout parent peut être un bon parent avec un bon étayage, alors que finalement, lorsqu'on propose une alternative, on soulage non seulement l'enfant mais aussi le parent d'une rencontre improbable". Si pour le responsable associatif, tout placement va laisser une trace indélébile, il est parfois la moins mauvaise solution. Une peur du placement chez les travailleurs sociaux qui s'observe également, selon Alain Grevot, expert de la protection de l'enfance, en ce qui concerne le travail en milieu ouvert, "où pourtant une marge de manœuvre semblait davantage possible en termes de déjudiciarisation". Il faut donc tout faire pour combattre ces peurs, mais non pas avec le souci de le faire pour faciliter la déjudiciarisation, mais pour donner une image de plus grande proximité du travail social. Car le véritable enjeu est bien celui de donner toutes ses chances à l'enfant.

Lutter contre les cloisonnements

En fin de compte, le vrai défi est bien de penser, conformément à

"On ne change pas une culture du jour au lendemain"



© DR

Fort de son expérience en tant que directeur des services de l'association JCLT et de ses travaux de recherche au sein de l'Odas, Alain Grevot, expert de la protection de l'enfance en France et à l'étranger, nous propose son éclairage.

Le JAS : Comment analyser aujourd'hui l'échec de cette ambition de déjudiciarisation ?

Alain Grevot : En France, on a construit une culture professionnelle qu'on ne change pas du jour au lendemain. Les pères fondateurs de notre dispositif, qui s'est construit au lendemain de la seconde guerre mondiale, sont les juges des enfants, qui ont incarné autant une autorité morale que judiciaire. Le dispositif administratif, à partir de 1958, s'est construit en référence à l'assistance éducative, sans pour autant dégager de limite claire. De plus, le juge des enfants français est un personnage identifiable, accessible. Et de l'autre côté, on a une administration, anonyme par essence. D'ailleurs le juge des enfants a bénéficié, jusque dans les années 90,

d'une image positive, alors que l'image de la Ddass a la peau dure. Les pratiques sont imprégnées de ces codes, et les jeunes professionnels qui sortent aujourd'hui de l'école sont convaincus qu'on ne se mêle de la vie des gens que s'il y a un tiers. On voit bien, avec le dispositif de l'information préoccupante, combien cette question de l'ingérence est embarrassante. Mais c'est avant tout une culture professionnelle. Actuellement, il y a très peu de concepts cliniques alternatifs. Dès lors qu'on a des inquiétudes pour un enfant, très peu de professionnels se sentent autorisés et armés pour intervenir sans que soit représenté le juge des enfants.

Le JAS : Comment s'y sont pris d'autres pays qui ont réussi à inverser le rapport entre protection judiciaire et protection administrative ?

Alain Grevot : Dans les pays fédéraux, il n'y a pas ce besoin d'un État qui doit intervenir, ce tiers, représenté chez nous par le juge des enfants. Chez nos voisins, la justice est totalement subsidiaire, elle n'intervient que dans des cas d'extrême gravité ou de grand conflit entre familles et services sociaux. Et quand des pays comme l'Allemagne et la Belgique ont entrepris une déjudiciarisation, sur un mode très volontariste au début des années 90, leur action était avant tout guidée par une éthique de travail social. Plus important encore, le changement venait de la base, des acteurs de terrain, alors qu'en France, la réforme de 2007 était avant tout portée par les responsables du secteur. La différence essentielle tient dans une culture démocratique, basée sur la recherche de consensus, qui n'est pas celle de la France.

l'esprit de la loi, davantage de souplesse entre administratif et judiciaire, ce qui permettrait de décrire la question de l'orientation en début de parcours. En effet, l'entrée dans le dispositif doit pouvoir se penser de façon plus globale, afin de desserrer le nœud de l'évaluation, qui semble bien le point sensible du système où se concentrent

enjeux éthiques, enjeux de pouvoir, enjeux de risque. "Cette fluidité, c'était bien l'objectif de la loi, précise Fabienne Quiriau. Il faut que tous les acteurs réfléchissent ensemble et le rôle des départements c'est justement d'animer cette réflexion commune. Sinon les choses vont continuer à se faire dans la rupture". Car tout ne se joue pas à l'entrée

dans le dispositif. Un vrai dialogue entre tous les acteurs en cours de mesure et la réévaluation des situations pourraient permettre davantage de retours en famille et de réorientations vers le secteur administratif, lorsque la première mesure était judiciaire.

Toutefois, cette possibilité est moins étendue qu'on le pense, car les situations confiées à la justice sont de plus en plus graves. C'est le sentiment de Marie-Pierre Hourcade, présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), pour qui "les Parquets jouent bien leur rôle de filtre. Par exemple, nous ne sommes plus saisis comme par le passé pour des problèmes d'absentéisme scolaire". Un diagnostic que partage Florence d'Andrea, juge des enfants, magistrat coordinateur du tribunal

pour enfants de Meaux, en Seine-et-Marne: "On constate moins de non-lieux qu'auparavant, lorsque les juges étaient saisis parfois sans grand discernement". En outre, ajoute-t-elle, "notre hésitation à se dessaisir vient aussi du fait que lorsqu'un climat de confiance est établi, on hésite à proposer des organisations entraînant des changements d'équipes, qui pourraient alors fragiliser tout le travail mené en amont".

Le vrai défi: la qualité de la réponse

Il faut donc donner toujours plus d'assurance sur la qualité de la protection administrative. Une ambition que les départements ne pourront assumer qu'après avoir réfléchi à la notion d'autorité administrative, qui "ne se résume pas une signa-

ture", souligne Jacky Guérineau. Pour lui, il y a "toute une doctrine administrative à construire". Et d'abord en interne. Là encore, un changement culturel d'importance qui, selon le directeur général adjoint de la Manche, doit s'accompagner de trois éléments: du temps, de la formation, mais aussi "un positionnement institutionnel fort du conseil général". Car l'étalement des services existe aussi au sein même des départements. "Quand un enfant est pris en charge par l'Ase, on assiste à un désengagement des autres services sociaux. L'Ase va se concentrer sur l'enfant mais tout le travail global, notamment sur les problématiques d'insertion, passe en arrière-plan, alors que tout est lié". Cinq ans après la réforme, le cadre est posé, mais le plus dur reste à faire. ■

UNE JOURNÉE DANS LE CABINET DU JUGE: un concentré d'humain

Des mesures qui ne se mettent pas en place dans de bonnes conditions, des parents dépassés, des enfants qui vont mal, des pleurs, des cris. Mais aussi des familles qui se retrouvent. Le quotidien du juge des enfants est de savoir quand et comment agir dans des situations toujours singulières, mais aussi de savoir quand passer la main.

Il est 8h30. La journée de Catherine de la Hougue, juge des enfants, vice-présidente du tribunal pour enfants de Coutances, dans la Manche, commence. À l'entrée du tribunal de grande instance, plusieurs personnes font la queue devant le portique de sécurité. Parmi eux, plusieurs enfants sont là en ce mardi matin de janvier. Avant de commencer les audiences,

la juge a encore une demi-heure devant elle. Le temps de faire le point avec la responsable de secteur de l'aide sociale à l'enfance. Une situation les préoccupe particulièrement: un jeune en grande souffrance psychique est en danger. Du fait du manque de place dans l'unique institution adaptée, le jeune séjourne actuellement en psychiatrie adulte. "On manque cruellement de solutions en psy-

chiatric de l'adolescent", commente Catherine de la Hougue.

"C'est un beau dossier parce qu'il évolue"

Il est 9h00, les audiences débutent. Sur le bureau de la juge, un dossier d'environ 15 cm. Huit ans de mesure. L'année précédente, elle



© Le JAS

a prononcé une mesure d'accompagnement au placement en milieu naturel (APMN) pour l'aîné après plusieurs années de placement en institution. "Quand est-ce qu'on clôt votre dossier?", demande-t-elle à la famille, un couple et leurs deux enfants, avant d'ajouter: "C'est un beau dossier, parce qu'il évolue, parce que Léo⁽¹⁾ est rentré à la maison". "Tout est gravé", dit le père de famille. Depuis que l'aîné est revenu dans sa famille, il a fallu trouver un équilibre. Au grand regret des professionnels mais aussi de son mari, la mère a cessé les consultations avec l'infirmière psychiatrique. Les enfants écoutent avec une grande attention ce que les grands racontent sur le quotidien, la maison, l'école. Aujourd'hui les travailleurs sociaux viennent deux à trois fois par semaine au domicile. La juge s'interroge sur l'opportunité de poursuivre cette mesure ou de la rem-

placer par une aide éducative en milieu ouvert (AEMO). La mère de famille, méfiante, demande quel travailleur social suivra la mesure. En huit ans, les relations entre la famille et les intervenants ont parfois été très difficiles. Y compris avec la juge. "Et pourtant on est là, on se parle, on avance, non?". Le père, perplexe, interroge: "Combien de services y a-t-il pour les enfants?". Finalement la mesure d'APMN sera renouvelée pour un an, l'idée d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) est un instant envisagée pour soutenir la famille dans ses difficultés financières et sa recherche d'un logement plus grand, mais ajouter des intervenants supplémentaires n'est pas accepté par les parents pour l'instant. En rédigeant son jugement, qu'elle dicte à sa greffière devant la famille, Catherine de la Hougue bute sur un mot, demande aux

À la fin de chaque audience, Catherine de la Hougue prend le temps de dire un mot à chacun.

parents ce qu'ils diraient: "Votre fils a-t-il trouvé ou retrouvé sa place?"

"Tu te vois rester jusqu'à 18 ans à la maison d'enfants? Oui, je m'y suis préparée"

Tandis que des situations avancent, d'autres au contraire s'enlisent. Un couple accompagné de leurs trois enfants se présente. En octobre, la juge des enfants a ordonné pour cette famille, déjà suivie en AEMO, une mesure d'APMN qui n'a jamais été mise en place en raison de la saturation du service éducatif chargé de cette mesure. La mise en place d'un soutien par une technicienne de l'intervention sociale et familiale (TISF) n'a pas

pu se mettre en place non plus du fait de l'état du logement, "envahi de détrit" selon le rapport que lit à haute voix la juge. "Des cartons qu'on garde à cause des garanties", expliquent les parents. Les audiences se poursuivent à un rythme soutenu. Une mère et ses quatre enfants prennent place face au bureau de la juge. La famille se recompose doucement, le plus petit, âgé de 4 ans et demi est toujours placé en famille d'accueil. Son retard de croissance est flagrant. L'aîné, également accueilli en famille d'accueil, est en institut médico-professionnel (IMPro) et en classe intégrée au collège; il rentre au domicile un week-end sur deux. Son frère de 8 ans et demi, qui vit au domicile, est suivi au centre médico-psycho-pédagogique (CMPP) et connaît de grosses difficultés dans sa scolarité. Leur sœur est brillante au collège, mais doit faire face à des échéances douloureuses. Elle n'est pas certaine de pouvoir venir témoigner aux côtés de son avocate et de son administrateur ad hoc lors de l'audience en correctionnelle mettant en cause son père. Les intervenants proposent de poursuivre leurs interventions dans un cadre administratif. La situation a bien évolué selon eux, avec "une maman qui connaît mieux ses limites et est en accord avec les orientations du service". La découverte par le plus petit de la boîte à bonbons sur le bureau de la juge détend l'atmosphère. Catherine de la Hougue énonce son jugement: "L'adhésion totale à l'ensemble des mesures proposées pour tous les enfants conduit à penser qu'il n'est pas nécessaire de poursuivre des mesures imposées". "C'est une marque de confiance", précise-t-elle à la mère. Les audiences se succèdent ainsi à un rythme sou-

tenu toute la matinée. "Tu te vois rester jusqu'à 18 ans à la maison d'enfants?", demande Catherine de la Hougue à une enfant de 13 ans dont la mère est décédée et le père incarcéré pour des faits criminels non encore jugés. "Oui, je m'y suis préparée", répond-elle.

"Tu vois, fallait pas stresser"

Il est 14h00. L'après-midi s'ouvre sur un conflit familial complexe. La juge a été saisie par un jeune de 17 ans et demi, représenté par son avocat et accompagné de son oncle chez qui il a élu domicile. À la suite d'une dispute plus violente que les autres avec ses parents, soldée par l'arrivée des gendarmes, le jeune est parti vivre chez son oncle. Malgré la tension palpable entre le jeune et ses parents, ces derniers réclament son retour. La séparation leur est difficile, le plus insupportable est pour eux de voir l'oncle prendre en charge leur enfant. Le jeune semble faire les frais d'une brouille familiale. Des reproches fusent de tous les côtés,

Catherine de la Hougue forme avec sa greffière, Jannick Aumond, un véritable duo.



la mère pleure d'impuissance: "On est tes parents!". Pour y voir plus clair, la juge propose une mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) en espérant qu'elle contribuera à renouer des liens entre les parents et leur fils, au bord de la majorité, confié à l'oncle en tant que tiers digne de confiance. "J'ai compris, je reverrai plus mon fils", lâche le père. "Vous auriez préféré qu'il soit placé en foyer?", interroge la juge. "Oui", répondent les parents, "Certainement pas!", répond leur fils. L'oncle sera-t-il capable de garantir un rétablissement du dialogue entre le fils et ses parents comme l'y enjoint la juge? Les conflits familiaux et surtout de couple sont une partie importante des situations que Catherine de la Hougue voit dans son cabinet. L'enfant est souvent pris en otage dans ce conflit entre adultes. "Les parents sont dans la séduction. Ils ont une peur bleue: ne pas être aimés de leurs enfants, note la magistrate. Ça marche un temps, mais à l'adolescence ça explose". Avec des retours en arrière possibles, comme cette dernière situation où un accompagnement au retour est demandé pour une adolescente qui a connu un bref passage en foyer. À l'éducatrice qui se dit rassurée sur le retour de la jeune au domicile, la juge pose la question du bien fondé d'une poursuite dans le cadre judiciaire et propose de se dessaisir au profit d'un suivi administratif. La mère souffle à sa fille: "Tu vois, fallait pas stresser", et pousse un long soupir en signant la décision. Comme tous ceux qui sont venus aujourd'hui, parents, éducateurs et avocats, elle repart avec en main la décision rendue. ■

(1) Les prénoms ont été changés.