



Paris, le 24 avril 2015

DECISION DU DEFENSEUR DES DROITS MDE-2015-103

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

Vu le code civil ;

Vu le code de l'action sociale et des familles et notamment l'article L223-1 ;

Après consultation du Collège compétent en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant ;

Saisi de difficultés récurrentes quant à la mise en place du projet pour l'enfant prévu par la Loi du 5 mars 2007 ;

Décide d'adresser les recommandations générales suivantes à Madame la Garde des Sceaux, à Madame la Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, à Madame la Secrétaire d'état chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie et à Mesdames et Messieurs les Présidents des Conseils départementaux.

Jacques TOUBON

Recommandations générales relatives au projet pour l'enfant

L'article L.223-1 du code de l'action sociale et des familles modifié par la loi n°2007-293 du 5 Mars 2007, dispose que « *Les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale établissent un document intitulé "projet pour l'enfant" qui précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de leur mise en œuvre. Il mentionne l'institution et la personne chargées d'assurer la cohérence et la continuité des interventions. Ce document est cosigné par le président du conseil départemental et les représentants légaux du mineur ainsi que par un responsable de chacun des organismes chargés de mettre en œuvre les interventions. Il est porté à la connaissance du mineur et, pour l'application de l'article L. 223-3-1, transmis au juge.* »

Huit ans après l'adoption de la loi, le Défenseur des droits a pu constater, au regard des situations individuelles dont il est saisi, que le projet pour l'enfant (PPE) n'est pas systématiquement élaboré lorsqu'une mesure éducative est exercée auprès d'un enfant, alors même qu'il s'agit d'une obligation légale.

Partant de ce constat, il a décidé de dresser un état des lieux de la mise en place du projet pour l'enfant sur le territoire national, en identifiant les éléments de blocage ou de retard et en recensant les pratiques relatives à l'élaboration de ce document.

Ainsi, en février 2014, le Défenseur des droits s'est adressé à chaque conseil départemental¹, lui demandant de remplir et retourner un questionnaire concernant la mise en place du « projet pour l'enfant » sur son territoire.

Soixante-treize conseils départementaux ont répondu à cette enquête, représentant un taux suffisant pour pouvoir en tirer des enseignements de portée générale, au premier rang desquels le constat de l'insuffisante mise en œuvre des PPE ainsi que la grande diversité des pratiques selon les territoires.

Ainsi, 32% des départements ayant répondu indiquent ne pas élaborer de projet pour l'enfant. Par ailleurs, ceux qui répondent mettre en œuvre cet outil le font, pour la majorité, depuis moins de trois ans. En outre, dans les départements concernés, ces dispositions ne sont pas mises en œuvre sur l'ensemble du territoire départemental, ni pour l'intégralité des mesures éducatives exercées ou financées par le conseil départemental. Cette étude a également mis en exergue une très grande diversité, tant en ce qui concerne le mode d'élaboration du projet pour l'enfant, que la qualité des personnes y participant, le signant, etc.²

¹ Le questionnaire du Défenseur des droits avait été adressé aux conseils généraux. Leur nouvelle dénomination de « conseils départementaux » est retenue dans la présente recommandation.

² Les résultats exhaustifs de l'étude menée par le Défenseur des droits en 2014 feront l'objet d'une prochaine publication.

Pourtant, le projet pour l'enfant est un outil primordial de la protection de l'enfance qui doit permettre une cohérence et une lisibilité accrues de l'ensemble des actions et mesures exercées auprès d'un enfant et de sa famille : par une vision globale et partagée de la situation du mineur au regard de ses besoins fondamentaux ; par une meilleure articulation des actions menées auprès de lui par les différentes institutions et services ; par l'association des parents et de l'enfant lui-même à son élaboration ; par une évaluation et un ajustement réguliers en fonction de l'avancement de sa réalisation effective.

Tel est le constat qui conduit le Défenseur des droits à adopter les présentes recommandations.

Cette décision s'inscrit dans le contexte de l'examen par le parlement d'une proposition de loi relative à la protection de l'enfance, qui vise à développer les PPE dans l'ensemble des départements : elle a ainsi vocation à éclairer les débats en cours.

1. Un outil ambitieux au service de la protection de l'enfance et des droits de l'enfant

Si le projet pour l'enfant prend la forme d'un document, sa formalisation n'est pas une fin en soi mais le résultat d'une démarche, centrée sur l'enfant et ses besoins fondamentaux, qui va se construire en concertation avec la famille, et favoriser une plus grande lisibilité dans la mise en œuvre des actions qui seront définies, pour l'enfant, ses parents comme pour les différents intervenants. Ce faisant, le projet pour l'enfant garantit bien la prise en compte de l'intérêt de l'enfant, et l'effectivité de son droit au développement.

1.1 Déterminer les besoins fondamentaux de l'enfant, les objectifs de la prise en charge et les moyens d'y parvenir

L'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant dispose que « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.* » Cet article doit être considéré comme directement applicable en droit interne, conformément aux jurisprudences du Conseil d'Etat puis de la Cour de cassation.

En droit interne, l'article L. 112-4 du Code de l'action sociale et des familles dispose que « *L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant* ».

Dans le respect de ces textes, la démarche d'élaboration du projet pour l'enfant est l'occasion de s'appuyer sur l'évaluation des besoins fondamentaux de l'enfant, placé de fait au centre de l'intervention, évaluation à partir de laquelle sera déterminé un plan d'action, précisant le rôle du ou des parents, les moyens mis en œuvre et les délais. Le travail autour du projet pour l'enfant permettra de « reprendre » et expliciter avec la famille les motifs ayant conduit à la mise en place de la mesure éducative. Il devra également permettre à l'enfant

de faire part, à cette occasion, de ses préoccupations, de ce qu'il souhaite, et faire entendre sa parole et son opinion.

Or, le Défenseur des droits a pu constater que l'enfant participe à l'élaboration du PPE le concernant dans moins de 6 départements sur 10³.

Cette participation, qui dépend souvent de l'âge de l'enfant, devrait être systématisée et adaptée en fonction de son degré de maturité.

En effet, l'article 12 alinéa 1 de la convention internationale des droits de l'enfant énonce que *«Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité »*.

L'alinéa 2 du même article précise que les Etats parties donneront notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié, ces dispositions ayant été reconnues d'applicabilité directe par la Cour de cassation, le 18 mai 2005⁴.

Il conviendra de veiller à ce que l'enfant soit dûment informé de sa possibilité d'être accompagné par une personne de son choix dans le cadre de cette démarche.

- **Le Défenseur des droits recommande que l'enfant soit systématiquement associé à l'élaboration du projet pour l'enfant et puisse faire part de ses observations, dans des conditions qui tiennent compte de son degré de maturité.**

1.2 Travailler avec les familles

S'inscrivant plus largement dans une volonté du législateur d'impliquer les parents dans la prise en charge des enfants bénéficiant d'une mesure socio-éducative, l'élaboration du projet pour l'enfant a pour objectif de favoriser le travail avec les familles et ce, à plusieurs niveaux.

En vertu de l'article L.223-1 du code de l'action sociale et des familles, le projet pour l'enfant est élaboré par les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale. Ces derniers sont dès lors pleinement impliqués dans le processus de détermination du plan d'action concernant leur enfant.

Ensuite, sans être un contrat, le projet pour l'enfant est co-signé par les représentants légaux de l'enfant concerné, ce qui garantit a minima leur bonne information et leur permet de prendre part, dans la mesure de leurs possibilités, au projet de leur enfant et à la mise en place des actions exercées auprès de ce dernier. L'article L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles indique à cet égard que le PPE précise le « rôle » du ou des parents

³ 29 départements sur les 50 ayant indiqué au Défenseur des droits mettre en place les PPE indiquent que l'enfant participe à l'élaboration du projet le concernant.

⁴ CCass, 1re Civ., 18 mai 2005, pourvoi n° 02-20.613

dans le plan d'action qui sera défini, plaçant bien ceux-ci en position de pouvoir en être eux-mêmes acteurs.

Enfin le projet pour l'enfant va permettre également de définir les moyens mis en place pour aider et accompagner les parents, en complément des actions en direction de l'enfant, ce qui contribuera d'autant à l'évolution positive de la situation, la finalité de l'intervention publique étant de permettre chaque fois que possible le maintien ou le retour de l'enfant dans sa famille⁵.

- **Le Défenseur des droits rappelle que le projet pour l'enfant constitue un support essentiel du travail avec les parents titulaires de l'autorité parentale, en garantissant leur information, leur consultation sur le projet pour leur enfant, leur participation à son élaboration, et leur implication concrète dans les mesures mises en œuvre.**

2. Un document dynamique favorisant la continuité du parcours de l'enfant

Une prise en charge socio-éducative peut impliquer de nombreux acteurs et comprendre plusieurs mesures concomitantes ou successives.

Or, l'intérêt de l'enfant commande que soient garanties la cohérence et la continuité de son parcours en protection de l'enfance.

Le projet pour l'enfant doit permettre de répondre à cette exigence en organisant l'articulation et la coordination entre les différentes institutions et interventions.

2.1 Une vision globale de la situation de l'enfant

Il convient de garantir pour l'enfant que l'ensemble des aspects de sa situation soient bien pris en compte par les différents intervenants auprès de lui. Dans cet objectif, le Défenseur des droits souhaite mettre l'accent sur les préconisations suivantes :

- Un document garanti par le président du conseil départemental

Il résulte des dispositions de l'article L223-1 du code de l'action sociale et des familles que l'élaboration du projet pour l'enfant relève de la responsabilité du président du conseil départemental, y compris lorsque les mesures mises en œuvre sont exercées par des services habilités.

⁵ A cet égard, l'article 9 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant précise que « 1. Les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant. 2. Dans tous les cas prévus au paragraphe 1 du présent article, toutes les parties intéressées doivent avoir la possibilité de participer aux délibérations et de faire connaître leurs vues. (...) ».

L'article L221-4 alinéa 2 du code de l'action sociale et des familles précise quant à lui que «*Lorsqu'un enfant bénéficie d'une mesure prévue à l'article 375-2 ou aux 1°, 2°, 4° et 5° de l'article 375-3 du code civil⁶, le président du conseil départemental organise, sans préjudice des prérogatives de l'autorité judiciaire, entre les services du département et les services chargés de l'exécution de la mesure, les modalités de coordination en amont, en cours et en fin de mesure, aux fins de garantir la continuité et la cohérence des actions menées. (...)*»

Le projet pour l'enfant est l'instrument majeur permettant au président du conseil départemental de remplir sa mission résultant de ces dispositions légales. Il convient dès lors que ce dernier s'assure de l'élaboration du projet pour l'enfant pour l'ensemble des enfants bénéficiant d'une mesure d'aide éducative, que celle-ci s'exerce en milieu ouvert ou qu'il s'agisse d'une mesure d'accueil de l'enfant.

Par ailleurs, l'article L.227-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que «*Dans le cas où les mineurs ont été confiés à des particuliers ou à des établissements en application des articles 375-3 et 375-5 du code civil, ils sont placés sous la protection conjointe du président du conseil départemental et du juge des enfants*».

Toutefois, les textes ne précisent actuellement qu'un cas de transmission du projet pour l'enfant au juge des enfants, à savoir celui où le magistrat décide que les conditions d'exercice des droits de visite et d'hébergement qu'il a fixés seront déterminées conjointement entre le service et les parents dans le cadre du PPE. Il paraît cependant essentiel que le juge des enfants, chaque fois qu'il est saisi, ait systématiquement connaissance du projet pour l'enfant afin notamment d'assurer, à son niveau, la continuité et la cohérence du parcours de l'enfant.

- **Le Défenseur des droits rappelle que le président du conseil départemental, en sa qualité de chef de file de la protection de l'enfance, doit garantir l'élaboration d'un projet pour l'enfant pour chaque enfant relevant de ce dispositif ainsi que son adaptation permanente à l'évolution des besoins de l'enfant.**
- **Le Défenseur des droits recommande que le projet pour l'enfant soit systématiquement transmis au juge des enfants saisi de la situation de l'enfant, à charge pour ce magistrat de s'assurer de la communication du document.**

- Un document unique

A l'heure actuelle, de nombreux professionnels considèrent le projet pour l'enfant comme un énième document administratif dont la rédaction serait chronophage, et dont ils peinent à percevoir le sens et l'utilité.

⁶ Il est fait ici référence aux situations dans lesquelles est exercée une mesure d'aide éducative en milieu ouvert ou dans lesquelles l'enfant est confié à l'autre parent, à un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance, à un service ou à un établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ou suivant toute autre modalité de prise en charge ou bien à un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé.

En effet, la prise en charge d'un enfant en protection de l'enfance donne lieu à l'élaboration de nombreux documents⁷. Or, il ressort de l'étude menée par le Défenseur des droits que la distinction entre ces documents n'est pas toujours aisée et peut entraîner des difficultés de compréhension, tant pour les travailleurs sociaux que pour les familles ou les enfants concernés.

- **Aussi, le Défenseur des droits recommande qu'il soit procédé à une simplification des obligations faites aux établissements et services éducatifs, en termes de production de documents écrits. Le PPE pourrait dans cette hypothèse constituer le document unique de prise en charge de l'enfant, socle d'une intervention repensée et renouvelée auprès de l'enfant et de sa famille.**

- Un document élaboré pour l'ensemble des mesures éducatives

Afin de permettre une vision globale et continue de la situation singulière de chaque enfant, il paraît essentiel que le projet pour l'enfant soit élaboré pour l'ensemble des mesures exercées, mesures administratives et judiciaires, impliquant ou non un accueil de l'enfant, en institution ou en famille d'accueil.

Or, le Défenseur des droits a pu constater que, dans les départements où les dispositions de l'article L.223-1 du code de l'action sociale et des familles sont mises en œuvre, elles ne le sont pas toujours pour l'intégralité des mesures socio-éducatives exercées ou financées par le conseil départemental⁸.

- **Au vu de ces éléments, le Défenseur des droits tient à rappeler l'obligation résultant de la loi du 5 mars 2007 d'élaborer un projet pour l'enfant pour tous les mineurs faisant l'objet d'une mesure éducative, quel que soit le type de mesure (administrative ou judiciaire, avec hébergement ou en milieu ouvert) ou l'âge du mineur concerné.**
- **Le Défenseur des droits renvoie à sa décision n° MDE 2014-134 du 29 septembre 2014 par laquelle il préconisait que l'élaboration du projet pour l'enfant soit généralisée aux situations où l'enfant est confié à une personne désignée tiers digne de confiance ou à un autre membre de la famille.**

- Un document qui prend en compte l'environnement de l'enfant

Le projet pour l'enfant est un document individuel dans la mesure où il doit permettre d'identifier les besoins propres à chaque enfant. Il doit de plus prendre en compte l'environnement de l'enfant. Dès lors, il paraît nécessaire que le PPE considère l'existence d'une fratrie, notamment en vue de mieux appréhender la place de l'enfant dans sa famille,

⁷ A cet égard, le code de l'action sociale et des familles prévoit notamment l'élaboration d'un contrat de séjour, ou à défaut d'un document individuel de prise en charge (DIPC), lors d'une prise en charge en établissement médico-social, ou d'un contrat d'accueil, lorsque l'enfant réside chez un assistant familial.

⁸ Des disparités importantes peuvent être constatées : certains départements ne mettent pas en place le projet pour l'enfant pour les mesures d'aide éducative en milieu ouvert exécutées par des associations habilitées, voire pour des aides éducatives à domicile. D'autres départements ne l'élaborent, pour l'instant, que pour les placements en institution ou inversement uniquement pour les placements en famille d'accueil.

définir des objectifs d'action concernant ses relations avec ses frères et sœurs et le maintien des liens entre eux, ou l'articulation des mesures exécutées auprès de chaque enfant d'une même fratrie.

- **Le Défenseur des droits recommande que soient systématiquement considérées dans l'élaboration du projet pour l'enfant la situation de l'ensemble de la fratrie, la place de chaque enfant en son sein, et les liens entre frères et sœurs, ainsi que la coordination et la cohérence des actions concomitantes auprès de chacun d'eux.**
- Un document élaboré en concertation avec l'ensemble des professionnels intervenant auprès de l'enfant

Afin de garantir la cohérence du parcours de l'enfant, il convient que l'ensemble des professionnels intervenant auprès de l'enfant, ou tout au moins ceux qui le connaissent le mieux, participent à la réflexion conduisant à l'élaboration du projet pour l'enfant.

Près de 40% des départements mettant en place le projet pour l'enfant indiquent établir le document suite à une réunion de synthèse relative à la situation de l'enfant. Dans un département, le document PPE est établi durant cette réunion. Certains conseils départementaux précisent que ce document est élaboré de manière collégiale ou pluridisciplinaire.⁹

Cette pratique mérite d'être encouragée. Les réunions pluridisciplinaires, souvent nommées réunions de synthèse, permettent en effet, en réunissant l'ensemble des intervenants auprès de l'enfant, de croiser les compétences et les savoir-faire, et de garantir une plus grande efficacité. Ces intervenants seront d'autant mobilisés que leur contribution sera effectivement prise en compte et que leur participation prendra sens dans les missions qui leur sont confiées (et qui peuvent dépasser le seul champ de la protection de l'enfance : Education nationale, modes de garde des 0 à 3 ans, professionnels de santé...). Enfin, la prise en compte de la parole des assistants familiaux devra faire l'objet d'une attention particulière.

L'enquête adressée aux conseils départementaux s'est aussi intéressée aux référents de l'enfant au sein des services d'aide sociale à l'enfance et à leur implication dans l'élaboration du PPE.

Il en ressort que dans 34 départements des 50 départements ayant indiqué mettre en œuvre cet outil, le PPE est rédigé par le référent de la situation de l'enfant ; dans 28 de ces départements, le document est signé par le référent de l'enfant (pour les autres conseils départementaux, le PPE est signé par un cadre ou responsable ayant délégation de signature du président du conseil départemental).¹⁰

⁹ Il est par ailleurs à noter que le projet pour l'enfant est, dans un des départements ayant répondu au questionnaire qui leur avait été adressé, établi par un « coordinateur PPE », dans un autre par une « équipe référente ».

¹⁰ L'hétérogénéité constatée dans les pratiques des départements concernant la fonction de référents nécessiterait une étude plus approfondie de ces premiers résultats.

- **Le Défenseur des droits recommande que l'élaboration du projet pour l'enfant, ou son actualisation, fasse l'objet d'un examen pluridisciplinaire qui permette à chaque professionnel intervenant auprès de l'enfant de faire part de ses réflexions, constats et préoccupations, facilitant ainsi la cohérence des mesures et du parcours de l'enfant. Il recommande également que chaque fois qu'un référent de l'enfant est désigné au sein des services d'aide sociale à l'enfance, ce dernier soit systématiquement associé à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre des objectifs du PPE.**

2.2 Un document au plus près de l'évolution de la situation de l'enfant

La rédaction du projet pour l'enfant doit conduire à s'interroger sur le parcours de vie de l'enfant concerné, et en tant que tel, être conçu comme un document dynamique, évoluant avec l'enfant et ses besoins.

L'étude menée par le Défenseur des droits a permis d'observer que le réexamen des projets pour l'enfant était prévu dans la plupart des départements élaborant ce document. Elle n'a toutefois pas permis de déterminer si ce réexamen était réellement mis en pratique, et si oui, selon quelles modalités.

Or le réexamen périodique du projet pour l'enfant est nécessaire afin qu'il soit et demeure en adéquation avec l'évolution de la situation de l'enfant, mais aussi avec l'évaluation de l'efficacité des actions conduites auprès de l'enfant et de sa famille.

- **Le Défenseur des droits recommande une actualisation régulière du projet pour l'enfant afin qu'il évolue avec les besoins de l'enfant et que les objectifs opérationnels et les moyens fixés soient réajustés et adaptés en fonction des avancées réalisées, ou non, auprès du mineur et de sa famille.**

Conclusion :

L'élaboration du projet pour l'enfant, voulue par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, est une démarche ambitieuse. Le document formalisé, résultat de cette démarche, se veut un outil dynamique et pratique. Il doit aider les professionnels à appréhender de manière plus globale la situation de l'enfant et les diverses mesures mises en œuvre dans son intérêt. Mais il doit aussi favoriser la lisibilité et la traçabilité des actions conduites, ainsi que leur évaluation, pour les enfants et les familles. Il constitue ainsi un instrument privilégié du dialogue avec l'enfant et ses parents.

Or, huit ans après l'adoption de la loi réformant la protection de l'enfance, l'élaboration du projet pour l'enfant n'est pas encore entrée dans les pratiques professionnelles de l'ensemble des acteurs de terrain. Si cet outil reste largement sous-utilisé, c'est en raison des réserves qui subsistent quant à son utilité et à son sens, dans un contexte où les professionnels et les services sont soumis à des obligations administratives qui « embolisent » leur capacité d'intervention directe auprès des enfants et des familles. Ce document cadre présente pourtant des intérêts majeurs pour ces professionnels : une

meilleure appropriation des mesures mises en œuvre, notamment lors d'un changement de professionnel en charge de la situation de l'enfant, ou d'un changement de département par la famille, une meilleure coordination entre acteurs, et un cadre favorisant l'évolution positive des pratiques de travail avec les familles.

- **Conscient qu'une appropriation du projet pour l'enfant par les professionnels de terrain ne pourra aboutir sans une meilleure connaissance de cet outil, de ses objectifs et des moyens pour les atteindre, le Défenseur des droits recommande qu'une impulsion forte soit donnée au plan national et au plan local en termes de sensibilisation, de formation et d'accompagnement des professionnels de terrain.**

- **Afin d'harmoniser les pratiques et garantir l'égalité de traitement sur le territoire national e Défenseur des droits recommande la fixation d'un référentiel national permettant de définir le cadre, le contenu et la méthodologie d'élaboration des PPE dans un objectif d'harmonisation des pratiques entre tous les départements.**

Notification :

Le Défenseur des droits adresse la présente recommandation, pour information et suites à donner, à Madame la Garde des Sceaux, à Madame la Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, à Madame la Secrétaire d'état chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie et à Mesdames et Messieurs les Présidents des Conseils départementaux.