

Paris, le 9 mai 2019

Avis du Défenseur des droits n°19-08

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 ;

La Défenseure des enfants ayant été auditionnée le 25 avril 2019 par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'aide sociale à l'enfance, le Défenseur des droits émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques TOUBON

La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant est venue réaffirmer l'importance de respecter les droits de l'enfant relevant de l'aide sociale à l'enfance et de garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant.

La démarche de consensus¹ autour des besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance, qui a accompagné la mise en œuvre de la loi du 14 mars 2016, a, quant à elle, permis d'identifier les besoins fondamentaux universels de l'enfant parmi lesquels un « méta besoin » qui englobe tous les autres : le besoin de sécurité de l'enfant. Celui-ci regroupe trois dimensions : le besoin affectif et relationnel primordial, le besoin physiologique et de santé et le besoin de protection. Ce « méta-besoin » doit être pourvu par un « donneur de soins », un adulte qui se soucie de l'enfant et lui propose une relation affective stable.

La prise en compte et la réponse apportée aux besoins d'affection et de sécurité sont par ailleurs considérés par le comité des droits de l'enfant des Nations Unies² comme une condition nécessaire à la recherche du meilleur intérêt des enfants et de la réalisation de leurs droits. De la même manière, la réalisation des droits de l'enfant et la considération portée à leur intérêt supérieur doivent permettre de satisfaire les besoins fondamentaux de l'enfant.

Droits et besoins fondamentaux de l'enfant sont ainsi interdépendants, comme l'illustre un certain nombre d'articles de la convention relative aux droits de l'enfant, tels que l'article 6 sur le droit à la vie, à la survie et au développement ; l'article 27 qui reconnaît le droit à un niveau de vie suffisant ; l'article 24 concernant la santé ; l'article 31 portant sur le droit au jeu, ou encore l'article 19 qui énonce le droit à être protégé contre toute forme de violence et qui fait ainsi référence au besoin fondamental de sécurité.

Ces deux notions, de droits et de besoins fondamentaux, ont pour unique finalité de permettre le développement physique, mental, spirituel, moral et social de chaque enfant, ainsi que son bien-être, notion qui figure dans les observations générales du Comité des droits de l'enfant mais aussi dans le texte même de la Convention.

Cette finalité peut être résumée dans le concept de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui doit venir « éclairer » les parents et les institutions, et qui est lui-même interdépendant des droits et des besoins fondamentaux.

L'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale, principe posé par l'article 3-1 de la Convention relative aux droits de l'enfant, est d'application transversale et d'importance capitale.

L'intérêt supérieur de l'enfant bénéficie d'une protection constitutionnelle renforcée, ainsi que l'a, encore récemment, affirmé le Conseil constitutionnel.³

La notion d'intérêt supérieur de l'enfant doit être comprise comme la recherche du meilleur intérêt de l'enfant, dans une situation donnée⁴. Elle est à la fois, un objectif, une ligne de conduite, une notion guide, qui doit éclairer, habiter et irriguer toutes les normes, politiques et décisions internes ainsi que les investissements publics en faveur des enfants. Elle constitue ainsi tout à la fois un droit, un principe et une règle de procédure⁵ : un droit d'abord, d'applicabilité directe⁶ à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit

¹ Rapport issu de la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux remis par Dr Marie-Paule Martin-Blachais à Laurence Rossignol, Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, 28 février 2017

² CRC, Observation générale n°7 (2005), « Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance », 2006

³ Conseil constitutionnel, 21 mars 2019, n° 2018-768 QPC

⁴ Il est à noter que la version française de la CIDE utilise l'expression « intérêt supérieur de l'enfant » qui diffère de la version anglaise qui retient les termes de « best interests of the child ». La notion de l'intérêt supérieur de l'enfant doit donc être comprise dans le sens des meilleurs intérêts de l'enfant.

⁵ Comité des droits de l'enfant de l'ONU (CRC), Observation générale n° 14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (2013)

⁶ CE, 9 janv. 2015, n°386865, CCass, Ass. plén., 3 juin 2011, n°09-69052, CCass, Civ. 1re, 18 mai 2005, n°02-20613

évalué et qu'il constitue une considération primordiale dans la prise des décisions, qu'elles soient individuelles ou collectives, qui le ou les concernent ; un principe d'interprétation, ensuite, qui guide la mise en œuvre de tous les droits consacrés par la Convention ; et une règle de procédure, enfin, imposant une appréciation préalable des incidences immédiates et dans l'avenir pour l'enfant, ou les enfants, de toute décision envisagée.

A cet égard, le Comité des droits de l'enfant est venu préciser que « *veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans la législation et au stade de l'élaboration et de l'exécution des politiques à tous les échelons des pouvoirs publics exige un **processus continu d'étude d'impact des décisions sur les enfants** destiné à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits, ainsi qu'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions (...)* ».⁷

Il est donc primordial que les organisations, les fonctionnements institutionnels, ainsi que les pratiques professionnelles, s'adaptent au plus près pour respecter les besoins fondamentaux, les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le Défenseur des droits a pour mission, en vertu de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France. Il est assisté dans cette mission par son adjointe, Défenseuse des enfants, vice-présidente du collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant.

Le Défenseur des droits a reçu, en 2018, 3 029 réclamations relatives à l'intérêt supérieur et aux droits de l'enfant. La protection de l'enfance représente environ 35 % des motifs des saisines et est ainsi le premier motif de saisine du Défenseur des droits en matière de défense des droits de l'enfant, et cela depuis plusieurs années.

En outre, il use de son pouvoir de saisine d'office de manière régulière dans ce domaine, en particulier pour les situations les plus graves dont il est informé.

La protection de l'enfance fait ainsi l'objet d'échanges réguliers avec les membres qualifiés du collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, et au sein du comité d'entente dédié à la protection de l'enfance qui réunit deux fois par ans les associations, représentant la société civile.

L'ensemble de ses travaux et des échanges intervenus dans ce cadre, ainsi que les réclamations qu'il traite, amènent le Défenseur des droits à constater qu'en protection de l'enfance les besoins fondamentaux, les droits et l'intérêt supérieur des enfants ne sont pas toujours au cœur des processus décisionnels et parfois s'effacent devant les logiques des « adultes », à leurs droits ou à des considérations budgétaires.

L'enjeu essentiel du pacte pour l'enfance en matière de protection de l'enfance est de replacer l'enfant au cœur des considérations des politiques publiques et des professionnels sur le terrain.

⁷ Comité des droits de l'enfant de l'ONU (CRC), Observation générale n° 14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (2013)

I. L'enjeu de la protection de l'enfance : replacer l'enfant, ses besoins fondamentaux et ses droits au centre des interventions

Si, sur un plan théorique, la prise en compte des droits de l'enfant, de leur intérêt supérieur et de leurs besoins fondamentaux a progressé comme étant essentielle en protection de l'enfance, son effectivité est mise à mal dans la prise en charge concrète et quotidienne des enfants.

1. Des atteintes récurrentes au droit à la santé des enfants confiés

La santé est essentielle à la qualité de vie et au bien-être de chaque enfant et elle l'est encore davantage pour l'enfant confié en protection de l'enfance. La réponse aux besoins de santé de l'enfant et son suivi devraient constituer une des préoccupations de la mesure éducative en amont et tout au long de son parcours.

L'étude réalisée par le Défenseur des droits et le Fonds CMU⁸ sur la santé des enfants confiés au titre de la protection de l'enfance aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou aux services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui a conduit à l'adoption par le Défenseur des droits de la décision n°2017-235⁹, a fait apparaître plusieurs faiblesses, de nature très diverse, parmi lesquelles l'insuffisance des actions de prévention et de suivi de la santé des enfants confiés, une approche de la santé axée principalement sur le suivi médical sans une réelle prise en compte du « prendre soin » comme un enjeu de l'accompagnement éducatif, le risque de rupture des droits à l'assurance maladie lors des changements de statuts de l'enfant, le refus de certains professionnels de santé de prendre en charge des enfants confiés dans le cadre de la protection de l'enfance couverts par la Puma ou encore le manque d'appréhension des problématiques médicales spécifiques des enfants confiés par les professionnels de santé et les équipes éducatives.

Certaines difficultés avaient déjà été soulignées dans des travaux antérieurs du Défenseur des droits. Le rapport « *Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles* », avait ainsi, en 2015, souligné le morcellement du parcours de soins des enfants en situation de handicap pris en charge en protection de l'enfance et formalisé douze préconisations¹⁰.

Les avis du Défenseur des droits sur le projet de loi de modernisation de notre système de santé ont plus largement mis en avant la nécessité de mettre en place une politique de santé globale en faveur des enfants¹¹.

Plusieurs avancées ont pu être constatées depuis. Affirmant le droit universel à la santé des enfants, la stratégie nationale de santé comporte un volet spécifique sur la santé des enfants¹². En vue de concrétiser un droit à la santé plus spécifique pour les enfants en protection de l'enfance, plusieurs mesures en faveur d'un meilleur suivi de la santé des enfants confiés ont été adoptées dans la loi du 14 mars 2016 relative à

⁸ Publiée en juin 2016, l'étude a été réalisée par le laboratoire de recherche EFIS de l'Université Paris Ouest Nanterre : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/recherche_acces_sante_et_sens_du_soin_rapport_final_juin2016.pdf

⁹ Décision du Défenseur des droits n°2017-235 du 24 juillet 2017 relative à la prise en charge de la santé des enfants confiés au dispositif de protection de l'enfance

¹⁰ « Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles », rapport 2015 consacré aux droits de l'enfant

¹¹ Avis du Défenseur des droits n°15-02 et n°15-12.

¹² Article 1^{er} de la loi n°2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé

la protection de l'enfant telle que la création d'un médecin référent « protection de l'enfance » ou l'introduction d'un volet santé dans le projet pour l'enfant. Néanmoins, ces mesures ont toujours du mal à se déployer sur l'ensemble du territoire national et les constats posés par l'étude précitée perdurent.

Ainsi, un manque d'articulation et de coopération demeure entre le sanitaire et l'éducatif. Le plus souvent cantonnée à la maladie et/ou au handicap, la santé est en général considérée par les travailleurs sociaux comme une affaire de professionnels dédiés. La protection de l'enfance se saisit peu de cette question en estimant qu'elle relève du seul champ des professionnels du soin.

S'agissant des assistants familiaux, ces derniers sont parfois en difficultés lorsqu'il s'agit de collaborer avec les parents autour de la santé de l'enfant et ne trouvent pas forcément de réponses adaptées auprès des services départementaux de l'ASE.

La santé doit être investie comme un élément essentiel de la prise en charge des enfants en protection de l'enfance. Ces derniers peuvent présenter une vulnérabilité particulière et des troubles résultants de carences, de négligences ou de maltraitements antérieurs dont ils ont pu être victimes. Il est en effet désormais acquis que l'exposition à des violences physiques et morales peut gravement nuire au développement du cerveau et d'autres systèmes organiques, générant des difficultés d'apprentissage et une vulnérabilité accrue aux maladies. De même, les effets préjudiciables de l'absence de soins, de retards de soins, ou de l'administration de soins inappropriés sur le développement de l'enfant font aujourd'hui consensus.

L'investissement de la santé comme domaine essentiel de la prise en charge d'un enfant en protection de l'enfance doit en outre permettre de travailler avec lui des notions telles que l'importance de prendre soin de soi, permettant de valoriser l'image et l'estime qu'il peut avoir de lui-même.

Enfin, les questions liées à la santé de l'enfant peuvent constituer un puissant levier de travail avec les familles. Permettant de décentrer les discussions autour de la relation parent-enfant ou éventuellement des carences ayant pu conduire au placement, elles peuvent permettre l'établissement d'un dialogue entre les parents et les travailleurs sociaux sur un aspect concret de la vie de l'enfant et de sa prise en charge, ainsi que la recherche de réponses adaptées à ses besoins de soins. Ce dialogue, relevant de ce que les soignants appellent « l'alliance thérapeutique » avec les parents ne peut que correspondre à l'intérêt supérieur de chaque enfant.

2. Des obstacles à l'effectivité du droit à l'éducation pour les enfants en protection de l'enfance

Comme le notait déjà le Défenseur des droits dans son rapport annuel thématique consacré aux droits de l'enfant en 2016¹³, qui portait sur le droit à l'éducation, les enfants qui relèvent de la protection de l'enfance rencontrent souvent des difficultés dans les apprentissages et présentent des retards scolaires plus ou moins sévères.

Ainsi, des ruptures de scolarisation sont régulièrement constatées lors de la mise en place de l'accueil en établissement ou en famille d'accueil, et tout au long de la première année du placement.

A cet égard, le Défenseur des droits est régulièrement saisi par des parents qui expriment des inquiétudes quant à l'absence de scolarisation de leur enfant après plusieurs semaines voire plusieurs mois d'accueil par les services de l'aide sociale à l'enfance. Il apparaît que la scolarisation d'un enfant confié n'est pas forcément une priorité pour le service gardien qui estime que d'autres aspects de sa prise en charge

¹³ Défenseur des droits, rapport annuel consacré aux droits de l'enfant, « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun », 2016

doivent être traités au préalable. Dans un certain nombre de situations, l'arrêt de la scolarité est justifié par la nécessité de permettre à l'enfant de « s'installer dans le placement ». D'où l'importance d'évaluer correctement l'intérêt supérieur de l'enfant, au vu de sa situation individuelle et de ses besoins particuliers. En effet, la scolarisation est un élément essentiel pour l'enfant tant en raison des apprentissages indispensables que parce qu'elle lui permet de conserver une vie sociale avec ses pairs. Elle doit autant que possible être anticipée et dans tous les cas de figure systématiquement faire l'objet d'une évaluation et être intégrée au projet pour l'enfant et au projet d'accueil.

Par ailleurs, le placement, quelle que soit sa durée, peut comporter des changements de lieu d'accueil. Cette instabilité a des conséquences sur la scolarisation des enfants accueillis dont le parcours se trouve là aussi morcelé. Les études réalisées ont à cet égard noté une proportion plus forte de déscolarisation pour les enfants accueillis en urgence ou sur de courtes durées pour lesquels le projet de placement n'a pas toujours pu être bien préparé, notamment quant à la question de l'orientation ou du lieu de scolarisation.

Aussi, le Défenseur des droits rappelle, comme il l'a déjà fait dans son rapport annuel thématique de 2016, l'importance d'intégrer la scolarisation au cœur du projet d'accueil et d'anticiper autant que possible les modalités de sa mise en œuvre en amont. Il s'agit bien sûr de respecter le droit à l'éducation des enfants mais aussi de garantir une continuité de leurs repères, conforme à leur intérêt supérieur.

En outre, notamment à partir des situations dont il a connaissance, le Défenseur des droits constate que les jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance sont en majorité encouragés à acquérir rapidement une autonomie financière, et donc à s'orienter vers une formation professionnalisante et des cycles courts favorisant une entrée rapide sur le marché du travail. Cette situation n'est pas nouvelle mais elle tend à être aggravée par les contraintes budgétaires des départements.

Concernant spécifiquement les mineurs non accompagnés, le Défenseur des droits est très régulièrement saisi par des mineurs de plus de seize ans qui n'obtiennent pas de réponse à leur demande de scolarisation ou d'accompagnement dans leurs démarches en vue d'une scolarisation par les services de l'aide sociale à l'enfance. Pourtant, cette scolarisation constitue souvent une condition de la poursuite de leur accompagnement au titre de l'aide sociale à l'enfance en qualité de jeunes majeurs, de leur régularisation administrative à leur majorité, et de leur insertion sociale et professionnelle future.

La question de la scolarité doit être une considération prioritaire des services de l'aide sociale à l'enfance, quel que soit le statut de l'enfant confié, à toutes les étapes de la prise en charge, notamment dans le choix du mode et du lieu de placement.

3. Une difficile effectivité du droit à grandir dans un environnement sécurisé et stable

Quoiqu'affirmée dans la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux des enfants en protection de l'enfance, la dimension affective constitue encore trop rarement une considération primordiale face aux logiques institutionnelles et aux exigences organisationnelles.

Ce constat se vérifie par exemple dans de nombreuses situations au travers de l'absence de continuité, et donc de stabilité, dans le lieu de prise en charge de l'enfant confié. Il en va ainsi notamment des changements successifs de « familles d'accueil » auxquels sont confrontés les enfants, qui restent insuffisamment informés et consultés sur les décisions envisagées. S'il existe bien des situations individuelles dans lesquelles les changements répondent à un besoin de l'enfant ou correspondent à une évolution de sa situation, sous réserve toutefois qu'ils soient bien évalués, dans d'autres, ils résultent d'une absence d'anticipation ou de vision à moyen ou long terme de la prise en charge de cet enfant.

Ainsi, le Défenseur des droits, sans négliger les difficultés rencontrées par les départements du fait des accueils à organiser en urgence et dans le cadre du recrutement des assistants familiaux, a préconisé que les services se questionnent sur l'âge de l'enfant et l'âge de l'assistant familial au moment où l'enfant va lui être confié, notamment quand le placement risque de durer¹⁴. Il est nécessaire de s'interroger notamment sur l'âge qu'aura l'assistant familial au moment de l'adolescence de l'enfant, ou en se penchant sur la question du départ en retraite. Etre attentif à ces questions répond à l'intérêt de l'enfant qui a besoin de stabilité dans son parcours en protection de l'enfance et, pour cela, que les adultes chargés de sa prise en charge se projettent dans l'avenir pour lui. Cette préconisation s'inscrit pleinement dans la réalisation de l'article 12 de la loi du 14 mars 2016 qui donne mission à l'aide sociale à l'enfance de veiller à la stabilité du parcours de l'enfant confié et l'adaptation de son statut sur le long terme.

Par ailleurs, l'alinéa 6 de l'article L.221-1 du CASF imposait déjà au service de l'aide sociale à l'enfance de veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur. Le décret n° 2016-1476 du 28 octobre 2016¹⁵ est venu conforter ces dispositions en posant le principe, lors de l'évaluation initiale, de la recherche de la capacité des titulaires de l'autorité parentale à se mobiliser pour la protection du mineur, de leurs ressources, mais également de celles des personnes de leur environnement.

Il apparaît pourtant que ces personnes de l'environnement familial qui pourraient être des ressources possibles, quand elles sont effectivement identifiées, sont rarement sollicitées pour envisager avec elles et les parents leur capacité à prendre en charge l'enfant, alors même qu'elles pourraient éventuellement lui permettre de demeurer dans ou à proximité de son cadre de vie habituel. En outre, le statut de ces tiers ou membres de la famille, la faiblesse de l'aide et de l'accompagnement dont ils pourraient bénéficier de la part de l'aide sociale à l'enfance pour assurer leur mission, incitent peu à un tel investissement de la part de l'entourage de l'enfant. Le Défenseur des droits est ainsi régulièrement saisi par des personnes qui se sont vu confier un ou plusieurs enfants en qualité de tiers digne de confiance ou de membre de la famille et qui font part du poids économique qu'engendre cet accueil, de la faiblesse des aides financières accordées par les départements, notamment lorsque l'accueillant est un des grands-parents de l'enfant soumis à une obligation alimentaire envers ses descendants, ainsi que de leur isolement, et du manque d'accompagnement éducatif dont ils auraient pourtant besoin pour faire face aux difficultés éducatives qu'ils peuvent rencontrer dans la prise en charge de l'enfant.

A cet égard, le Défenseur des droits relevait, dans sa décision 2014-134, que *« l'accueil d'un enfant peut être particulièrement source de difficultés pour l'accueillant, notamment en raison des motifs ayant conduit au placement, des « séquelles » sur l'enfant ou de la manière dont ce dernier vit cette « mise à l'écart ». Les personnes désignées tiers dignes de confiance ou les autres membres de la famille à qui l'enfant est confié peuvent parfois se sentir démunies dans le rôle qui leur est imparti. Il apparaît dès lors primordial qu'elles puissent être accompagnées, lorsqu'elles en ressentent le besoin, ce qui permet également de s'assurer que l'accueil des enfants se déroule dans de bonnes conditions. »*¹⁶

La décision de confier un enfant à un tiers digne de confiance ou à un autre membre de la famille ne peut pas se résumer en une simple mise à distance de l'enfant afin de le protéger d'un danger ou d'une situation qui risquerait de compromettre son développement. Dès lors, le Défenseur des droits a recommandé qu'*a minima*, le suivi de la situation de l'enfant confié par le juge des enfants à un tiers digne de confiance ou un

¹⁴ Décision du Défenseur des droits n° 2015-290 du 3 novembre 2015 portant recommandation générale relatives à la limite d'âge d'emploi des assistants familiaux dans la fonction publique et à l'intérêt de l'enfant

¹⁵ Décret n° 2016-1476 du 28/10/2016 relatif à l'évaluation de la situation d'un mineur à partir d'une information préoccupante réalisée par une équipe pluridisciplinaire de professionnels identifiés et formés à cet effet.

¹⁶ Rapport à l'origine de la décision : Sellenet C., L'Houssni M., Perrot D., Calame G., « Solidarités autour d'un enfant ; l'accueil dans la parentèle ou chez des tiers dignes de confiance en protection de l'enfant », Recherche réalisée pour le Défenseur des Droits, 2013

autre membre de la famille soit assuré par un professionnel de l'aide sociale à l'enfance, référent de l'enfant, comme lorsque ce dernier est confié à l'aide sociale à l'enfance, avec remise systématique d'un rapport périodique, élaboré par ce référent, sur la situation de l'enfant, adressé au juge des enfants. Ce rapport aurait pour objectif de permettre au juge des enfants de suivre l'évolution de l'enfant et d'apprécier l'adéquation de la mesure à ses besoins. La mesure de placement de l'enfant auprès d'un tiers digne de confiance ou d'un autre membre de la famille est, en effet, une mesure d'assistance éducative, destinée en tant que telle à être revue périodiquement par le juge des enfants.

Cinq ans plus tard, ces recommandations demeurent d'actualité. En effet, si la loi du 14 mars 2016 a ouvert en son article 13 la possibilité pour les services de l'aide sociale à l'enfance de recourir à des tiers bénévoles, avec désignation d'un référent en charge du suivi de la situation de l'enfant confié et de la mise en œuvre du projet pour l'enfant, ces dispositions ne s'appliquent pas aux cas où un enfant est confié par décision judiciaire à un tiers digne de confiance ou autre membre de la famille.

Enfin, les difficultés relevées concernant l'organisation des visites parents-enfants illustrent le fait que la satisfaction des besoins affectifs des enfants confiés ne constitue pas toujours une réelle priorité.

Comme a pu le noter le Défenseur des droits dans son rapport annuel thématique relatif aux droits de l'enfant en 2018¹⁷, l'exemple des temps de rencontre entre parents et nourrissons accueillis en pouponnière à caractère social est significatif : lorsqu'après évaluation par les professionnels intervenant auprès d'un nourrisson, une décision du juge des enfants accorde des droits de visite à ses parents uniquement en présence d'un tiers, ces temps de rencontre se heurtent parfois à des difficultés de manque de personnel, de temps ou d'espace dédié.

De même, l'enfant a le droit de maintenir des liens avec ses éventuels frères et sœurs en cas de placement. Ces derniers participent au premier chef de sa stabilité affective et peuvent même parfois constituer des figures d'attachement, principaux ou secondaires. Le législateur a pris en compte ce besoin de l'enfant en posant le principe de non-séparation des fratries en cas de placement. L'article 371-5 du code civil prévoit en effet que « L'enfant ne doit pas être séparé de ses frères et sœurs, sauf si cela n'est pas possible ou si son intérêt commande une autre solution. [...] ».

Il est dès lors regrettable que des fratries soient séparées, dès l'entrée dans le placement, surtout lorsqu'il est décidé en urgence, faute de lieu disponible permettant d'accueillir l'ensemble des enfants. Dans plusieurs situations de cette nature soumises au Défenseur des droits, les conseils départementaux ont justifié *a posteriori* leur décision en faisant valoir que les enfants s'étaient adaptés et avaient trouvé leurs repères sur leur lieu d'accueil et qu'il n'était plus de leur intérêt de modifier leur accueil pour rapprocher la fratrie. Ces réponses démontrent le poids des fonctionnements institutionnels qui prévalent sur une évaluation objective des besoins et de l'intérêt supérieur de chacun des enfants. Elles montrent également l'importance de développer les solutions d'accueil telles que les services d'accueil familial immédiat (SAFI) qui permettent d'offrir à des fratries qui doivent être placées en urgence un cadre d'accueil commun le temps nécessaire à l'observation des relations fraternelles et d'évaluation de la pertinence du maintien du cadre de vie commun pour la fratrie sur un plus long terme.

Les constats relevés par le Défenseur des droits dans le rapport relatif à l'accès aux droits et aux services publics en Guyane¹⁸ illustrent également ces difficultés. Le Défenseur des droits a en effet relevé que le maintien des liens avec les familles n'est pas toujours possible, d'une part, en raison de l'insuffisance de structures d'accueil socio-éducatives (absence de foyer départemental de l'enfance par exemple)

¹⁷ Défenseur des droits, Rapport annuel 2018 consacré aux droits de l'enfant intitulé « De la naissance à 6 ans : au commencement des droits »

¹⁸ Défenseur des droits, « Accès aux droits et aux services public en Guyane : Compte rendu du déplacement du Défenseur des droits en octobre 2016 », 2016

entraînant des éloignements du domicile des familles et, d'autre part, en raison de l'insuffisance des structures organisant les visites.

4. Une approche de l'enfant insuffisamment globale et cohérente

Le Défenseur des droits a, à plusieurs reprises, déploré le cloisonnement des institutions et acteurs de la protection de l'enfance, hautement préjudiciable à une prise en charge globale et cohérente de l'enfant et à son intérêt supérieur.

C'est notamment la raison pour laquelle, dans sa décision n°2015-103 du 24 avril 2015, il a fermement recommandé la mise en place effective du projet pour l'enfant, comme outil d'une démarche dynamique favorisant la cohérence des interventions auprès de l'enfant et la définition d'une réponse à l'ensemble de ses besoins, à partir d'une évaluation associant l'ensemble des professionnels concernés, mais aussi les parents et l'enfant.

L'obligation légale d'élaboration du projet pour l'enfant a, depuis, été réaffirmée par la loi du 14 mars 2016, ce qui a permis de donner une nouvelle impulsion à son déploiement sur le terrain. Pour autant, le Défenseur des droits constate que cet outil n'est toujours pas déployé sur l'ensemble du territoire national et, lorsqu'il l'est, son contenu et ses modalités d'élaboration sont très variables selon les territoires. Dans certains départements, il consiste en un unique document d'une page rédigé par le seul référent de l'enfant, sans concertation et échanges préalables avec les autres professionnels, et de ce fait assez stéréotypé. Il apparaît, par ailleurs, que de nombreux référents éducatifs n'appréhendent toujours pas l'utilité de cette démarche, considérant le projet pour l'enfant comme un énième document administratif, inutile notamment lorsque la communication est rompue avec la famille. Or, la démarche d'élaboration de ce document devrait au contraire permettre de restaurer le dialogue, d'aborder les difficultés, le rôle de chacun et d'aboutir autant que possible à une recherche concertée et lisible pour tous des réponses à apporter aux besoins de l'enfant pris en charge, sur le court, moyen et long terme.

Le Défenseur des droits avait d'ailleurs préconisé que soit engagée une simplification des obligations légales pesant sur les professionnels en termes de documents de prise en charge, issus de la loi de 2002, au profit du projet pour l'enfant. A titre d'illustration, le rapport annuel 2015 consacré aux droits des enfants handicapés relevant de la protection de l'enfance, chiffrait *a minima* à six le nombre de projets qui devraient être établis par les services ou établissements. Il est dommage que cette préconisation n'ait pas été étudiée plus avant.

En tout état de cause, le Défenseur des droits a régulièrement l'occasion de constater, lorsque différentes mesures administratives et/ou judiciaires se succèdent, une absence d'échanges entre les services intervenus, au détriment de la continuité de l'accompagnement et de la prise en charge.

Ainsi, il est fréquemment saisi de situations dans lesquelles les services mandatés commencent à exercer une mesure d'assistance éducative ordonnée par le juge des enfants sans concertation préalable avec les services qui ont précédemment accompagné la famille, dans un cadre administratif le cas échéant, et sans prendre connaissance du dossier en assistance éducative. Dans sa décision 2018-197 du 24 juillet 2018, relative à une affaire dans laquelle l'enfant concernée par la procédure d'assistance éducative est décédée, il a pu constater que la mesure d'assistance éducative en milieu ouvert qui devait se mettre en place au moment de la mainlevée du placement avait débuté un peu plus d'un mois après cette mainlevée. Le service d'AEMO, interrogé dans le cadre de l'instruction, a indiqué que les éléments en sa possession au moment de la mise en place de la mesure ne faisaient « *aucunement mention d'inquiétudes précises* », et qu'un « *retour de placement montre habituellement une évolution de la situation à moins que l'on ne mentionne des éléments contraires* », de sorte que la mainlevée du placement constituait, en elle-même, un élément de nature à rassurer le service en l'absence d'élément en sens contraire. Ce service n'a ainsi pas consulté

le dossier d'assistance éducative ni contacté l'ASE qui n'a, elle-même, pas contacté le service d'AEMO. La consultation du dossier ou des échanges entre services auraient pourtant permis au service mandaté d'obtenir des précisions sur le contexte du retour à domicile et sur les difficultés pouvant subsister quant à la prise en charge de l'enfant par ses parents.

Le Défenseur des droits constate par ailleurs une absence de continuité de prise en charge due aux délais de mise en œuvre des mesures d'assistance éducative. La même décision 2018-197 du 24 juillet 2018 en constitue une illustration. Le service chargé de l'exercer a pu préciser qu'à cette période, le délai moyen d'attente entre le début de la mesure tel qu'ordonné par le juge des enfants et sa mise en œuvre effective était d'environ deux mois pour l'ensemble des mesures, en raison de leur surcharge de travail. Au vu du jeune âge de l'enfant, le service a indiqué au Défenseur des droits avoir « fait un effort » afin d'accélérer la mise en œuvre de l'accompagnement de la famille.

C'est afin de pallier ces ruptures de parcours que le Défenseur des droits a recommandé dans cette décision « *d'engager une réforme en vue de modifier l'article 375-4 du code civil afin de permettre l'instauration d'une possibilité de cumul, sur une courte période, d'une mesure de placement à l'aide sociale à l'enfance et d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert, afin de favoriser les transitions et le relai entre les services* ».

5. Des fins de prise en charge brutales

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi face aux refus opposés par les conseils départementaux pour la poursuite d'un accompagnement après la majorité.

Il semble que la situation soit très disparate sur le territoire national. Les départements sont globalement de moins en moins enclins à accorder des prestations d'aide sociale à l'enfance aux jeunes majeurs. Certains les limitent par principe à quelques mois, d'autres dissuadent les jeunes qui pourraient y prétendre de déposer une demande officielle, excluant ainsi toute possibilité de recours contentieux contre une décision de refus.

Par ailleurs, certains conseils départementaux limitent l'octroi des prestations d'aide sociale à l'enfance aux jeunes majeurs ayant été préalablement pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, et ce avant leurs seize ans.

Le Défenseur des droits s'est déjà prononcé sur ces pratiques en rappelant que les départements disposent d'un pouvoir d'appréciation dans l'octroi ou non d'une prestation en faveur d'un jeune majeur, mais que ce pouvoir d'appréciation n'est pas de nature à permettre à la collectivité territoriale de limiter réglementairement l'accès d'une partie de la population à une prestation légale.

Le pouvoir d'appréciation reconnu au conseil départemental consiste seulement à évaluer, *in concreto*, le besoin d'un jeune majeur de se voir accorder cette aide. Il s'exerce nécessairement dans le cadre d'un examen individuel et approfondi de sa situation au regard de son parcours, de sa vulnérabilité et des ressources sur lesquelles il peut s'appuyer.

La loi du 14 mars 2016 a introduit un alinéa 5 à l'article L.222-5 qui prévoit qu'un accompagnement est proposé aux mineurs qui deviennent majeurs et aux jeunes majeurs dont la prestation d'accueil à l'aide sociale à l'enfance arrive à terme, pour leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée.

Néanmoins, certains départements, pour remplir leurs obligations légales découlant de cet article, ont passé des conventions avec des associations visant à fournir aux jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance

une aide financière et un accompagnement dans les démarches visant à leur permettre d'accéder aux dispositifs de droit commun.

Le Défenseur des droits insiste sur le fait que ce type de dispositif ne peut se substituer aux prestations d'aide sociale à l'enfance prévues en faveur des jeunes majeurs, ni répondre aux exigences d'accompagnement posées par l'alinéa 5 de l'article L.222-5 4° du code de l'action sociale et des familles dans la mesure où il comprend seulement une aide financière et un accompagnement dans des démarches visant l'accès aux dispositifs de droit commun et ne permet pas une prise en charge globale du jeune bénéficiaire.

Or, l'accompagnement des jeunes majeurs doit être complet et répondre, en fonction de leurs besoins, évalués individuellement, à tous les aspects de leur vie quotidienne. Il doit permettre la poursuite d'un travail éducatif mais également comprendre une prise en charge éventuelle en matière de santé ou de logement.

A cet égard, le Conseil d'Etat a précisé, dans une décision du 13 avril 2018, que « si le président du conseil départemental dispose, sous le contrôle du juge, d'un pouvoir d'appréciation pour décider de la prise en charge par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance, qu'il n'est pas tenu d'accorder ou de maintenir, d'un jeune majeur de moins de vingt et un ans éprouvant des difficultés d'insertion sociale, il lui incombe en revanche d'assurer l'accompagnement vers l'autonomie des mineurs pris en charge par ce service lorsqu'ils parviennent à la majorité et notamment, à ce titre, de proposer à ceux d'entre eux qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants toute mesure, adaptée à leurs besoins en matière éducative, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources, propre à leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée ».

II. Pour une politique de la protection de l'enfance qui soit l'affaire de tous

1. Développer la collaboration et la coordination des acteurs de terrain

L'identification des situations pouvant relever de la protection de l'enfance et l'accompagnement des enfants confiés implique la coordination des interventions des différents acteurs (école, services hospitaliers, sages-femmes libérales, PMI, CAF, travailleurs sociaux, justice, police, gendarmerie...).

Le Défenseur des droits s'est saisi d'office d'une situation dramatique qui a donné lieu, après instruction approfondie, à la décision n°2017-338, qui illustre le cloisonnement des interventions et la gravité des conséquences qu'il peut engendrer pour des enfants :

Le Défenseur des droits a pris connaissance par voie de presse de la situation de quatre frères et sœurs âgés de 6 ans, 5 ans, 2 ans, 2 mois, qui apparaissaient vivre reclus dans l'appartement familial, sans contacts avec l'extérieur depuis leur naissance. Il était fait état de négligences graves de la part des parents ayant entraîné pour les enfants des difficultés à marcher, des retards du langage, ainsi que des retards émotionnels et intellectuels. Aucun des enfants en âge d'être scolarisé ne l'était, ils ne bénéficiaient pas de suivi médical et n'avaient jamais été suivis par les services de l'aide sociale à l'enfance. Il ressortait également des articles de presse que deux des enfants souffraient de troubles autistiques majeurs.

S'étant saisi d'office de la situation, il a constaté, dans le cadre de l'instruction, que l'absence de repérage des difficultés rencontrées par la famille avait conduit à une atteinte au droit de ces enfants à être protégés contre toute forme de violence, à jouir du meilleur état de santé possible, à se développer, à accéder à l'éducation, à la culture et aux loisirs. Les différentes administrations impliquées (hôpital dans lequel la mère a accouché des quatre enfants, service de la protection maternelle et infantile, service social du département, caisse d'allocations familiales, mairie) entre lesquelles la responsabilité de ces enfants s'est diluée, ont omis d'en assurer le suivi. Ils ont, au minimum, négligé dans l'élaboration de leurs procédures, de considérer l'intérêt de l'enfant comme une considération primordiale. Ainsi, le Défenseur des droits a recommandé¹⁹ :

- *au Conseil départemental et à la PMI de se saisir des outils existants afin de garantir le respect de l'obligation légale de suivi des enfants, et notamment de contrôler la transmission des trois certificats de santé obligatoires, au besoin en créant un traitement automatisé commun des certificats de santé et des actes de naissance transmis par l'état civil, après autorisation de la CNIL.*
- *au Conseil départemental et à la PMI de se rapprocher des maternités et du réseau périnatal présents sur leur territoire afin d'organiser la transmission automatisée du premier certificat de santé obligatoire, dit certificat des 8 jours, et invite les acteurs à se référer au guide de procédure établi par le ministère des solidarités et de la Santé réalisé à cet effet.*
- *au Conseil départemental et à la PMI de mettre en œuvre un système permettant d'alerter automatiquement le personnel de la PMI lorsqu'un des trois certificats de santé faisant l'objet d'un envoi obligatoire à la PMI n'est pas reçu, alerte conduisant à l'application d'une procédure définie de suivi formalisé de l'enfant et de la famille.*
- *au Conseil départemental d'informatiser les demandes d'aides financières au département, dans un logiciel unique et partagé entre les différentes circonscriptions du département ainsi qu'avec le service d'aides financières du département.*
- *au Conseil départemental, et notamment aux services sociaux de circonscription, d'accorder une attention particulière aux familles multipliant les demandes financières en procédant à une évaluation sociale globale, notamment de la situation des enfants, en commençant par interroger systématiquement le parent demandeur sur leur scolarisation, leur suivi médical, leur développement.*
- *au maire de poursuivre les démarches engagées afin de mettre en œuvre une procédure efficace destinée à établir la liste des enfants résidents sur sa commune soumis à l'obligation scolaire, en lien avec la Caisse d'allocations familiales et la Direction des services départementaux de l'Éducation nationale.*

Dans cette décision, le Défenseur des droits insiste sur la nécessité de mieux coordonner les actions des différents acteurs et d'assurer une meilleure communication entre ces derniers. Il recommande également au président du conseil départemental concerné de s'assurer que le service de l'aide sociale à l'enfance intègre dans son projet de service la coordination avec les partenaires locaux (PMI, hôpital etc.)

Plus largement, le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'affirmer que le cloisonnement des politiques publiques et des institutions intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance est l'un des obstacles majeurs à la réalisation complète des droits de l'enfant, et à la considération à titre primordial de son intérêt supérieur.

Le Défenseur des droits avait déjà noté, en 2015²⁰, l'importance de faciliter les relations entre les partenaires de la protection de l'enfance et ceux du handicap, en particulier auprès de l'enfant en situation de vulnérabilités plurielles. Il préconisait notamment des protocoles entre les principaux acteurs intervenant auprès de l'enfant porteur de handicap(s) et pris en charge par l'ASE. A ce titre, la signature d'un protocole opérationnel entre les services de l'aide sociale à l'enfance et la maison départementale des personnes handicapées était considérée comme prioritaire. Aujourd'hui, le Défenseur des droits

¹⁹ Décision du Défenseur des droits n° 2017-338

²⁰ Défenseur des droits, rapport annuel thématique de 2015 relatif aux droits de l'enfant, « Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles », Voir proposition n°9

constate avec satisfaction que certains départements se sont véritablement saisis de la question et des outils préconisés, tout en déplorant une très grande disparité entre les territoires.

Dans son rapport annuel thématique relatif aux droits de l'enfant, publié en 2018, il a constaté à nouveau que l'enfant, au lieu d'être considéré dans sa globalité, comme une personne à part entière, voit trop souvent sa situation abordée par le prisme des « problèmes » qu'il rencontre, auxquels il est apporté des réponses sectorisées, qu'il s'agisse de problèmes de santé, traités par les acteurs hospitaliers et médicaux, de difficultés d'apprentissage traitées par l'école, de la pauvreté abordée par les acteurs sociaux...

Cette approche, qui relève davantage du silo que du réseau, constitue un obstacle à la reconnaissance de la « complétude » de l'enfant comme individu. Chacune des institutions s'attache bien à répondre à un besoin de l'enfant mais en l'absence de dialogue et d'échanges d'informations entre elles, certains de ses autres besoins ne sont pas ou seulement imparfaitement pris en compte, une éventuelle réponse globale n'est pas réfléchie et la recherche de son intérêt supérieur ne fait pas l'objet d'une démarche partagée et cohérente.

Le décloisonnement des interventions repose en premier lieu sur la formation des professionnels de terrain, ainsi que sur la mise en place effective d'outils favorisant une vision commune et une réponse concertée, voire co-réfléchie aux besoins de l'enfant.

- Former les professionnels

Le Défenseur des droits considère que donner une place centrale aux besoins de l'enfant, au respect de ses droits et à la prise en compte de son meilleur intérêt passe en premier lieu par la connaissance que les professionnels de terrain peuvent avoir de ses droits et de ses besoins fondamentaux. Or, on peut constater que les formations initiales et continues des différents intervenants ne contiennent pas de modules consacrés aux droits des enfants. Ceci est d'autant plus manifeste pour les travailleurs sociaux en dépit du décret n° 2017-877 du 6 mai 2016 qui définit le travail social.

Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article L. 542-1 du code de l'éducation, « les médecins, l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les personnels enseignants, les personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs et les personnels de la police nationale, des polices municipales et de la gendarmerie nationale reçoivent une formation initiale et continue, en partie commune aux différentes professions et institutions, dans le domaine de la protection de l'enfance en danger. Cette formation est dispensée dans des conditions fixées par voie réglementaire. »

La formation des professionnels doit également porter sur les stades de développement de l'enfant, ainsi que sur les pathologies ou difficultés pouvant survenir dans le cadre de ce développement. Nous disposons de nos jours d'un ensemble de connaissances très substantiel, en particulier grâce aux neurosciences.²¹ Ces savoirs doivent être largement diffusés et servir de socle à l'accueil, l'accompagnement éducatif et la prise en charge sociale, sanitaire et médicale de des enfants accueillis. L'acquisition de ces connaissances par les professionnels devrait permettre en outre d'adapter les pratiques aux besoins des enfants mais également de faciliter le repérage précoce de difficultés, qu'il s'agisse de difficultés de développement, d'apprentissage, ou de l'existence d'un danger potentiel pour l'enfant dû à des carences, négligences ou violences. La formation doit dès lors à la fois porter sur les aspects théoriques mais également sur les moyens et outils permettant d'identifier les besoins spécifiques d'un enfant dans une situation donnée et d'envisager les réponses les plus conformes à ses droits et son intérêt supérieur.

²¹ Voir la Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance, P56

Ces formations devraient également viser à permettre à chacun des différents professionnels intervenant dans le domaine de l'enfance, et particulièrement de la protection de l'enfance, de connaître le rôle, les domaines de compétence et les contraintes des autres acteurs pouvant intervenir auprès de l'enfant et ainsi, à terme, de favoriser les échanges et la coordination. En effet, c'est essentiellement grâce à un socle commun de connaissances que les professionnels se connaîtront, se reconnaîtront et parleront un langage commun. Ainsi, le Défenseur des droits prône la construction de repères communs et pluridisciplinaires, laquelle passe elle-même par le développement de la formation aux droits de l'enfant de tous les professionnels intervenant en protection de l'enfance, qu'il s'agisse des médecins, des travailleurs sociaux, des puéricultrices, des éducateurs de jeunes enfants, des assistants familiaux ou encore plus largement de tous les professionnels de l'aide sociale à l'enfance. Les formations communes aux différents professionnels sont notamment essentielles pour favoriser l'acquisition de repères et langage communs. En outre, les formations aux droits de l'enfant devraient aussi bénéficier aux cadres de direction et chefs de service, de manière à favoriser une approche partagée entre les différents échelons, et un langage commun, une grille de lecture commune des situations rencontrées²².

- Mettre en place concrètement les outils de la coordination entre acteurs

Certains outils existent qui visent à permettre une meilleure coordination des interventions auprès de l'enfant. Ils sont néanmoins mis en œuvre de manière très inégale sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, la loi du 5 mars 2007 a posé l'obligation, pour chaque département, d'instaurer un **observatoire départemental de la protection de l'enfance** (ODPE). La loi du 14 mars 2016 est venue réaffirmer l'existence et le rôle de ces observatoires en élargissant leur composition afin qu'ils rassemblent l'ensemble des intervenants sur les questions de l'enfance dans le département. Or, dans une note d'actualité publiée en janvier 2019²³, l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) note que ces observatoires ne sont mis en place que dans 74 départements sur 101. Si l'étude réalisée par l'ONPE montre que d'autres structures sont en cours de construction, elles ne sont encore pas prévues dans 7 départements.

De même, l'article 2 de la loi du 14 mars 2016 prévoit l'établissement, dans chaque département, sous l'égide du président du conseil départemental, d'un **protocole entre les différents responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en place des actions de prévention en direction de l'enfant et de sa famille**. Ce protocole a pour objectif de recenser, structurer, promouvoir et impulser les actions de prévention menées dans le département, améliorer leur qualité, leur complémentarité et leur cohérence, identifier les principes communs de prévention, et définir les priorités partagées par l'ensemble des acteurs concernés, qui sont hiérarchisées et, au besoin, complétées. Il est regrettable que la mise en œuvre de cet outil majeur de la protection de l'enfance visant à éviter, le plus en amont possible, les risques de danger pour l'enfant ait très peu progressé en trois ans²⁴. Il conviendrait de conduire une analyse plus fine afin de comprendre les raisons d'un tel retard.

L'article 7 de la loi du 14 mars 2016 prévoit également la nomination **d'un médecin référent protection de l'enfance** dans chaque département. Or, ces professionnels n'ont pas encore été désignés dans tous les

²² Article L. 226-12-1 CASF : Les cadres territoriaux qui, par délégation du président du conseil départemental, prennent des décisions relatives à la protection de l'enfance et fixent les modalités de leur mise en œuvre doivent avoir suivi une formation adaptée à l'exercice de ces missions. Cette formation, en partie commune aux différentes professions et institutions, est dispensée dans des conditions fixées par voie réglementaire.

²³ ONPE, Etat des lieux de la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance, Note d'actualité, janvier 2019

²⁴ Il ressort de la synthèse des résultats de l'enquête de la DGCS et de l'ANDASS relative à « l'état des lieux de la mise en œuvre des dispositifs créés ou renforcés par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant », effectuée sous l'égide du CNPE auprès des conseils départementaux, de mai 2018, que seuls 12% des conseils départementaux ayant répondu à l'enquête avaient élaboré un tel protocole.

départements ou, lorsqu'ils l'ont été, se voient attribuer des missions variables²⁵. De plus, la désignation d'un **référént protection de l'enfance dans chaque établissement hospitalier, préconisée par le plan interministériel relatif aux violences faites aux enfants**, peine à se mettre en place, faute de disposition contraignante rendant cette désignation obligatoire.

De même, la circulaire du 25 janvier 2016²⁶ prévoit qu'un protocole adapté aux circonstances et besoins locaux entre le préfet et le président du conseil départemental devra fixer les modalités d'une coopération renforcée en vue de permettre un meilleur traitement des demandes d'accès au séjour des jeunes étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. Ce protocole doit désigner des interlocuteurs référents et prévoir les modalités de dépôt anticipé des demandes de titre de séjour de nature à permettre à l'autorité préfectorale de statuer dès la majorité de l'intéressé sur sa situation au regard du séjour. Or, le Défenseur des droits constate, à travers les situations dont il est saisi, que ces protocoles sont encore très peu formalisés sur l'ensemble du territoire national.

La pleine mise en œuvre de ces dispositions permettrait de renforcer la coordination des différents acteurs en protection de l'enfance. L'une des missions du médecin référent, par exemple, est précisément de contribuer à l'articulation entre les services départementaux intervenant dans le dispositif de protection de l'enfance, notamment le service de protection maternelle et infantile et la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes, ainsi qu'entre les services départementaux et les médecins libéraux, hospitaliers et de santé scolaire du département.

D'autres outils pourraient être développés en vue d'une meilleure prise en compte de la situation globale de l'enfant et d'une coordination renforcée des interventions.

A ce sujet, le Défenseur des droits a régulièrement l'occasion de constater une multiplicité des investigations réalisées auprès de l'enfant et de sa famille et une absence d'échange entre les services permettant une continuité de son accompagnement et de sa prise en charge. Ainsi, il est saisi de situations dans lesquelles une première évaluation a été réalisée suite à une information préoccupante, qui par la suite donne lieu à une mesure judiciaire d'investigation éducative, sans que le service mandaté judiciairement ne prenne connaissance des rapports d'évaluation réalisés préalablement dans le cadre administratif ou ne prenne attache avec les professionnels ayant réalisé cette évaluation.

Les pratiques professionnelles sont ainsi à repenser, notamment grâce à l'élaboration d'outils communs. A cet égard, le Défenseur des droits déplore l'absence de référentiel national d'évaluation des situations en protection de l'enfance, lequel permettrait de développer une culture commune et de faciliter la prise en compte des évaluations réalisées par d'autres professionnels car elles partageraient des références communes.

De même, la pratique des réunions «de synthèse», quelle que soit leur appellation, devrait être encouragée dans la mesure où, en réunissant l'ensemble des intervenants auprès de l'enfant, elles permettent de mettre en commun les réflexions et de donner de la cohérence à l'accompagnement. Elles sont l'occasion de s'interroger sur le travail effectué, les besoins et l'orientation à donner. Elles apportent ainsi une vision globale de la situation de l'enfant. L'élaboration du projet pour l'enfant, si elle relève de la responsabilité du conseil départemental, devrait ainsi toujours faire suite à une réunion de synthèse permettant d'aboutir à une vision partagée des moyens et mesures à mettre en œuvre pour répondre de manière globale et concertée aux besoins et aux droits fondamentaux de l'enfant.

²⁵ Ibid. Les résultats de l'enquête, en mai 2018, faisaient état de la désignation d'un médecin référent dans 56% des conseils départementaux ayant répondu.

²⁶ Circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels, NOR : JUSF1602101C

Plus généralement, le Défenseur des droits encourage à formaliser des procédures de partage d'informations, des protocoles de fonctionnement entre les différents partenaires, permettant de pérenniser les coopérations instituées, et à évaluer régulièrement l'efficacité des modalités mises en œuvre pour les optimiser dans l'intérêt des enfants. Une prise en compte globale de la situation de l'enfant et de ses besoins passera nécessairement par le décloisonnement des interventions et le développement de coopérations opérationnelles, au plus près des enfants.

En tout état de cause, échanger des informations, se réunir pour réfléchir conjointement à la prise en charge d'enfant, interroger les pratiques *via* la grille de lecture par les droits, recueillir la parole et l'opinion des enfants eux-mêmes, développer des partenariats et des coopérations, représentent un temps significatif pour les professionnels. Si ces coopérations opérationnelles ne sont pas suffisamment reconnues comme incontournables et structurelles, valorisées par les pouvoirs publics et les institutions, elles passent en dernier dans la hiérarchie des priorités de travail.

2. Augmenter les ressources financières et humaines de la protection de l'enfance

Dans son rapport annuel d'activité 2016, le Défenseur des droits mettait déjà en exergue la situation extrêmement préoccupante de la protection de l'enfance, confrontée à une insuffisance de moyens, depuis la prévention jusqu'à la prise en charge des jeunes majeurs. Il a traité cette année encore de très nombreuses réclamations qui viennent illustrer, de façon dramatique, la persistance voire l'aggravation de ces difficultés.

Il a été régulièrement saisi de situations dans lesquelles une première audience devant le juge des enfants est organisée plus de six, parfois plus de dix mois, suivant l'introduction d'une requête. Il a également eu à connaître de situations dans lesquelles une mesure d'investigation, d'assistance éducative en milieu ouvert ou encore de placement a été ordonnée par le juge des enfants et n'est pas exécutée plusieurs mois après la notification de la décision, laissant des enfants considérés comme étant en danger sans mesure effective de protection.

Ces constats sont confirmés par les prises de paroles des professionnels qui concourent à la protection de l'enfance et qui alertent sur leur impossibilité de mener à bien la mission qui leur est confiée. Ainsi, dans une tribune « Mineurs délinquants, mineurs en danger : le bateau coule! », publiée en novembre 2018, les juges des enfants du tribunal de grande instance de Bobigny ont alerté sur le manque de moyens alloués à la protection de l'enfance et dans laquelle ils expliquent qu'« il s'écoule jusqu'à 18 mois entre l'audience au cours de laquelle la décision est prononcée par le juge des enfants et l'affectation du suivi à un éducateur. Près de 900 mesures, soit 900 familles, sont en attente ». Le Défenseur des droits a également pris note de la pétition qui a suivi, lancée par l'association des magistrats de la jeunesse et de la famille, alertant tant les conseils départementaux que les autorités de l'Etat.

Plus récemment, le 5 janvier 2019, une autre tribune a été publiée, émanant de professionnels de la protection de l'enfance, éducatrices et éducateurs spécialisés, assistantes et assistants sociaux, psychologues, secrétaires, chefs de service du SIOAE 93 de l'Association vers la vie pour l'éducation des jeunes (AVVEJ), lesquels dénoncent « *la non-protection de certaines d'enfants en danger* »²⁷.

De même, un reportage diffusé à la télévision en février 2019, a mis en avant les difficultés rencontrées au sein même des foyers de la protection de l'enfance (jeunes frappés par des éducateurs débordés ou subissant des violences sexuelles de la part d'autres enfants placés, adolescents de quinze ans hébergés dans des hôtels, jeunes majeurs sortant brutalement du dispositif, sans accompagnement, le jour de leur

²⁷ https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/01/05/nous-denoncons-la-non-protection-de-certaines-d-enfants-en-danger_5405360_3232.html ;

dix-huitième anniversaire)²⁸. Plusieurs ouvrages et articles de presse sont également venus ces derniers mois alerter sur ces difficultés.²⁹

Le Défenseur des droits constate également ces derniers temps un désinvestissement des missions des référents éducatifs au sein de l'aide sociale à l'enfance. Ce constat, qui jusqu'alors concernait les mineurs non accompagnés, semble s'étendre à l'ensemble des jeunes pris en charge. En effet, certains conseils départementaux ne désignent plus de référent au sein de l'aide sociale à l'enfance, considérant que l'enfant concerné dispose d'ores et déjà d'un référent au sein du foyer dans lequel il est accueilli. Or, si cet enfant est effectivement accompagné au quotidien par un travailleur social appartenant à son lieu d'accueil, il appartient bien à l'aide sociale à l'enfance, en tant que service gardien, de garantir le projet global de l'enfant, d'assurer la coordination, la cohérence et la continuité de la prise en charge, en assurant notamment le lien entre tous les intervenants auprès de l'enfant, y compris les parents.

Cette mission de coordination est pourtant une obligation légale, y compris lorsque l'enfant n'est pas directement confié aux services de l'aide sociale à l'enfance. En effet, l'article 221-4 alinéa 2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) indique expressément que lorsqu'un enfant bénéficie d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert ou fait l'objet d'une mesure de placement auprès d'un parent, d'un service ou établissement habilité, d'un tiers digne de confiance ou autre membre de la famille ou d'un service ou établissement sanitaire ou d'éducation « *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.* ».

Par ailleurs, le Défenseur des droits est régulièrement interpellé sur les difficultés financières des conseils départementaux et leurs conséquences en termes de réduction de l'offre de service et de qualité des accompagnements.

Le Défenseur des droits a bien conscience de la charge financière qui pèse sur les départements. Il rappelle néanmoins que la prise en charge des enfants accueillis en protection de l'enfance doit être complète et de qualité. Elle doit également répondre à l'ensemble de leurs besoins, quel que soit leur statut.

Il a ainsi récemment considéré, dans sa décision n°2019-58 du 28 mars 2019, qu'au moment des faits ayant conduit à sa saisine, fin 2016-début 2017, l'encadrement prévu était insuffisant et a ainsi porté atteinte à l'intérêt supérieur des personnes se disant mineures non accompagnées recueillies au titre de l'article L.223-2 du code de l'action sociale et des familles, durant le temps de leur évaluation, ainsi qu'aux mineurs reconnus, pris en charge. Il a par ailleurs noté avec satisfaction les améliorations apportées au dispositif de mise à l'abri et d'accueil des mineurs non accompagnés mais regretté qu'aucune présence socio-éducative ne soit prévue en soirée et le dimanche au foyer concerné par sa saisine.

Les défaillances observées dans l'accueil des enfants en protection de l'enfance semblent résulter d'une combinaison de facteurs qui peuvent être liés à l'encadrement et au portage d'un projet éducatif par la direction des services et des établissements, le manque de moyens, le recrutement et la formation des professionnels, la coordination avec les services de l'Etat pour apporter une réponse adaptée aux enfants notamment sur le plan des soins... Sur ce point, un des facteurs à prendre en compte est le poids des situations de handicap ou des troubles du comportement qui pèsent sur l'aide sociale à l'enfance faute de réponse suffisante et adaptée de la part des agences régionales de santé, avec des difficultés importantes de suivi, notamment en familles d'accueil.

²⁸ Enquête de Sylvain Louvet « Enfants placés : les sacrifiés de la République », diffusée sur France Télévision dans l'émission « Pièces à conviction » le 16 janvier 2019

²⁹ Voir notamment [Lyes Louffok](#) et [Sophie Blandinières](#), « dans l'enfer des foyers », J'ai lu, 2016, 233p ; Adrien DUROUSSET, « Placé, déplacé: De familles d'accueil en foyers, le combat d'un enfant sacrifié », Michalon Editeur, 2016, 203p ; Michelle CREOFF et Françoise LABORDE, « Le Massacre des Innocents: Les Oubliés de la République » Independently published, 2018, 188p.

Ces difficultés confirment l'urgente nécessité de donner enfin à la protection de l'enfance l'attention qu'elle mérite afin que les leviers nécessaires à leur résolution soient identifiés et mis en œuvre sur l'ensemble du territoire.

Le Comité des droits de l'enfant s'est prononcé sur le fait que « la décentralisation, par attribution de fonctions ou délégation de pouvoirs, ne déchargeait en rien le gouvernement de l'État partie de sa responsabilité directe quant à ses obligations envers tous les enfants relevant de sa juridiction, quelle que soit la structure de l'État. »³⁰

Par ailleurs, le manque de moyens constatés n'affecte pas que l'accueil en protection de l'enfance, mais également les politiques de prévention qui y sont intrinsèquement liées.

Le Défenseur des droits souligne régulièrement l'importance d'une intervention la plus rapide possible afin d'éviter ou de faire cesser toute atteinte aux droits ou non-respect des besoins de l'enfant et lui permettre de poursuivre son développement dans les meilleures conditions.

Les politiques de prévention, parmi lesquelles la mise en place de dispositifs d'accompagnement, de soutien à la parentalité et de repérage précoce, revêtent ainsi un caractère tout à fait déterminant.

Sur ce sujet, le Défenseur des droits a de façon itérative adressé aux pouvoirs publics des recommandations visant à soutenir les activités de prévention des services de PMI et de médecine scolaire notamment. La Cour des comptes³¹ et le CESE³² ont également consacré des rapports mettant en lumière les difficultés grandissantes de ces services pour assumer leurs missions réglementaires, et ce, sur l'ensemble du territoire, incluant les outre-mer.

Dans une étude réalisée en 2015³³, la DREES constatait que compte tenu de l'augmentation des besoins et de la limitation des budgets, les services de PMI étaient contraints à réduire le périmètre de leur action, pourtant encadré par le code de la santé publique qui détermine en effet des normes minimales d'activité et de moyens.

Dans son rapport annuel dédié aux droits de l'enfant de 2017³⁴, le Défenseur des droits évoquait plusieurs pistes d'amélioration, qui sont toujours d'actualité.

Dans le rapport annuel de 2018, il a relevé que l'enjeu est notamment de préserver l'universalisme des services de PMI. Une information quant à l'existence, au rôle et aux missions de ces services devrait obligatoirement être délivrée dans toutes les maternités et inscrite dans le carnet de santé dans la mesure où leur fréquentation doit s'insérer dans un parcours de droit commun de tout jeune parent, en assurant par ailleurs la mise en œuvre d'interventions plus spécifiques en faveur de certains enfants dont les besoins sont particulièrement identifiés. Il a ainsi recommandé de garantir la pérennité de la protection maternelle et infantile, tant dans ses missions de santé publique que dans ses activités médico-sociales, et insisté sur la nécessité de renforcer les moyens de la PMI en instaurant un fonds de financement national fléché vers ces services afin notamment de garantir sa vocation universelle. Il insiste également sur la nécessité de garantir que la protection maternelle et infantile reste un service public fréquenté par toutes les familles dans un parcours classique de sortie de maternité.

³⁰ Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°3 relative aux mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4, 42 et 44, par. 6), 2003, CRC/GC/2003/5

³¹ Cour des comptes, « La santé dans les Outre-mer, une responsabilité dans la République », rapport public thématique, 2014

³² CESE, « La protection maternelle et infantile », octobre 2014

³³ DRESS (Élise Amar et Françoise Borderies), « Les services de PMI : plus de 5 000 points fixes de consultations en 2012 », *Études et Résultats*, n° 913, avril 2015

³⁴ Défenseur des droits, Rapport annuel relatif aux droits de l'enfant 2017, « au miroir de la convention internationale des droits de l'enfant »

De la même manière, le Défenseur des droits considère que la prévention spécialisée, partie intégrante de la mission de protection de l'enfance confiée aux départements, constitue une mission obligatoire pour les conseils départementaux et qu'elle doit précisément figurer dans le projet de service de l'aide sociale à l'enfance prévu par le code de l'action sociale et des familles. Il s'inquiète, comme il l'avait déjà exprimé dans son avis 16-20 du 19 septembre 2016 relatif à la prévention spécialisée³⁵, de la baisse notable des fonds alloués par les conseils départementaux à la prévention spécialisée, doublée d'une forte inégalité territoriale, avec pour conséquence la remise en cause de la pérennité des équipes, voire même de leur existence.

Les difficultés et manque de moyens auxquelles est confrontée la protection de l'enfance sont identifiées avec une acuité particulière dans certains territoires d'outre-mer. Ainsi, dans son rapport relatif à l'accès aux droits et aux services publics en Guyane³⁶, le Défenseur des droits a noté que « *Le champ du social n'est pas investi correctement et à la hauteur des enjeux. (...) La politique d'aide sociale à l'enfance demeure le parent pauvre du budget de la CTG. On peut souligner un manque global en moyens humains tant au niveau de la cellule de recueillement des informations préoccupantes (CRIP), même si elle a été récemment renforcée, de l'aide sociale à l'enfance (un seul cadre ASE pour tout le département), des travailleurs sociaux que des assistants familiaux.* ». Il a également relevé que « *Le manque de moyens humains, financiers et logistiques font que « 80% des actions menées par les acteurs du social sont réalisées sans garantie juridique, à la limite des lois et règlements en la matière » selon Audrey MARIE, vice-présidente de la CTG. Les responsables des services sociaux interrogés par le Défenseur des droits illustrent ce propos par quelques exemples : 150 décisions judiciaires d'AEMO ne connaissent aucune suite ; on assiste à l'épuisement du travailleur social, multi-compétent et couvrant un secteur géographique trop vaste: un unique poste d'assistant social pour couvrir Saint Georges, Camopi, Trois Sault et les villages environnants; on ne compte qu'une assistante sociale hospitalière pour tous les CDPS; le suivi des enfants placés dans les 164 familles d'accueil est aléatoire ; le nombre d'enfants gardés par celles-ci est largement supérieur à la norme ; la prévention spécialisée est quasi absente des politiques d'animation sociale, on ne compte qu'un seul club sur Cayenne* ». La question de la mise en œuvre et des moyens alloués à la protection de l'enfance se pose dans des termes analogues à Mayotte où, malgré diverses avancées, la situation reste particulièrement préoccupante.

3. Clarifier et garantir les conditions d'un pilotage national de la protection de l'enfance

Dans son rapport annuel d'activité paru en 2016, le Défenseur des droits notait que « *La protection de l'enfance doit être l'affaire de l'ensemble des pouvoirs publics : État, départements, secteur sanitaire, municipalités.* »

En 2017, le Défenseur des droits, tout en saluant les avancées législatives et réglementaires récentes intervenues dans le domaine de la protection de l'enfance, considérait qu'il fallait « *rester vigilant quant à leur mise en œuvre et leur déclinaison effective au niveau local, dans un contexte général de contraintes budgétaires et de restriction des moyens alloués à la protection de l'enfance. (...) Ainsi, si la protection de l'enfance est une compétence décentralisée à l'échelon départemental, il n'en demeure pas moins qu'elle doit rester une préoccupation essentielle de l'Etat qui doit donner l'impulsion et les moyens nécessaires à sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire* ».

Cet investissement de l'Etat en terme d'impulsion paraît d'autant plus nécessaire au vu des difficultés rencontrées actuellement par la protection de l'enfance et de la nécessité de mener une réflexion globale sur la prise en charge des enfants, sur les moyens nécessaires pour les accompagner au plus près de leurs

³⁵ Défenseur des droits, Avis 16-20 du 19 septembre 2016 relatif à la prévention spécialisée

³⁶ Défenseur des droits, « Accès aux droits et aux services public en Guyane : Compte rendu du déplacement du Défenseur des droits en octobre 2016 », 2016

besoins et sur les disparités territoriales de mise en œuvre des dispositions pourtant légalement ou réglementairement prévues.

Dans ses dernières recommandations adressées à la France, le comité des droits de l'enfant recommandait d'améliorer la gestion nationale et locale des politiques de protection de l'enfance en promouvant la communication, les approches transversales et la coordination entre les différents acteurs.

La loi du 14 mars 2016 est venue répondre en partie à ces recommandations en renforçant les dispositifs visant à améliorer la coordination des différents acteurs de la protection de l'enfance. Elle a ainsi notamment institué un Conseil national de protection de l'enfance (CNPE) qui a pour vocation de favoriser la coordination des acteurs de la protection de l'enfance³⁷, non seulement au niveau national mais également au niveau local. Il a notamment pour mission de proposer au gouvernement des orientations nationales de la protection de l'enfance dans le but de construire une stratégie nationale, proposer des mesures de nature à améliorer les interventions en protection de l'enfance et la convergence des politiques menées au niveau local en s'appuyant sur les expériences conduites au niveau territorial comme à l'étranger.

Néanmoins, il apparaît que cette instance n'est pas en capacité de répondre pleinement au rôle qui lui a été confié et aux ambitions que les différents partenaires de la protection de l'enfance, qu'ils soient institutionnels ou associatifs, ont pu porter la concernant.

Bien que comprenant des membres des ministères de la justice ou de l'éducation nationale, le rattachement de son secrétariat à la direction générale de la cohésion sociale du ministère des solidarités et de la santé, tout comme sa présidence par la ministre de la solidarité et de la santé, alors qu'il est, d'après ses textes fondateurs érigé auprès du premier ministre, sont autant de questions sur sa transversalité effective et le rôle de coordinateur des politiques nationales qui lui a été assigné. Le CNPE considère lui-même, dans son rapport d'activité 2018, que « après deux années d'existence le fonctionnement institutionnel reste à clarifier, notamment pour positionner au bon niveau le CNPE et encore davantage ses travaux. »

Il paraît aujourd'hui indispensable de clarifier le rôle et l'articulation des différentes instances nationales, direction générale de la cohésion sociale (DGCS), groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED), conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), haut conseil à la famille, à l'enfance et à l'âge (HCFEA) pour clarifier leurs missions, coordonner leurs actions, renforcer leur efficacité. C'est à ce prix qu'une véritable politique publique de la protection de l'enfance pourra être effectivement mise en œuvre, grâce à la définition de lignes directrices et à l'accompagnement des conseils départementaux dans leur mise en œuvre.

Il est tout aussi indispensable de clarifier le rôle qui doit être celui de l'Etat en protection de l'enfance, ainsi que les moyens affectés, dans une double dimension de type régalien (définition des normes, contrôle des modes d'accueil, cadre de recrutement et de rémunération des professionnels, dispositif de formation et architecture des diplômes) et de type opérationnel (santé, éducation, insertion sociale et professionnelle...).

Le Pacte pour l'enfance, dans son volet dédié à la protection de l'enfance, se doit d'être ambitieux dans l'intérêt supérieur des enfants : replacer l'enfant au centre des interventions ; donner des repères partagés

³⁷ Article 1 du décret n° 2016-1284 du 29 septembre 2016 pris en application de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles et relatif aux missions, à la composition et aux modalités de fonctionnement du Conseil national de la protection de l'enfance

aux institutions, aux cadres publics et associatifs et aux professionnels, en rappelant que les droits fondamentaux des enfants constituent une grille de lecture commune des interventions conduites auprès de ces derniers.