

Paris, le 20 juillet 2022

Décision du Défenseur des droits n°2022-141

La Défenseure 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 de l'action sociale et des familles ;

Vu le code civil ;

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

Saisie de la situation du centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF) de X. (département Y), en mars 2016, par une infirmière qui, exerçant dans cet établissement, faisait part de son inquiétude pour la sécurité des enfants accueillis ;

A nouveau saisie par des professionnels du CDEF dans le prolongement de la lettre ouverte du 3 avril 2017, puis alertée par un documentaire diffusé sur une chaîne de télévision, le 16 janvier 2019 ;

Conclut :

- À la violation des droits des enfants à la protection contre les violences et à une atteinte à leur intérêt supérieur entre 2016 et 2019, date à laquelle les restructurations du CDEF ont été réalisées de manière concrète sous l'impulsion du département ;
- Que le CDEF de X. n'a pas fait l'objet d'une surveillance et d'un contrôle suffisant de la part du conseil départemental, afin de s'assurer des conditions de prise en charge et du bien-être des enfants accueillis, et que le conseil départemental de Y. a ainsi manqué à ses obligations ;

- Que le CDEF de X. n'a mis en œuvre qu'imparfaitement la procédure relative aux signalements des événements indésirables graves, telle qu'elle résultait des modifications législatives intervenues en 2015 et 2016 ;
- Que le département et la direction du CDEF ont répondu aux incidents qui se présentaient de manière individuelle et isolée, sans appréhender de manière globale l'ensemble des difficultés rencontrées par cet établissement, ne permettant pas de répondre de manière approfondie aux problèmes rencontrés par cette structure ;
- Que la préfecture a manqué à ses obligations légales et à son devoir de surveillance et de contrôle du CDEF de X., qui a porté gravement atteinte aux droits et à l'intérêt supérieur des enfants accueillis ;
- Que les tensions sociales ont eu des répercussions sur la prise en charge et l'accompagnement des enfants accueillis dans cette structure ;
- Que le conseil départemental de Y. a manqué à ses obligations légales en n'établissant pas de projet pour l'enfant pour les mineurs confiés au CDEF de X., et porté ainsi atteinte à leur intérêt supérieur ;
- Que pendant plusieurs années, l'absence de concertation, de coordination et de travail en réseau entre le département et l'ARS ont porté atteinte aux droits des enfants de grandir en sécurité, d'être protégés contre toutes les formes de violences et de jouir du meilleur état de santé possible, ainsi qu'à leur intérêt supérieur ;

Prend acte

- Des modifications structurelles dans l'organisation matérielle du CDEF et dans les modes de gestion des unités de vie plus respectueuses des besoins fondamentaux des enfants accueillis ;
- De la procédure instaurée entre la direction de la protection de l'enfance (le département) et la direction départementale de la cohésion sociale pour que l'information et le suivi des événements soient partagés et réalisés ;
- De la mise en place par le CDEF, de différentes politiques en termes de qualité et de diversité de recrutement, de rémunération et d'attractivité et enfin de fidélisation et de formation ;
- De l'amélioration des modalités de coopération entre le département et l'ARS et de l'enrichissement de l'offre de soin et de prise en charge adaptée aux besoins des enfants confiés ;

Décide d'adresser les recommandations suivantes :

- Recommande au conseil départemental de Y. de poursuivre ses analyses du dispositif global d'accueil des enfants sur l'ensemble du territoire de la Y. en lien avec les associations habilitées, afin de répondre au plus près et de la manière la plus réactive possible, aux évolutions et aux dynamiques du terrain ;
- Recommande au conseil départemental de Y. et au CDEF de prévoir dans la note de procédure des modalités de retour d'information aux équipes éducatives en charge de l'accompagnement des enfants, sur les suites données à leurs signalements d'événements indésirables graves (EIG) ;
- Recommande aux départements, chefs de file de la protection de l'enfance, de garantir la mise en place de procédure de transmission des EIG aux autorités de l'Etat ;

- Recommande au conseil départemental de Y. à l'instar de la proposition formulée par l'ONPE, que la mise en place de la stratégie départementale de prévention des maltraitances institutionnelles en protection de l'enfance, puisse être réfléchi et élaborée en lien avec l'observatoire départemental de la protection de l'enfance de Y. (ODPE) ;
- Recommande au gouvernement, dans le cadre du suivi de la stratégie nationale pour la protection de l'enfance de procéder à une évaluation nationale des informations recueillies à l'échelon départemental sur les défaillances et dysfonctionnements des établissements de protection de l'enfance, en lien avec les rapports de contrôle et d'audit de ces établissements, afin de disposer d'une connaissance précise des difficultés récurrentes rencontrées et de réfléchir aux moyens de prévention et d'accompagnement des établissements ;
- Recommande à la préfecture de Y. d'initier les contrôles adéquats des établissements de protection de l'enfance, ou du moins de s'interroger, en lien avec l'ARS, sur l'opportunité de diligenter de tels contrôles, dès lors qu'elle est informée de difficultés et défaillances récurrentes, quelles que soient les modalités de ces informations et nonobstant l'absence de saisines individuelles ;
- Recommande au conseil départemental de Y. de poursuivre sa politique dynamique d'attractivité et de revalorisation des métiers au sein du CDEF ;
- Recommande au département de veiller à ce que l'organisation interne de la structure et la fixation du niveau décisionnaire garantissent toute la réactivité nécessaire pour répondre sans délai aux besoins des enfants ;
- Recommande au Gouvernement de renforcer la formation des directeurs d'établissement public de protection de l'enfance afin de mieux les sensibiliser aux besoins et aux droits fondamentaux des enfants ;
- Recommande au Gouvernement de prendre des mesures urgentes en vue de revaloriser les métiers du social en général et de la protection de l'enfance en particulier ;
- Recommande à l'État et aux collectivités territoriales de mettre en place des outils permettant d'évaluer les moyens nécessaires à la mise en œuvre effective des politiques publiques en faveur de la protection de l'enfance, et de s'assurer que les crédits nécessaires soient affectés conformément aux résultats de cette évaluation ;
- Recommande au conseil départemental de Y., d'élaborer un projet pour l'enfant pour chaque mineur bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance dès le début de la mesure, de l'actualiser régulièrement, 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 avec le mineur et sa famille ;
- Recommande au conseil départemental de Y., qu'un référent de l'ASE soit désigné pour chaque mineur confié afin de veiller à co-construire, impulser, coordonner le projet pour l'enfant et veiller à la continuité et la sécurisation de son parcours ;
- Recommande à l'ARS en lien étroit avec la MDPH de mettre en place un système de recensement des besoins des enfants handicapés ou à besoins spécifiques, et d'information sur l'offre institutionnelle, permettant d'obtenir en temps réel des données objectives au niveau départemental et de renforcer cette offre autant que nécessaire ;
- Recommande au département de rappeler à la MDPH son rôle majeur dans la mise en œuvre du dispositif d'orientation et d'accompagnement des enfants porteurs de handicap et dans l'organisation des groupes opérationnels de synthèse sur chaque situation qui le nécessite ;

- Recommande au conseil départemental de Y. et à l'ARS, dans le prolongement de son rapport de novembre 2019, le déploiement de structures d'accueil et de prise en charge co-construits et co-financés permettant d'apporter une réponse globale aux besoins de certains enfants. Les dispositifs intégrés, permettant le décloisonnement des interventions, doivent à cette fin être promus et bénéficier de l'impulsion et du soutien financier adéquat tant des services de l'État que des pouvoirs publics locaux.

TRANSMISSION

La Défenseure des droits adresse cette décision au conseil départemental et à la préfecture de la Y., à l'agence régionale de santé de Z., et à la secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargée de l'Enfance, et leur demande de rendre compte des suites données aux recommandations dans un délai de 6 mois à compter de la date de notification de la présente décision.

La Défenseure des droits adresse la présente décision pour information au directeur du CDEF et, sous une forme anonymisée, à l'assemblée des départements de France pour diffusion à l'ensemble des conseils départementaux.

Claire HÉDON

Recommandations générales au titre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Rappel des faits

Le Défenseur des droits a été saisi de la situation du centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF) de X.¹ (Y.), en mars 2016, par une infirmière qui, exerçant dans cet établissement, faisait part de son inquiétude pour la sécurité des enfants accueillis.

Elle indiquait avoir aperçu des veilleurs de nuit en train de consommer du cannabis, alors qu'ils étaient chargés d'assurer la surveillance du site. Elle faisait état de la vétusté des locaux, de l'absence de surveillance adéquate et de la venue régulière de personnes extérieures, la nuit, dans l'enceinte de l'établissement, faute de mesures de sécurité suffisantes pour en restreindre l'accès. Enfin, elle faisait part d'une rotation importante des professionnels et de difficultés de communication tant au sein des équipes qu'entre les professionnels et les enfants accueillis, ayant des conséquences négatives sur la prise en charge de ces derniers.

Elle précisait avoir alerté le conseil départemental de la Y. de ces faits.

Par courrier du 29 juillet 2016, le Défenseur des droits a interrogé le président du conseil départemental de la Y. sur les suites données aux faits dénoncés par cette professionnelle et les mesures prises afin de s'assurer de la sécurité des enfants accueillis au sein du CDEF de X..

Par courrier du 13 octobre 2016, le président du conseil départemental a répondu que cette infirmière avait été reçue par ses services afin de recueillir ses éléments d'inquiétude relatif au fonctionnement du CDEF. Il a également précisé qu'une procédure disciplinaire avait été engagée concernant un veilleur de nuit, que des mesures de sécurité étaient prises pour éviter les intrusions sur le site la nuit et que des travaux de maintenance et de réparation étaient menés depuis plusieurs mois. Il précisait également qu'il avait été décidé de réaliser un plan de suivi du CDEF en lien avec le commissariat de police et le tribunal pour enfants.

Au vu des mesures ainsi prises, le Défenseur des droits a procédé à la clôture du dossier.

Par une lettre ouverte du 3 avril 2017, le Défenseur des droits a une nouvelle fois été saisi par des professionnels travaillant au CDEF de X. sur la situation des enfants accueillis au sein de cette structure, qui lui adressaient copie de leurs courriers au CHSCT et au directeur général du CDEF.

La saisine du Défenseur des droits concernait le service petite enfance, qui accueillait 24 enfants de 4 à 10 ans, répartis sur deux unités, et le service d'accueil et d'observation jeunesse, qui accueillait 18 enfants de 10 à 14 ans ½, également répartis sur deux unités.

Les professionnels y dénonçaient « *une violence omniprésente et devenue endémique* ». Plus de cent quatre-vingt-dix incidents auraient été répertoriés en 2016/2017 : fugues quotidiennes, abus sexuels, viols entre usagers, agressions physiques, et passages à l'acte violents entre enfants et sur le personnel depuis plusieurs années. Ils regrettaient l'absence de réaction et de réponse constructive de la part du conseil départemental et de l'agence régionale de santé (ARS) de la Y., et ce malgré des alertes réitérées.

¹ Le CDEF a principalement pour mission d'accueillir des enfants et jeunes majeurs de moins de 21 ans confiés aux services départementaux.

Cette lettre était également adressée à divers membres du Gouvernement, au parquet du tribunal de grande instance de B., au conseil départemental de la Y., à l'agence régionale de santé de Z., à la direction du CDEF ainsi qu'à des organismes de presse.

Suite à cette lettre ouverte, le directeur général du CDEF, par un arrêté du 16 octobre 2017, a prononcé à l'encontre d'une aide-soignante signataire de la lettre ouverte du 3 avril 2017, une sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour la violation de son devoir de discrétion professionnelle, de réserve et de loyauté à l'égard de son employeur.

Le 16 janvier 2019, l'émission de télévision « pièces à conviction » a diffusé un documentaire intitulé « Enfants placés, les sacrifiés de la République », filmé en caméra cachée, mettant en lumière des situations conflictuelles et des épisodes de grave violence au sein de certains foyers de l'enfance, notamment le CDEF de X..

La procédure devant le Défenseur des droits

Au vu des éléments contenus dans la lettre ouverte, le Défenseur des droits a adressé, le 25 juillet 2017, un nouveau courrier au président du conseil départemental de la Y. lui faisant part, de nouveau, de ses inquiétudes quant à la prise en charge des enfants accueillis au CDEF de X..

Par courrier du 28 août 2017, le président du conseil départemental de la Y. a transmis au Défenseur des droits les documents nécessaires à l'instruction de ce dossier.

Par courrier en date du 12 avril 2018, le Défenseur des droits a sollicité le président du conseil départemental de la Y. afin d'organiser une rencontre avec la direction du CDEF et les services départementaux. Malgré plusieurs relances, cette rencontre n'a pu avoir lieu que le 12 mars 2019. Un certain nombre d'éléments de contexte et des informations actualisées ont été recueillis à cette occasion.

Le 3 mai 2019, le Défenseur des droits a adressé un courrier à la préfète de la Y. et au directeur général de l'ARS de Z.. Une réponse à ces courriers a été apportée par la préfecture et l'ARS, respectivement les 26 mai et 4 juin 2019.

Un courrier a été également adressé au premier vice-président coordonnateur du tribunal pour enfants et au procureur de la République près du tribunal de grande instance de B. afin de connaître les modalités de collaboration avec le conseil départemental de la Y. sur la question de la prise en charge des enfants accueillis au sein du CDEF de X., les actions qu'ils avaient éventuellement menées et leurs observations sur d'éventuelles difficultés persistantes au sein de cette structure. Une réponse a été apportée par le premier vice-président coordonnateur du tribunal pour enfants de B., le 24 juin 2019.

Compte-tenu des éléments recueillis dans le cadre de son instruction, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au CDEF, au conseil départemental de la Y., à l'ARS et à la préfecture, le 5 octobre 2020.

Le conseil départemental a adressé sa réponse au Défenseur des droits le 25 novembre 2020. Le Préfet a répondu par courrier le 6 novembre 2020 et l'ARS le 19 janvier 2021.

Avant-propos

Le CDEF de X., établissement public non doté de la personnalité juridique, a vu le jour en 1997 à la suite de la fusion du centre départemental d'aide à la famille et du centre départemental de l'enfance. Il est rattaché à la direction de la protection de l'enfance et de la famille (DPEF) du conseil départemental, laquelle dépend du pôle solidarité vie sociale de la direction générale adjointe chargée de la solidarité.

En 2017, le CDEF comprenait 64 services et bénéficiait d'une capacité d'accueil de 310 places. Avant 2019, ce centre hébergeait la majeure partie des mineurs confiés. Ouvert 24 heures sur 24 et 365 jours par an, le centre a pour mission d'accueillir, de manière inconditionnelle et sans délai, tout mineur en danger ou en risque de l'être, confié par sa famille ou par mesure judiciaire au service de l'aide sociale à l'enfance.

De lourdes défaillances ont été constatées dans la prise en charge des enfants accueillis au CDEF de Y. entre 2016 et 2019.

Par décision du 30 avril 2019², le tribunal administratif de B. a prononcé l'illégalité de l'arrêté du 16 octobre 2017 d'exclusion temporaire pris par le directeur du CDEF à l'encontre de l'aide-soignante signataire de la lettre ouverte du 3 avril 2017. Le tribunal précise dans sa motivation *« il résulte de l'instruction que la lettre ouverte du 3 avril 2017 et le témoignage paru dans l'article de presse du 6 avril 2017 qui sont retenus à l'encontre de Mme L... dénoncent des dysfonctionnements et des maltraitances d'une particulière gravité menaçant la santé et l'intégrité de mineurs pris en charge, un climat délétère et une montée de la violence entre mineurs accueillis et vis-à-vis du personnel dans la structure. Alors même qu'aux dires du département, certains des faits signalés se sont déroulés en 2016, des faits de même nature porteurs de risques graves se produisaient à la date des signalements ce qui n'est pas contesté par le département et ce que confirment les pièces du dossier »*.

De même, les faits, s'étant déroulés entre le 9 et le 14 juillet 2018, objets du reportage télévisé du 16 janvier 2019, n'ont pas été contestés par la direction du centre et le département lors de leur rencontre avec les agents du Défenseur des droits en mars 2019. A ce titre, le Défenseur des droits note que le journaliste ayant filmé en caméra cachée se serait présenté comme éducateur et avait été recruté pour travailler en binôme avec un autre éducateur, absent durant la période du tournage. Toutefois, quand bien même cette circonstance n'aurait pas aidé, selon le département, *« à endiguer la montée des violences révélées par ces images »*, cet argument ne saurait effacer les défaillances constatées. Un tel recrutement, à tout le moins, interroge sur les modalités de recrutement des éducateurs, sans vérification sérieuse de leurs antécédents professionnels. Il témoigne dans tous les cas, outre les autres éléments du dossier et notamment la liste des événements indésirables durant les années 2016-2017³, d'une situation au sein de l'établissement, particulièrement préoccupante et délétère durant ces années.

Cette situation a porté atteinte à la sécurité des enfants et à l'ensemble de leurs droits, comme il sera précisé infra, mais a également pu mettre à l'épreuve un nombre important de professionnels de la protection de l'enfance en prise directe avec les enfants accueillis et l'organisation du CDEF.

D'importantes évolutions ont, depuis les saisines du Défenseur des droits, été constatées dans l'accueil et la prise en charge des mineurs accueillis par le CDEF de Y..

Ainsi, la Défenseure des droits a pris connaissance d'un certain nombre de documents dont le rapport d'audit de A. du 2 février 2018, la listes des événements indésirables du 1^{er} janvier 2016 au 31 juillet 2017, et le rapport d'analyse sur pièces de la procédure dite des

² TA Bordeaux, 30 avr. 2019, n° 1704873.

³ 297 fiches d'événements indésirables recensés en 2016.

« Evénements Indésirables » du CDEF établi par la direction de la qualité de gestion en juin 2017, plusieurs comptes rendus de réunion de la commission de surveillance du CDEF (entre juin 2016 et mai 2017), le projet d'établissement du CDEF 2021-2025 et le schéma départemental de protection de l'enfance de la Y. 2018-2022.

Selon les termes du département, « *le projet d'établissement 2021-2025 du CDEF, qui décline des axes du Schéma Départemental de la Protection de l'Enfance et de la Famille de Y. (2018-2022) ambitionne de :*

- *Développer un établissement public de référence en matière de protection de l'enfance et d'aide à la parentalité où se conjuguent capacité d'adaptation et agilité ;*
- *Garantir le besoin de proximité, conforter l'expertise et développer l'innovation ;*
- *Structurer un maillage du CDEF de la Y. « hors les murs » au service de la protection de l'enfance. »*

Le cadre juridique

L'article 3 alinéa 1 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE) prévoit que « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou organismes législatifs, l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale* » et son alinéa 2 que « *les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être* ».

Le troisième alinéa de ce même article dispose que « *les États parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié* ».

L'article 19 de la CIDE énonce une obligation pour les Etats parties de prendre « *toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié* ».

En droit interne, l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) précise que « *la protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits* ».

L'article L. 221-1 du CASF prévoit que : « *Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :*

- 1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique (...) aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social (...)*
- 3° Mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs*
- 4° Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal ;*
- 6° 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 ;*
- 7° Veiller à la stabilité du parcours de l'enfant confié et à l'adaptation de son statut sur le long terme ;*
- 8° Veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec ses frères et sœurs soient maintenus, dans l'intérêt de l'enfant.*

Pour l'accomplissement de ses missions, et sans préjudice de ses responsabilités vis-à-vis des enfants qui lui sont confiés, le service de l'aide sociale à l'enfance peut faire appel à des organismes publics ou privés habilités dans les conditions prévues aux articles L. 313-8, L. 313-8-1 et L. 313-9 ou à des personnes physiques ».

L'article L. 221-2 alinéa 2 dispose que « Le département organise sur une base territoriale les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants confiés au service. Un projet de service de l'aide sociale à l'enfance est élaboré dans chaque département. Il précise notamment les possibilités d'accueil d'urgence, les modalités de recrutement par le département des assistants familiaux ainsi que l'organisation et le fonctionnement des équipes travaillant avec les assistants familiaux, qui en sont membres à part entière. Le département doit en outre disposer de structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants ».

L'article L. 221-4 alinéa 2 du CASF précise bien 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 civil, 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 (...) »

L'article L. 312-1 du CASF indique que « I.- Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après :

1° Les établissements ou services mettant en œuvre des mesures (...) d'aide sociale à l'enfance en application de l'article L. 221-1 et les prestations d'aide sociale à l'enfance mentionnées au chapitre II du titre II du livre II, y compris l'accueil d'urgence des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille

(...)

4° Les établissements ou services mettant en œuvre les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ou des articles 375 à 375-8 du code civil ou concernant des majeurs de moins de vingt et un ans ou les mesures d'investigation préalables aux mesures d'assistance éducative prévues au code de procédure civile et par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ».

Enfin l'article L. 313-3 prévoit les régimes d'autorisation applicables aux établissements, autorisation délivrée conjointement par l'autorité compétente de l'Etat et le président du conseil départemental, « pour les établissements, les services et les lieux de vie et d'accueil dont l'autorisation relève simultanément des a et c du présent article⁴, ainsi que pour ceux dont l'autorisation relève du 4° du I de l'article L. 312-1 ».

Les conseils départementaux ont donc, au titre de la protection des enfants qui leur sont confiés, l'obligation d'assurer la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, leur sécurité et leur bien-être.

I. Taux d'occupation et sureffectif

Il ressort de l'instruction du Défenseur des droits que l'activité et le taux d'occupation du CDEF ont augmenté dans les années 2008 et 2009. Cela a conduit à faire dormir un certain nombre d'enfants dans les couloirs, sur des matelas posés à même le sol. Les professionnels interrogés dans le cadre de l'instruction s'accordent à dire que les premières grandes difficultés du CDEF, en termes d'accueil et de prise en charge adaptée des enfants, ont été identifiées

⁴ Les établissements et services mentionnés au 1° du I de l'article L. 312-1 du CASF.

dès cette période, avec un contexte de violence particulièrement importante tant entre enfants qu'entre enfants et adultes, concernant les services accueillant les mineurs âgés de 10 à 18 ans⁵.

Le taux d'occupation du CDEF a continué d'augmenter au fil des années, notamment entre 2013 et 2016. Ainsi, en 2016, plusieurs services du CDEF tels que la pouponnière, le service petite enfance, le service d'accueil et d'orientation jeunesse présentaient un taux d'activité avoisinant les 110%, voire 140% pour le service d'accompagnement diversifié.

Le conseil départemental de Y. ne pouvait ignorer cette situation dans la mesure où les accueils au sein du CDEF s'effectuent à la demande de la direction de la protection de l'enfance et de la famille. La sur-occupation de certains services, notamment les deux services dédiés à l'accueil d'urgence, l'observation et l'orientation des publics, était identifiée dès 2013, dans le cadre d'un diagnostic préalable à l'élaboration du projet d'établissement du CDEF.

Ce taux d'occupation particulièrement élevé a nécessairement eu des conséquences sur la qualité de la prise en charge, la sécurité et le bien-être des enfants accueillis, mais également sur les conditions de travail des professionnels. Il a pu conduire à des tensions, voire à des violences entre enfants, d'enfants sur les adultes ainsi qu'à des passages à l'acte d'adultes envers les enfants. Le département, qui ne conteste pas ces faits, a d'ailleurs admis que le sureffectif du CDEF était une des causes principales des difficultés révélées dans la lettre ouverte.

Le schéma départemental 2018-2022 fixait comme objectif de doter le CDEF de 548 places d'accueil en 2019. Alors qu'il en gérait 310 en 2017, le CDEF gérait en novembre 2020 plus de 500 places réparties sur l'ensemble de l'agglomération de B. et distribuées en 30 services d'hébergement et dispositifs d'accompagnement. Ces places étaient conçues à destination d'un public diversifié en âge, parcours de vie et de profils. Elles étaient pensées comme une étape dans le parcours de vie des bénéficiaires.

Pour autant, cette augmentation de la capacité d'accueil du CDEF ne pouvait, à elle seule, régler les difficultés de prise en charge et la montée des violences au sein de l'établissement⁶. En effet, l'accueil au sein d'une même structure d'un nombre trop important d'enfants, d'âges différents et présentant des besoins spécifiques divers ne permettait pas une approche éducative contenante, et ne favorisait pas une prise en charge et une réponse adaptée aux besoins de chacun.

Dans sa réponse à la note récapitulative, le département reconnaît que l'une des deux raisons majeures ayant pu expliquer le sureffectif constant depuis de nombreuses années, était « *une configuration du nombre de places nécessaires, sans doute mal calibrée* ». Le département indiquait en outre qu'entre le 1er juillet 2016 et le 31 juillet 2017, pas moins de 141 professionnels différents avaient travaillé au moins une fois dans un des services du centre.

De manière générale, il semble que, si de nombreuses réflexions ont été menées depuis 2014 sur de possibles réorganisations du fonctionnement du CDEF, travaux de réhabilitation et mise en niveau des structures, elles n'avaient pas encore abouti en 2019.

⁵ Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2016 96 déclarations d'événements indésirables avaient été faites dont 78 liées à la sécurité des personnes et des biens et du 1^{er} janvier au 31 juillet 2017, 81 déclarations dont 55 liées à la sécurité des personnes et des biens. Ces faits concernaient des violences verbales (insultes, menaces) et/ ou physique (coups de poings, agressions physiques, bagarres, menaces avec arme...) et/ou sexuelles (attouchements, agressions sexuelles...) entre enfants et entre enfants et adultes, selon le tableau communiqué au Défenseur des droits.

⁶ Selon le département entre le 1er janvier 2020 et la rédaction de son courrier, les deux tiers des EIG déclarés relevaient, au sens de la réglementation, « de la catégorie « comportement violent au sein de la structure » (entre usagers et/ou envers un professionnel) et « manquement grave au règlement de fonctionnement ». « Parmi ces déclarations, les faits de nature sexuelle étaient prégnants » (Courrier du 25/11/2020).

Le rapport d'audit⁷ de février 2018 mettait à nouveau en exergue les difficultés du centre en lien avec la gestion de l'urgence, l'instabilité des équipes éducatives, le sureffectif constant, la souffrance des professionnels et une absence de gestion correcte des événements indésirables. Il préconisait l'éclatement des unités sur l'ensemble du territoire de la Y..

Le Défenseur des droits prend acte des efforts du département depuis 2016.

Le nombre des personnels présents aux côtés des enfants confiés a augmenté de même que les capacités du CDEF.

Ainsi, depuis 2020, les périodes de suractivité du CDEF semblent moins nombreuses et moins importantes.

Le déploiement des maisons départementales et l'éclatement des unités de vie des enfants sur différents sites de la Y., en petits effectifs (unités de 6 à 9 enfants notamment) sont indéniablement des éléments qui favorisent l'apaisement des unités de vie et donc améliorent la qualité de l'accueil des enfants.

Par ailleurs, le département a veillé à multiplier les appels à projet pour étendre et diversifier les capacités d'accueil du secteur associatif habilité. En effet, s'il est vrai que le CDEF a un devoir d'accueillir en urgence les enfants confiés au département par l'autorité judiciaire, le département conserve néanmoins un rôle de pilotage et d'impulsion à l'égard des autres établissements qu'il autorise et avec lesquels il conventionne. Il a donc le pouvoir de réguler le dispositif de protection de l'enfance sur son territoire : il lui appartient de définir en collaboration avec les associations habilitées, les critères d'admission dans les autres établissements ainsi que ses besoins en terme d'accueil et de prise en charge. A ce titre, le Défenseur des droits prend note de l'ouverture d'un village d'enfants, en 2020, permettant l'accueil de grandes fratries (54 enfants au total) et de structures d'accueil spécifiques en 2021, suite aux résultats de deux appels à projet importants. Toutefois, alors qu'il soulignait en 2019 l'absence de réflexion globale menée sur les moyens d'endiguer l'augmentation d'activité du CDEF en repensant l'offre d'accueil disponible sur l'ensemble du département, il ne peut que déplorer les délais d'ouverture de ces structures qui, à hauteur d'enfants, s'avèrent particulièrement longs.

La Défenseure des droits :

- **Conclut à la violation des droits des enfants à la protection contre les violences et à une atteinte à leur intérêt supérieur entre 2016 et 2019, date à laquelle les restructurations du CDEF ont été réalisées de manière concrète sous l'impulsion du département ;**
- **Prend acte des modifications structurelles dans l'organisation matérielle du CDEF et dans les modes de gestion des unités de vie plus respectueuses des besoins fondamentaux des enfants accueillis ;**
- **Recommande au conseil départemental de poursuivre ses analyses du dispositif global d'accueil des enfants sur l'ensemble du territoire de la Y. en lien avec les associations habilitées, afin de répondre au plus près et de la manière la plus réactive possible aux évolutions et aux dynamiques du terrain.**

II. Devoir de surveillance et de contrôle

Le devoir de surveillance et de contrôle des établissements de protection de l'enfance, tant de la part du département que des représentants de l'Etat s'inscrit dans une politique globale de

⁷ A., « Audit relatif à la qualité de la prise en charge des enfants assurée par le CDEF » – 02/02/2018.

lutte contre la maltraitance dans les établissements sociaux et médico-sociaux. A ce titre, l'article 23 de la loi du 7 février 2022, qui vise les enfants, mais aussi plus largement l'ensemble des personnes vulnérables, définit la maltraitance comme « *un geste, une parole, une action ou un défaut d'action s'inscrivant dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement, et compromettant ou portant atteinte au développement, aux droits, aux besoins fondamentaux ou à la santé d'une personne en vulnérabilité* »⁸.

Dans le champ de la protection de l'enfance, les risques de maltraitance institutionnelle sont clairement identifiés, notamment depuis les travaux de Stanislas Tomkiewicz. Plusieurs publications ont alerté sur la nécessité d'une vigilance constante sur cette problématique dont le rapport du Défenseur des droits en 2019⁹, consacré aux violences faites aux enfants, qui évoquait des pistes d'améliorations à partir de deux constats principaux :

- Les violences sont une réalité dans le quotidien des enfants, y compris au sein des institutions dans lesquelles ils sont accueillis ou pris en charge et sont insuffisamment prises en compte notamment lorsqu'elles sont commises par des adultes.
- Le fonctionnement des institutions publiques est susceptible en lui-même d'induire ou d'amplifier les violences faites aux enfants dont elles ont la charge.

Le Défenseur des droits formulait alors 22 recommandations à destination des pouvoirs publics afin d'améliorer la connaissance de toutes les violences faites aux enfants, de garantir le respect de leurs droits, de mieux former l'ensemble des professionnels en contact avec des enfants, d'améliorer le contrôle des institutions publiques et de se doter des moyens pour que les dispositifs existants soient efficaces.

Désormais, l'article 22 de la loi du 7 février 2022¹⁰ prévoit l'obligation pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux de préciser, dans leur projet d'établissement ou de service, leur politique de prévention et de lutte contre la maltraitance, notamment en matière de gestion du personnel, de formation et de contrôle. Ils doivent également désigner, sur une liste arrêtée conjointement par le président du conseil départemental, le préfet et l'agence régionale de santé, une autorité extérieure à leur structure et indépendante du conseil départemental à laquelle les personnes accueillies peuvent faire appel et qui est autorisée à visiter l'établissement à tout moment.

S'agissant de la situation au sein du CDEF, les années 2008/2009, durant lesquelles le centre a connu ses premières difficultés, ont été marquées par une rotation importante du personnel encadrant, fragilisant les équipes.

A partir de 2012, l'équipe de direction a été renouvelée.

La gestion du CDEF serait alors passée d'un modèle de gestion dit « paternaliste » avec une vision dite « traditionnelle de la protection de l'enfance »¹¹, à un modèle plus technocratique et directif, issu du milieu hospitalier. Ce changement s'est accompagné de la création de nombreux pôles, bureaux, directions, organisés de manière verticale et hiérarchisée, au détriment de la souplesse et de la réactivité nécessaires au bon fonctionnement d'un établissement de protection de l'enfance.

Ce changement a pu entraîner une véritable coupure entre les cadres supérieurs et les travailleurs sociaux, confrontés dans leur quotidien aux réalités du terrain.

A ce titre, la Défenseure des droits entend rappeler que les établissements sociaux doivent faire régulièrement l'objet de contrôles visant notamment à s'assurer du respect des règles

⁸ Article L. 119-1 du CASF.

⁹ Voir aussi le rapport du Défenseur des droits « Enfance et violence : la part des institutions publiques », 2019.

¹⁰ Article L. 311-8 du CASF.

¹¹ Selon les termes utilisés par les représentants du département lors de leur rencontre avec les agents du Défenseur des droits.

juridiques et administratives applicables ou visant à évaluer des dysfonctionnements repérés, suspectés ou à les prévenir.¹²

A. **Surveillance et contrôles par le département**

Le CDEF est un établissement social au sens de l'article L. 312-1 du CASF.

- Évaluations internes/ externes et commission de surveillance

La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002¹³ rénovant l'action sociale et médico-sociale a posé l'obligation d'une double évaluation des établissements sociaux et médico-sociaux : une évaluation interne, réalisée par les établissements et services eux-mêmes, avec l'appui éventuel de consultants extérieurs, et une évaluation externe, réalisée par des organismes habilités.

Ces deux types d'évaluations, qui portent sur les mêmes champs, doivent notamment permettre de s'assurer que l'établissement ou le service respecte les droits et libertés individuels de toute personne prise en charge, notamment le respect de sa dignité, de son intégrité ou de sa sécurité. Elles se situent dans une dynamique d'amélioration continue de la qualité des prises en charge.

Le département indique avoir réalisé plusieurs audits au CDEF en plus de celui réalisé à la demande du conseil départemental par A. en 2018 : un audit externe en 2014 sur les risques psycho-sociaux, ainsi qu'un audit en 2018 sur la sécurisation du site de X..

L'audit externe de A. portait quant à lui sur « la qualité de la prise en charge et la gestion des événements indésirables du centre départemental enfance famille sur le site de X. ». La décision de lancer cet audit n'a été prise qu'en octobre/novembre 2017, soit plus de 15 ans après l'adoption de la loi du 2 janvier 2002.

Ses conclusions ont été rendues en février 2018. Or, ses pistes de travail, notamment réinterroger l'organisation et le fonctionnement du centre, et mieux définir les missions voire redéfinir les missions nouvelles, n'ont pris effet qu'en 2020, tout comme les axes de travail issus de l'évaluation interne réalisée en 2018.

Il s'est ainsi écoulé près de quatre années entre 2016, période où les violences ont commencé à être particulièrement problématiques au sein du centre, et 2019/2020, années où les premières décisions apportant des modifications structurelles, ont été prises. Ce délai est particulièrement long pour les personnels et surtout pour les enfants accueillis dans ce contexte.

Enfin, l'article L.315-8 du CASF, précise que « *les établissements relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et les maisons d'enfants à caractère social mentionnés au 4° de l'article 2 du chapitre 1er du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales sont dotés, lorsqu'ils n'ont pas la personnalité morale, d'une commission de surveillance nommée par le président du conseil départemental (...)* ».

Cette commission de surveillance a un rôle comparable à celui du conseil d'administration des établissements public dotés de la personnalité juridique. Elle a pour objectif de donner un cadre d'action au directeur et d'exercer un contrôle sur sa gestion de l'établissement.

¹² L'article L. 313-13 I. du CASF prévoit que « L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation contrôle l'application des dispositions du présent code par les établissements et services sociaux et médico-sociaux et lieux de vie et d'accueil mentionnés à l'article L. 312-1 et par les autres services de leurs organismes gestionnaires qui concourent, dans le cadre de l'autorisation, à la gestion desdits établissements, services et lieux de vie et d'accueil. »

¹³ Article L. 312-8 du CASF.

Or, concernant le CDEF de X., il ressort de l'instruction du Défenseur des droits que, si cette commission a fait l'objet d'une refonte en 2019, elle est longtemps restée une réunion informelle de quelques personnes au sein même du CDEF. Elle ne répondait ainsi pas aux objectifs assignés à ce type d'instance.

A cet égard, la Défenseure des droits constate qu'un représentant de l'Etat dans le département (le directeur départemental de la cohésion sociale par exemple) n'est toujours pas membre du conseil de surveillance (dont la composition n'est pas arrêtée de manière formelle par les textes). Elle note en revanche avec intérêt la présence comme personne qualifiée d'une représentante de la délégation départementale Y. de l'agence régionale de santé Z.

A ce titre, le département indique que depuis 2020, une procédure a été instituée entre la direction de la protection de l'enfance (le département) et la direction départementale de la cohésion sociale pour que l'information et le suivi des événements soient partagés et réalisés. *« Ces échanges ont lieu deux fois par an, et l'ARS est conviée aux temps de travail. Cela permet de viser les plans d'action mis en œuvre en réponse aux dysfonctionnements répertoriés ».*

- La procédure de gestion des événements indésirables et des événements indésirables graves

La loi du 28 décembre 2015¹⁴ a introduit dans le CASF, l'article L.331-8-1 encadrant le signalement de dysfonctionnements dans la gestion ou l'organisation des établissements sociaux et médico-sociaux, parmi lesquels les établissements accueillant des enfants au titre de la protection de l'enfance.

Il précise ainsi que *« Les établissements et services et les lieux de vie et d'accueil informent sans délai, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les autorités administratives compétentes pour leur délivrer l'autorisation (...) de tout dysfonctionnement grave dans leur gestion ou leur organisation susceptible d'affecter la prise en charge des usagers, leur accompagnement ou le respect de leurs droits et de tout évènement ayant pour effet de menacer ou de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes prises en charge ou accompagnées. ».*

L'arrêté du 28 décembre 2016¹⁵ précise la liste des dysfonctionnements et évènements devant faire l'objet d'un signalement par les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS). Ils sont nombreux et très divers, allant de la rupture d'électricité, aux violences physiques, psychologiques ou morales, aux agressions sexuelles, en passant par la privation de droit, l'isolement vis-à-vis des proches ou les difficultés de recrutement.

Or, malgré l'entrée en vigueur de ces textes, la procédure de signalement des évènements indésirables mise en œuvre au sein du CDEF n'avait pas été évaluée et ni actualisée pour répondre au nouveau cadre juridique entrant en vigueur.

Le rapport d'analyse sur pièces de la procédure dite des « Evènements indésirables » du CDEF, réalisé par la direction de la qualité de gestion du conseil départemental en juin 2017, s'il ne fait lui-même pas mention de ce nouveau cadre juridique, relève des carences. Ainsi, il note que si la procédure décrit la déclaration et le traitement des évènements indésirables, elle n'aborde pas globalement l'analyse des causes, le plan d'action tendant à leur résorption, les actions concrètes mises en œuvre ni les actions déclenchées de manière préventive. Le rapport conclut par ailleurs que *« l'assurance que toutes les situations soient traitées n'est pas*

¹⁴ Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

¹⁵ Arrêté du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de signalement des structures sociales et médico-sociales, NOR: AFSA1611822A.

assurée ». L'étude réalisée met également en exergue que cette procédure ne traite pas de la remontée d'information aux services du conseil départemental, ces dernières relevant d'un document particulier, intitulé « *modalité de déclaration d'un évènement indésirable grave au cabinet du président* », élaboré en mars 2016.

Ce rapport d'analyse démontre ainsi un manque de cohérence procédurale, de suivi et de vision globale des incidents survenant au sein du CDEF. Il en ressort que sur 297 fiches d'évènements indésirables recensés en 2016, 157 fiches concernaient des risques non critiques (52.9%), 95 des risques intermédiaires ou à surveiller (32%) et 45 des risques prioritaires (15.2%). Les évènements indésirables signalés étaient ainsi très variés, allant de faits de violences de toute nature à des problèmes logistiques ou de perte de documents.

Si le département assure que chaque évènement indésirable ou alerte relative à la sécurité et au bien-être des enfants accueillis au sein du CDEF, sur le site de X., a été traité et a reçu une réponse individuelle, notamment par un signalement au parquet de l'ensemble des faits graves dénoncés dans la lettre ouverte, aucune évaluation globale du dispositif ne semble avoir été opérée au vu de la récurrence des difficultés soulevées. Ainsi, lors de sa première saisine du Défenseur des droits en 2016, le président du conseil départemental avait répondu, le 13 octobre 2016, que des mesures étaient prises afin de garantir la sécurité des enfants accueillis. Ces mesures semblent toutefois avoir constitué une réponse ponctuelle à la prise en compte d'incidents considérés comme factuels, sans évaluation ou recherche d'autres éléments susceptibles d'étayer un manque de sécurité pérenne des enfants accueillis à X.

Le rapport d'audit de A., de février 2018, mettait à nouveau en évidence la nécessité urgente d'améliorer le traitement des évènements indésirables (EI) et évènements indésirables graves (EIG) et les lacunes qui persistaient dans ce domaine.

Le 1^{er} vice-président du tribunal pour enfant de B. confirme avoir également fait part à plusieurs reprises aux services du conseil départemental et du CDEF¹⁶ de leurs inquiétudes quant à la sécurité des enfants confiés (violences entre les jeunes, racket...), la surveillance du site (contrôle des entrées et sorties, clôture d'enceinte, absence de gardien...) et l'introduction et la consommation avérée de produits stupéfiants.

Le nombre et la récurrence de ces incidents auraient dû amener la direction du centre, mais également le conseil départemental, organisme de tutelle, à s'interroger sur les conditions de prise en charge au sein du CDEF, sur les raisons de la multiplicité des violences et sur un éventuel mal-être des enfants accueillis.

Par ailleurs, en application de l'article L. 313-13 VI du CASF, « *Le président du conseil départemental informe sans délai le représentant de l'État dans le département de tout évènement survenu dans un établissement ou service qu'il autorise, dès lors qu'il est de nature à compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies* ».

De même, l'article R. 227-11 du CASF précise que « *les personnes organisant l'accueil des mineurs ou leur représentant sont tenues d'informer sans délai le préfet du département du lieu d'accueil de tout accident grave ainsi que de toute situation présentant ou ayant présenté des risques graves pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs* ».

Le représentant de l'État dans le département peut, à tout moment, retirer l'habilitation à recevoir des mineurs confiés lorsque sont constatés des faits de nature à compromettre la mise en œuvre des mesures éducatives ou à porter atteinte aux intérêts des mineurs confiés¹⁷.

¹⁶ Courrier du 24 juin 2019.

¹⁷ Décret n° 88-949 du 6 octobre 1988 relatif à l'habilitation des personnes physiques, établissements, services ou organismes publics ou privés auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs ou l'exécution de mesures les concernant, NOR: JUSF8850115D.

Il semble pourtant que ce devoir d'information du préfet concernant les événements dénoncés par les professionnels travaillant sur le site de X. et notamment les épisodes de violences n'a pas été respecté avant juillet 2020¹⁸.

La non application du dispositif légal prévu par la loi du 28 décembre 2015 et de l'arrêté du 28 décembre 2016 a participé à dissimuler notamment au regard de la préfecture, les possibles défaillances graves dans la prise en charge des enfants accueillis¹⁹.

Dans sa réponse du 25 novembre 2020, le département a fait part au Défenseur des droits de la refonte de l'ensemble de cette procédure qui s'articule désormais autour des axes suivant :

- Les EI sont gérés au niveau de chaque maison départementale. C'est le niveau le plus adapté pour apporter une réponse de proximité et réactive.
- Les EIG, du fait de leur gravité, sont, eux, gérés au niveau de la direction de l'établissement.

Le département précise avoir réécrit et mis en place la procédure à suivre et les outils à utiliser, pour permettre une meilleure analyse rétrospective et l'instauration d'un suivi systématique de chaque EIG. Il indique en outre qu'une procédure a été instituée entre la DPEF et la direction départementale de la cohésion sociale pour le partage et le suivi de ces événements.

La Défenseure des droits appelle cependant l'attention du CDEF sur l'importance du suivi de ces événements et de l'information des travailleurs sociaux en prise directe avec les enfants accueillis, sur les suites données dans la gestion de ces événements. Elle note en effet qu'aucun retour d'information auprès des équipes éducatives ne semble avoir été prévu dans cette note de procédure, alors même que le département semble reconnaître, dans son courrier du 28 novembre 2020, l'importance de ce retour tant pour les enfants que pour les professionnels.

La Défenseure des droits :

- **Conclut que le CDEF de X. n'a pas fait l'objet d'une surveillance et d'un contrôle suffisants de la part du conseil départemental, afin de s'assurer des conditions de prise en charge et du bien-être des enfants accueillis, et que le conseil départemental de Y. a ainsi manqué à ses obligations ;**
- **Conclut que le CDEF de X. n'a mis en œuvre qu'imparfaitement la procédure relative aux signalements des événements indésirables graves, telle qu'elle résultait des modifications législatives intervenues en 2015 et 2016 ;**
- **Par conséquent, conclut que le conseil départemental et la direction du CDEF ont répondu aux incidents qui se présentaient de manière individuelle et isolée, sans appréhender de manière globale l'ensemble des difficultés rencontrées par cet établissement, ne permettant pas de répondre de manière approfondie aux problèmes rencontrés par cette structure ;**
- **Recommande au conseil départemental et au CDEF de prévoir dans la note de procédure des modalités de retour d'information aux équipes éducatives en charge de l'accompagnement des enfants, sur les suites données à leurs signalements d'EIG ;**
- **Recommande aux départements, chefs de file de la protection de l'enfance, de garantir la mise en place de procédure de transmission des EIG aux autorités de l'Etat.**

¹⁸ Voir infra.

¹⁹ Voir infra.

Il convient de rappeler que l'article L.312-4 du CASF prévoit désormais qu'une stratégie de prévention des maltraitances institutionnelles dans les établissements, services et lieux de vie doit être intégrée aux schémas départementaux de protection de l'enfance. Cette stratégie doit comporter des recommandations sur la détection des risques de maltraitance, sur la prévention et le traitement des situations de maltraitance, ainsi que sur les modalités de contrôle de la qualité de l'accueil et de l'accompagnement proposé par ces établissements et services.

Le même article prévoit en outre que le président du conseil départemental présente chaque année à l'assemblée départementale un rapport sur la gestion de ces établissements recensant notamment les événements indésirables graves survenus. Cette disposition devra s'articuler avec ses obligations de signalement à l'autorité administrative compétente, des dysfonctionnements graves et événements relevant des articles L. 331-8-1 et R. 331-8 du CASF²⁰.

Enfin, la Défenseure des droits rappelle au CDEF de X., conformément aux articles L. 312-8, D. 312-203 et D. 312-204 du CASF, ses obligations de transmission au président du conseil départemental et au représentant de l'Etat dans le département, tous les cinq ans des résultats des évaluations de la qualité des prestations délivrées aux usagers et de prévoir dans le rapport annuel d'activité du CDEF la mention des actions engagées dans le cadre de la démarche d'amélioration continue de cette qualité²¹. A cet égard, la Défenseure des droits renvoie utilement le CDEF et le département aux travaux de la Haute Autorité de Santé sur la mise en œuvre des évaluations dans les ESSMS²².

La Défenseure des droits :

- **Recommande au conseil départemental, à l'instar de la proposition formulée par l'ONPE²³ que la mise en place de la stratégie départementale de prévention des maltraitances institutionnelles en protection de l'enfance, puisse être réfléchie et élaborée en lien avec l'observatoire départemental de la protection de l'enfance de Y. (ODPE) ;**
- **Recommande au gouvernement, dans le cadre du suivi de la stratégie nationale pour la protection de l'enfance de procéder à une évaluation nationale des informations recueillies à l'échelon départemental sur les défaillances et dysfonctionnements des établissements de protection de l'enfance, en lien avec les rapports de contrôle et d'audit de ces établissements, afin de disposer d'une connaissance précise des difficultés récurrentes rencontrées et de réfléchir aux moyens de prévention et d'accompagnement des établissements.**

B. Surveillance et contrôle par les organes de l'État

La préfecture a eu connaissance des difficultés du CDEF de X. à la suite de la lettre ouverte du 3 avril 2017. Elle indique que les tensions relationnelles entre l'équipe de direction, les travailleurs sociaux et les syndicats non représentés dans les instances de dialogue social auraient masqué les difficultés et les violences que pouvaient vivre les enfants pris en charge dans l'établissement. Ainsi la préfète de la Y. indiquait dans son courrier du 28 mai 2019, que

²⁰ L'article R. 331-8 précise : « Sans préjudice des déclarations et signalements prévus par d'autres dispositions législatives et, le cas échéant, du rapport à l'autorité judiciaire, le directeur de l'établissement, du service, du lieu de vie ou du lieu d'accueil ou, à défaut, le responsable de la structure transmet à l'autorité administrative compétente, sans délai et par tout moyen, les informations concernant les dysfonctionnements graves et événements prévus par l'article L. 331-8-1 (...) ».

²¹ Voir Décret n° 2022-695 du 26 avril 2022 modifiant le décret n° 2021-1476 du 12 novembre 2021 relatif au rythme des évaluations de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

²² https://www.has-sante.fr/jcms/p_3323069/fr/mettre-en-oeuvre-l-evaluation-des-essms

²³ Voir note juridique de l'ONPE sur la loi du 7 février 2022 : <https://onpe.gouv.fr/actualite/publication-dune-note-juridique-sur-loi-7-fevrier-2022>

« d'une part, la direction du centre a engagé une action disciplinaire à l'encontre des personnels ayant publié la lettre, considérant son impact négatif pour la structure et d'autre part, selon les informations alors recueillies, un audit était engagé par le conseil départemental pour envisager des améliorations utiles ». De ce fait, la préfète concluait en indiquant : *« la nature des informations disponibles n'appelait pas l'engagement d'un contrôle particulier »* par ses services.

Dans son courrier du 6 novembre 2020, en réponse à la note récapitulative du Défenseur des droits, la préfète revenait sur les événements et précisait avoir eu connaissance par voie de presse, de manière informelle, d'importants conflits sociaux au sein de l'établissement, mais n'avoir reçu aucun signalement direct concernant la prise en charge des enfants. De ce fait la préfète indiquait que *« en l'absence de saisine directe et d'informations étayées et objectives concernant des difficultés graves de prises en charge des enfants accueillis au sein du CDEF, il n'y avait pas lieu de diligenter un contrôle de l'établissement relevant en tout premier lieu de la compétence du président du conseil départemental ».*

Il convient cependant de relever que l'article L. 313-13 VI du CASF indique : *« Quelle que soit l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, le représentant de l'Etat dans le département peut, à tout moment, diligenter les contrôles prévus à la présente section ».* Les contrôles de l'Etat sur les établissements de protection de l'enfance peuvent ainsi être diligentés même en l'absence de saisine directe.

Or, des tensions sociales importantes affectent nécessairement la prise en charge des enfants à des degrés variables et doivent amener les services de l'Etat à s'interroger sur la nécessité de procéder aux contrôles prévus par la loi. Il ressort de l'instruction du Défenseur des droits que le reportage diffusé en janvier 2019 n'a pas davantage suscité de réaction de la préfecture, ni même de sérieuses interrogations sur l'absence de remontées d'évènements indésirables à ses services durant plusieurs années, pas plus que son courrier du 3 mai 2019 évoquant ces faits²⁴. En réponse la préfète indique que *« le reportage télévisé « pièces à conviction » diffusé en janvier 2019 a montré des situations graves, qui se seraient produites en 2018. Il révèle des manquements dans l'organisation du CDEF, des comportements individuels répréhensibles, ainsi que des troubles psychiatriques de certains jeunes, à l'origine de leur propre souffrance et des perturbations induites pour le collectifs »* sans toutefois en tirer d'autres conséquences que la constatation de la récente mise en place d'un *« travail partenarial »* entre l'ARS, la PJJ et le département pour la prise en charge des *« situations spécifiques »*.

C'est le courrier conjoint du 28 janvier 2020, de la ministre des Solidarités et de la santé et du secrétaire d'Etat chargé de la protection de l'enfance demandant aux services de l'Etat de se rapprocher des conseils départementaux en vue de faire un état des lieux de la mise en place et du fonctionnement de la procédure de contrôle prévue par l'article L. 313-13 IV du CASF, qui a conduit la préfecture à s'interroger et à constater que la procédure de signalement des événements indésirables aux services de l'Etat n'était pas mise en place. Cette procédure n'a été effective qu'à compter de juillet 2020.

Une réunion a été organisée entre les services de l'Etat et ceux du département, le 23 septembre 2020, durant laquelle a été évoquée la situation du CDEF et plus globalement le dispositif d'inspection-contrôle des établissements et services de la protection de l'enfance.

La préfète concluait son courrier du 6 novembre 2020 en indiquant qu'au regard de *« la dynamique positive adoptée par le conseil départemental il s'avérerait prématuré et de nature*

²⁴ Courrier du Défenseur des droits, adressé à Madame la Préfète de la Y., du 3 mai 2019, afin de connaître les conditions dans lesquelles la préfecture avait été alertée des incidents survenus au CDEF, par le conseil départemental ou par la direction du centre et, le cas échéant, avait été associée aux réflexions menées pour y remédier. Il lui était également demandé de préciser les contrôles éventuellement diligentés concernant cette structure.

à remettre en cause la confiance accordée au nouveau directeur pour mettre en œuvre les réformes en cours », de procéder à un contrôle de l'établissement.

Ces éléments sont de nature à interroger sur le mode d'implication des services de l'Etat dans les contrôles d'établissements qui relève du champ de la protection de l'enfance, de la compétence du département. Or ce dernier peut être en position délicate s'agissant de contrôler ses propres services et établissements. L'intervention de l'Etat pourrait assurer davantage de neutralité et d'indépendance dans l'appréhension des situations et donc dans les contrôles réalisés, le cas échéant.

Ainsi, dans la note de la directrice départementale déléguée de la cohésion sociale au secrétaire général de la préfecture du 28 septembre 2020, il est indiqué que, parallèlement aux éléments de réponse reçus du département par la DDCS, le 8 juillet 2020, « *le directeur de la délégation départementale de l'ARS a attiré mon attention sur un nombre important de signalements reçus par l'ARS concernant le centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF). La question d'une inspection de cette structure par l'État, le cas échéant avec le concours de l'ARS, a alors été posée* ».

La directrice précisait qu'avant le courrier conjoint de la ministre de la Santé et du secrétaire d'Etat de janvier 2020, « *la procédure de signalement à l'État n'était, de fait, pas mise en œuvre en Y., et il n'existait pas d'échanges entre les services de l'État et du Département relatifs aux contrôles des structures de l'ASE. Seule l'ARS recevait les signalements du Département, au titre du signalement des événements indésirables graves liés aux soins* ».

L'agence régionale de santé indique, de son côté, dans son courrier du 19 janvier 2021 que « *la situation du centre départemental de l'enfance et de la famille (X.) fait l'objet d'une inquiétude partagée, avec la direction de la cohésion sociale. Nous avons pu constater, depuis quelques années, de nombreux dysfonctionnements, sans pouvoir interagir avec le Conseil départemental de manière satisfaisantes* ».

La Défenseure des droits :

- **Conclut que la préfecture de Y. a manqué à ses obligations légales et à son devoir de surveillance et de contrôle du CDEF de X., qui a porté gravement atteinte aux droits et à l'intérêt supérieur des enfants accueillis ;**
- **Prend acte de la procédure instaurée entre la direction de la protection de l'enfance (le département) et la direction départementale de la cohésion sociale pour que l'information et le suivi des événements soient partagés et réalisés ;**
- **Recommande à la préfecture d'initier les contrôles adéquats des établissements de protection de l'enfance, ou du moins de s'interroger en lien avec l'ARS, sur l'opportunité de diligenter de tels contrôles, dès lors qu'elle est informée de difficultés et défaillances récurrentes, quelles que soient les modalités de ces informations et nonobstant l'absence de saisines individuelles.**

III. Mode de gouvernance, management et recrutement

A. La gouvernance

Il a été évoqué lors de la rencontre entre le département, le CDEF et les agents du Défenseur des droits en mars 2019, que le mode de nomination au poste de directeur du CDEF n'était pas de nature à apaiser les tensions pouvant exister entre les professionnels intervenants auprès des enfants et la direction de l'établissement. En effet, les directeurs et personnels encadrant d'établissements publics, qui dépendent de l'ASE, relèvent statutairement de la fonction publique hospitalière.

Le conseil départemental relevait que, de ce fait, les personnes recrutées à ces postes connaissaient peu les spécificités de l'accompagnement des enfants en protection de l'enfance et ne partageaient pas toujours les préoccupations essentielles des professionnels de terrain, ce qui était susceptible d'engendrer des tensions.

Ces éléments ayant été indiqués dans la note récapitulative, le département indiquait toutefois en retour dans sa réponse du 25 novembre 2020, que l'équipe de direction du CDEF de Y. était alors composée, d'un directeur, arrivé en juin 2019, et 3 directeurs adjoints, tous formés à l'École des Hautes Études en Santé Publique (EHESP) de Rennes qui présentaient chacun une expérience confirmée dans le domaine de la protection de l'enfance.

D'après le département, le recrutement du directeur chef d'établissement s'est organisée « dès janvier 2019 ». Or dans son courrier du 29 mai 2019, la préfecture précisait au Défenseur des droits²⁵ que le conseil départemental avait « accepté le départ du directeur du CDEF en mai 2018 ». Elle ajoutait : « mes services ont participé au recrutement de son successeur, qui, après une phase infructueuse se concrétisera dans les prochaines semaines ». La Défenseure des droits s'interroge sur les délais entre le départ de l'ancien directeur et le lancement du recrutement du nouveau directeur.

Le département indique que ce recrutement s'est effectué dans le respect de la procédure prévue à l'article L315-8 du CASF. En l'occurrence, le jury de recrutement animé conjointement par le président du conseil départemental et la directrice départementale de la cohésion sociale comprenait :

- La vice-présidente du conseil départemental en charge de la protection de l'enfance et présidente de la commission de surveillance du CDEF ;
- Une seconde élue du conseil départemental et membre également de la commission de surveillance du CDEF ;
- Le directeur général adjoint de la solidarité de Y. ;
- La directrice adjointe de la direction de la protection de l'enfance et de la famille de Y.

En effet, à l'époque des faits, l'article L. 315-8 du CASF prévoyait que « les établissements relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et les maisons d'enfants à caractère social mentionnés au 4° de l'article 2 du chapitre 1er du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales sont dotés, lorsqu'ils n'ont pas la personnalité morale, (...) d'un directeur nommé, après avis du président du conseil départemental, par l'autorité compétente de l'Etat. »²⁶

La nomination au poste de directeur était alors décidée par arrêté du directeur général du centre national de gestion, l'article 18 du décret n° 2007-1930²⁷ précisant que « le profil de poste est établi par le directeur général de l'agence régionale de santé ou le représentant de l'Etat dans le département, selon le type d'établissement concerné, en liaison avec le président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance ou de l'organe délibérant de la personne publique de rattachement, pour les établissements n'ayant pas la personnalité morale ».

Le conseil départemental déplorait à ce titre de ne pas avoir de pouvoir de décision ni même de proposition dans la procédure de recrutement des cadres du CDEF. Si la modification apportée par la loi du 21 février 2022, prévoyant le recrutement du directeur par le

²⁵ Courrier de la préfecture au Défenseur des droits, du 28 mai 2019.

²⁶ Cet article a été récemment modifié par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, qui indique « Les établissements relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et les maisons d'enfants à caractère social mentionnés au 4° de l'article 2 du chapitre 1er du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales sont dotés, lorsqu'ils n'ont pas la personnalité morale, d'une commission de surveillance et d'un directeur nommés par le président du conseil départemental ».

²⁷ Décret n° 2007-1930 du 26 décembre 2007 portant statut particulier du corps des directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière.

département, est à même de répondre définitivement à cette problématique, il sera toutefois nécessaire de s'assurer d'une formation adéquate des directeur d'établissement.

- **La Défenseure des droits recommande au gouvernement de renforcer la formation des directeurs d'établissement public de protection de l'enfance afin de mieux les sensibiliser aux besoins et aux droits fondamentaux des enfants.**

B. Encadrement et difficultés de recrutement

Le rôle d'un directeur dans ce type d'établissement est majeur en ce qu'il « *conduit la politique générale de l'établissement dans le cadre des politiques sociales, médico-sociales et sanitaires définies au plan national et territorial. Il met en œuvre une politique stratégique et opérationnelle de gestion des moyens humains et financiers de l'établissement pour répondre aux besoins des personnes accueillies ou accompagnées. Il encadre des équipes pluridisciplinaires en favorisant le développement des compétences et savoir-faire des personnels dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des métiers et des compétences. Il développe une politique d'évaluation continue des bonnes pratiques professionnelles et s'assure de la qualité des prestations (médicales, soignantes, sociales et éducatives, administratives, techniques, logistiques et hôtelières)* »²⁸.

En juin 2016, lors des graves épisodes de violences survenus à X., l'encadrement intermédiaire était en difficulté dans certains services et le centre ne disposait pas d'étayage institutionnel suffisant pour faire face à cette crise. De fortes tensions sociales prévalaient également au sein du CDEF. Les tensions et montées de violence au sein du CDEF seraient en lien, directement ou indirectement, avec les tensions et instabilités de l'équipe dirigeante du centre.

Le département indique toutefois que le CDEF bénéficie depuis 2019, de cadres de proximité assurant, au sein de leur Maison Départementale et auprès des enfants et de leur famille, mais aussi auprès des professionnels, « *une référence de direction accessible, à la portée de tous, usagers, professionnels partenaires* ». Il souligne que depuis juin 2019, « *le directeur du CDEF est plus manifestement intégré à l'équipe des cadres de la DPEF*²⁹. *Il a par ailleurs, des temps réguliers d'échanges et de reporting avec la direction de la DPEF et les orientations fixées sont partagées, notamment lors de points Vice-présidente / Direction* ».

Outre la question des tensions sociales, la direction du CDEF a fait part au Défenseur des droits, lors de la réunion du 12 mars 2019, d'une rotation importante des professionnels qui a fortement déstabilisé les équipes du CDEF ainsi que d'un absentéisme important, entraînant un travail en sous-effectif pour les équipes. L'établissement a par ailleurs dû faire face à des difficultés de recrutement, faute de candidats.

Des « pool de remplacement » ont été créés, notamment en 2016 dans le pôle adolescent et autonomie, pour faire face à l'absentéisme des professionnels. Ils permettaient, en cas de besoin, de faire appel à des professionnels dont les antécédents judiciaires et le niveau de formation avaient été préalablement vérifiés.

Toutefois, il semble que le taux d'absentéisme dépassait parfois la capacité de ces « pools de remplacement ».

Le CDEF employait principalement des éducateurs spécialisés et des moniteurs-éducateurs diplômés ou en cours de formation, des aides médico psychologiques ainsi que des surveillants de nuit. Il arrivait toutefois que des travailleurs sociaux titulaires d'autres diplômes soient engagés sur des postes éducatifs. D'autres personnes, peu ou pas diplômées,

²⁸ Référentiel métier des directeurs d'établissements sociaux et médico-sociaux.

²⁹ Direction de la protection d l'enfance et de la famille au sein du conseil départemental.

pouvaient également être engagées, faute de candidature de personnels formés et en cas d'absence imprévue d'agent, notamment, ce qui explique la présence du journaliste en juillet 2018.

En 2019, la procédure de recrutement des agents du CDEF a évolué, avec la création d'un service dédié en son sein.

Dans sa réponse du 28 novembre 2020, le département indique « *Aujourd'hui, la stratégie mise en œuvre permet de pourvoir aux besoins de l'établissement à hauteur de 97%, personnels titulaires et contractuels confondus* ».

Le manque de candidat aux postes d'éducateurs spécialisés ou de moniteurs-éducateurs reste toutefois une réalité, qui peut s'expliquer par l'absence d'attractivité, notamment financière, du métier. Le roulement et l'absentéisme des professionnels peuvent, quant à eux, dénoter un mal-être des professionnels dans l'exercice de leurs fonctions.

Le conseil départemental, dans les documents annexes adressés au Défenseur des droits, reconnaît à cet égard que « *les professionnels évoquent bien souvent la difficulté de travailler auprès de ce public, à faire équipe et à s'inscrire dans un projet pérenne* ».

Or, la Défenseure des droits relève que, si un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail a été créé en 2015 afin de réfléchir avec les agents sur leurs conditions de travail et les moyens de les améliorer, il ne semble pas qu'une réflexion ait été menée par la direction du CDEF sur les moyens de renforcer le sentiment d'appartenance à une équipe, et de permettre des temps d'échanges sur les difficultés rencontrées au quotidien.

A cet égard, aucune supervision des équipes n'a été organisée entre 2016 et septembre 2019 en raison de contraintes administratives.

Les professionnels ont besoin d'un soutien fort et de proximité, ainsi que d'une démarche participative, d'autant plus qu'ils accompagnent des enfants en souffrance. Il est indispensable, pour que les améliorations rendues possible par des temps de supervision et de la formation ne restent pas vaines, de rappeler que la direction de l'établissement doit être présente, de manière constante, dans l'impulsion des politiques éducatives et dans le soutien de ses équipes.

La Défenseure des droits :

- **Conclut que les tensions sociales ont eu des répercussions sur la prise en charge et l'accompagnement des enfants accueillis dans cette structure ;**
- **Prend acte de la mise en place par le CDEF, de différentes politiques en termes de qualité et de diversité de recrutement, de rémunération et d'attractivité et enfin de fidélisation et de formation ;**
- **Recommande au conseil départemental de Y. de poursuivre sa politique dynamique d'attractivité et de revalorisation des métiers au sein du CDEF ;**
- **Recommande au conseil départemental de Y. de veiller à ce que l'organisation interne de la structure et la fixation du niveau décisionnaire garantissent toute la réactivité nécessaire pour répondre sans délai aux besoins des enfants.**

La Défenseure des droits souhaite profiter de la présente décision pour alerter à son tour le Gouvernement sur l'impérieuse nécessité de repenser l'attractivité des métiers du travail social

et sur les nombreuses inquiétudes et réflexions exprimées ces derniers mois sur ces métiers de l'accompagnement³⁰.

Si le Gouvernement a organisé en février 2022 une conférence sur les métiers de l'accompagnement aboutissant, entre autres mesures, à la revalorisation salariale de certains métiers de la filière socio-éducative et à la création d'un comité socio-éducatif, la Défenseure des droits craint que ces mesures ne soient ni suffisantes ni à la hauteur des enjeux. Il est temps de se réinterroger « *sur le contenu des missions assurées au titre de la protection de l'enfance au regard, d'une part, du risque d'accroissement des inégalités économiques, de la pauvreté, et de l'insécurité financière des ménages (...) et, d'autre part, des risques psychosociaux auxquels les professionnels de la protection de l'enfance peuvent être exposés, clairement mis en évidence pendant la crise sanitaire* »³¹.

La Défenseure des droits :

- **Recommande au gouvernement de prendre des mesures urgentes en vue de revaloriser les métiers du social en général et de la protection de l'enfance en particulier ;**
- **Recommande à l'État et aux collectivités territoriales de mettre en place des outils permettant d'évaluer les moyens nécessaires à la mise en œuvre effective des politiques publiques en faveur de la protection de l'enfance, et de s'assurer que les crédits nécessaires soient affectés conformément aux résultats de cette évaluation.**

IV. **L'insuffisance des réponses interinstitutionnelles en faveur des enfants présentant des problématiques complexes et le soutien du service de l'aide sociale à l'enfance**

A. Référent ASE et projet pour l'enfant

Il ressort de l'instruction menée par le Défenseur des droits que les enfants accueillis au sein du CDEF ne disposaient pas de référent au sein des services de l'ASE. Par ailleurs, il semble qu'aucun projet pour l'enfant n'ait été élaboré les concernant. Cette situation n'a, semble-t-il pas évolué.

La présence d'un référent au sein de l'ASE peut pourtant favoriser la recherche d'une orientation et de solutions mieux adaptées aux besoins des enfants, notamment dans les structures d'urgence comme le CDEF de X.. Elle peut également libérer la parole des enfants sur ce qu'ils vivent au sein de leur lieu d'accueil. L'élaboration du projet pour l'enfant, obligation légale prévue à l'article L. 223-1-1 du CASF, est l'occasion d'identifier ces besoins et de réfléchir de manière concertée et pluridisciplinaire aux solutions de prise en charge possibles et correspondant au mieux à leur intérêt supérieur.

Ainsi, il semble que le conseil départemental se soit entièrement déchargé de la prise en charge des enfants accueillis sur le CDEF de X..

Or, l'article L. 221-4 alinéa 2 du CASF précise bien 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 civil, 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*

³⁰ Voir notamment : Haut Conseil du travail social (HCTS), « *Livre vert 2022 du travail social. Paris : ministère des Solidarités et de la Santé* », mars 2022, ou Haute Autorité de santé (HAS), « *Lettre ouverte du Collège de la HAS à tous ceux qui œuvrent pour la qualité des soins et des accompagnements* », 31 mars 2022.

³¹ ONPE, Note juridique, « *La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants : contexte, analyses et perspectives* », mai 2022.

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 (...) ».

En outre, l'article L. 223-1-1 du CASF indique : « Il est établi, pour chaque mineur bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance, hors aides financières, ou d'une mesure de protection judiciaire, un document unique intitulé " projet pour l'enfant ", qui vise à garantir son développement physique, psychique, affectif, intellectuel et social. Ce document accompagne le mineur tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance.

Le projet pour l'enfant est construit en cohérence avec les objectifs fixés dans la décision administrative ou judiciaire le concernant. Dans une approche pluridisciplinaire, ce document détermine la nature et les objectifs des interventions menées en direction du mineur, de ses parents et de son environnement, leur délai de mise en œuvre, leur durée, le rôle du ou des parents et, le cas échéant, des tiers intervenant auprès du mineur ; il mentionne, en outre, l'identité du référent du mineur et, le cas échéant, celle de la personne de confiance désignée par le mineur en application de l'article L. 223-1-3 ».

Si le rôle et les missions du référent ASE ne font pas l'objet d'un référentiel, il est possible de dégager des pratiques cinq fonctions principales : administrative, éducative, d'animation et d'organisation, de concertation et, enfin, de repère. « Cette fonction de repère est associée à deux termes fréquemment évoqués dans les textes réglementaires : continuité et cohérence ³² ».

Les travaux de l'ANESM en 2008³³ avaient dégagé la notion de référent en l'identifiant comme le professionnel qui veille au respect des objectifs définis par le projet personnalisé et à la circulation de l'information particulièrement importante quand la situation est complexe. « Le référent a aussi une fonction de communication et de coordination, ainsi qu'une fonction d'attention et d'anticipation, sans oublier une fonction d'expertise et de représentation »³⁴.

La Défenseure des droits a pris note que le Schéma départemental de protection de l'enfance en Y. 2018/2022 a réaffirmé la nécessité de la mise en œuvre du projet pour l'enfant dans le cadre de la Fiche Action n° 2. D'après le rapport de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance de Y. (ODPE), « un groupe de travail s'est réuni à compter de la fin 2018. Ce groupe de travail a permis l'élaboration d'une trame de P.P.E »³⁵.

La Défenseure des droits considère qu'il est désormais prioritaire de passer d'une expérimentation locale à l'application concrète des dispositions légales en vigueur.

Sans projet pour l'enfant, ni référent ASE pour le coordonner et veiller à son évolution, la prise en charge des enfants risque d'être agitée de ruptures, sans vision ni projection construite.

Le suivi des actions du projet pour l'enfant ne peut en effet, selon la Défenseure des droits, reposer que sur un inspecteur ASE. Un suivi de proximité ainsi qu'une disponibilité pour des échanges réguliers tant avec les parents et l'enfant qu'avec les professionnels qui interviennent dans son quotidien sont indispensables.

Ce rôle de référent ASE ainsi que l'élaboration du projet pour l'enfant sont d'autant plus cruciaux que les situations des enfants sont complexes. A ce titre, l'article 11 de la loi du 7 février 2022³⁶ prévoit désormais que le projet pour l'enfant doit formaliser une coordination de parcours de soins pour les enfants en situation de handicap.

³² BERTRAND Didier, « Chapitre 2. Le référent : rôles et fonctions d'une figure de la modernité », dans : « L'éducateur spécialisé sous tension ». sous la direction de BERTRAND Didier. Rennes, Presses de l'EHESP, « Politiques et interventions sociales », 2015, p. 63-88. URL : <https://www.cairn.info/--9782810903245-page-63.htm>

³³ ANESM, « Les attentes de la personne et le projet personnalisé », Recommandation de bonne pratique, 1er déc. 2008.

³⁴ BERTRAND Didier, « Chapitre 2. Le référent : rôles et fonctions d'une figure de la modernité », op.cit.

³⁵ Conseil départemental de la Y. - Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance, Rapport de novembre 2020.

³⁶ Article L. 223-1-1 modifié du CASF.

Ainsi, dans son rapport de 2020, l'ODPE de Y. indiquait : « *L'articulation des accompagnements éducatifs et médico-sociaux est un véritable enjeu afin d'éviter les ruptures dans le parcours de ces enfants, particulièrement vulnérables. Le Projet Pour l'Enfant posé par la loi du 5 mars 2007 et réaffirmé par la loi du 14 mars 2016, permettrait que les besoins précis d'accompagnement soient identifiés, mais aussi que le rôle et les missions de chaque intervenant soient clairement définis au sein d'un projet personnalisé élaboré pour et avec la personne concernée. Les partenaires médico-sociaux regrettent particulièrement l'absence de mise en œuvre de ce dispositif d'accompagnement en Y.* »

La Défenseure des droits :

- **Conclut que le conseil départemental de Y. a manqué à ses obligations légales en n'établissant pas de projet pour l'enfant pour les mineurs confiés au CDEF de X., et porté ainsi atteinte à leur intérêt supérieur ;**
- **Recommande au conseil départemental d'élaborer un projet pour l'enfant pour chaque mineur bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance dès le début de la mesure, de l'actualiser régulièrement, 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 avec le mineur et sa famille ;**
- **Recommande au conseil départemental de Y. qu'un référent de l'ASE soit désigné pour chaque mineur confié afin de veiller à co-construire, impulser, coordonner le projet pour l'enfant et veiller à la continuité et la sécurisation de son parcours.**

B. L'accueil d'enfants doublement vulnérables

Les enfants dits « aux besoins spécifiques » manifestent, pour la plupart, des troubles du comportement, des troubles psychiques, des troubles de l'attachement et/ou psychiatriques, pris en charge ou non en instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP), en institut médico éducatif (IME) ou en hospitalisations régulières. Ils font souvent l'objet de multiples prises en charge qui se sont interrompues, et sont dans l'impossibilité d'adhérer à une prise en charge classique.

Dans son courrier en date du 28 août 2017, le conseil départemental de la Y. reconnaît que le CDEF de X. a dû faire face à une forte pression liée notamment à l'augmentation de la durée de séjour des enfants accueillis en raison de leurs problématiques complexes.

Cette augmentation des durées de séjour serait la conséquence d'une difficulté à réorienter les enfants accueillis vers d'autres dispositifs de prise en charge en raison des besoins particuliers qu'ils présentent.

Le conseil départemental met ainsi en avant, dans ce courrier, la complexité croissante des problématiques des publics accueillis, précisant que « *pour plus de la moitié des effectifs accueillis, il y a une double indication : à la fois au titre de la protection de l'enfance (ASE) mais également au titre de la prise en charge en médico-social ou sanitaire (IME, ITEP, hôpital de jour, structure psychiatrique). Les jeunes ayant les profils les plus complexes (troubles du comportement majorés, ruptures des prises en charge, comportements agressifs, etc.) sont accueillis au CDEF, régulièrement dans le cadre d'une rupture de prise en charge par un autre opérateur (MECS, famille d'accueil, etc.)* ». Il en ressort que leur réorientation vers le dispositif idoine est très difficile à mettre en œuvre.

L'instruction menée par le Défenseur des droits montre que la qualité du travail des professionnels du CDEF à l'égard des mineurs en grande difficulté a été reconnue dès 2014,

ce qui aurait conduit à orienter, par principe, les enfants nécessitant une prise en charge spécifique vers cet établissement.

Cela aurait conduit à identifier le CDEF comme un foyer accueillant des jeunes adolescents très difficiles, image pesant lourdement sur l'action au quotidien des professionnels du CDEF.

En outre, selon le conseil départemental, cela aurait régulièrement entraîné « *un phénomène de centralisation, pour ne pas dire de concentration, de l'accueil de ces jeunes au CDEF sur ses unités de vie sur la durée. Cela génère obligatoirement des dynamiques de groupe et de vie particulièrement compliquées* ».

La vice-présidente du conseil départemental de la Y. en charge de la promotion de la santé et de la protection de l'enfance a indiqué aux services du Défenseur des droits, lors de la rencontre organisée le 12 mars 2019, avoir été informée, dès son arrivée au sein de la collectivité en 2015, de la forte augmentation du nombre d'enfants pour lesquels une orientation était difficile à trouver au regard de leurs besoins spécifiques et de la nécessité de créer des unités spécialisées et extérieures au lieu principal de X., pour répondre à ces besoins spécifiques.

Ces problématiques étaient donc identifiées depuis longtemps³⁷.

Dans son rapport de 2014, l'ODPE de Y. indiquait : « *il importe de développer des réponses spécifiques à la prise en charge des jeunes présentant des problématiques plurielles* » et constatait que « *malgré les quelques créations réalisées, les mineurs en mal de protection ne bénéficie toujours pas de prise en charge adaptées à leur problématique plurielle* ». L'observatoire insistait sur « *la nécessité de développer des équipements interinstitutionnels, alliant le thérapeutique à l'éducatif pour répondre à leurs besoins* ».

En 2016, l'ODPE recommandait à nouveau « *un meilleur suivi de la santé des enfants et des jeunes majeurs, a fortiori lorsqu'ils sont pris en charge dans le cadre de mesures A.S.E. Il s'agit de prévenir les problèmes de santé physique ou psychologique et de repérer les enfants en situation de handicap, afin de mettre en place au plus vite les réponses adaptées à leurs besoins* ».

Pourtant, si ces enfants relevaient tant de la protection de l'enfance que du domaine médical ou médico-social, il semble que partenariats et réflexions communes autour de la recherche de solutions aient peiné à se mettre en place et à aboutir.

Il ressort des échanges avec les services du conseil départemental et du CDEF qu'avant 2019, aucun professionnel de l'ASE n'avait été désigné pour travailler en lien avec la MDPH sur la recherche de prise en charge adaptée des enfants en situation de handicap confiés au CDEF et, plus largement, au conseil départemental de la Y..

Des échanges initiés en 2016 entre le conseil départemental et l'ARS, auraient donné lieu à deux réunions, lesquelles n'auraient pas permis d'impulser une véritable dynamique partenariale.

Un protocole associant l'ARS, le conseil départemental et la MDPH a finalement été signé en juillet 2017 avec pour objectif de fluidifier les parcours des enfants confiés à l'ASE et d'engager une phase expérimentale de mise en place de plans d'accompagnement global (PAG) visant spécifiquement les enfants confiés à l'ASE. Après avoir rencontré, à ses débuts, des difficultés de mise en œuvre concrètes, une meilleure implication des différents acteurs semble être notée depuis quelques années.

³⁷ Elles figurent d'ailleurs au schéma départemental de protection de l'enfance 2018/2022 et font l'objet de deux fiches actions.

L'ARS a indiqué au Défenseur des droits, dans son courrier du 4 juin 2019, avoir mis en place une instance de travail et de réflexion, associant ses services, la MDPH, le conseil départemental de la Y., mais également le CDEF et le secteur de la psychiatrie, sur la question de l'offre d'accueil familial thérapeutique à destination des enfants confiés à l'ASE ayant besoin, à titre principal, d'un suivi psychiatrique.

Par ailleurs, un comité opérationnel associant l'ARS, la MDPH, le conseil départemental et la PJJ, se réunissant de manière quasi-hebdomadaire, a été créé, en décembre 2018, afin d'élaborer une réponse collégiale aux situations d'enfants confiés présentant le plus de difficultés. Cette instance a également vocation à structurer une offre de prise en charge adaptée aux besoins.

Le directeur de l'ARS indique que, suite à la diffusion du reportage dans l'émission « Pièces à conviction » le 16 janvier 2018, le conseil départemental a décidé de fermer l'unité HEGO³⁸, au sein du CDEF, et que « *l'ARS s'est, à ce titre, investie dans la recherche de solutions pour les jeunes disposant d'une orientation de la MDPH* ». Il précise qu' « *ainsi, des réponses concrètes ont été apportées par mes services pour l'ensemble des situations concernées (orientation en ITEP, prise en charge ou étayage par les services relevant de la psychiatrie)* ».

Dans sa réponse à la note récapitulative du 19 janvier 2021, le directeur général de l'ARS de Z. précise avoir travaillé avec le CDEF, le département de la Y., la MDPH, et les services de la protection judiciaire de la jeunesse (DRPJJ), sur des situations complexes qui relèvent de la protection de l'enfance et du handicap, voire de la santé mentale.

L'ARS indique avoir ainsi « *dès les premiers signaux, proposé ces temps de coordination, pour rechercher des solutions concrètes à des situations potentiellement enkystées* ».

Le département de la Y. indique quant à lui, avoir fait le choix de trouver des solutions innovantes pour les enfants présentant des situations complexes. A cet égard, deux unités de six places pour enfants et de préadolescents et trois services d'accompagnement pour adolescents ont été déployés en 2021, afin de répondre aux problématiques liées aux situations complexes. Selon le département, les résultats obtenus par chacun de ces services étaient alors encourageants quant à l'apaisement et à la contenance éducative en général qu'ils arrivaient à créer.

Toutefois le département semble déplorer l'absence de réelle coopération entre les différents interlocuteurs. Il indique ainsi : « *Cependant beaucoup de ces dispositifs auraient gagné à être élaborés en partenariat et dans une dynamique de coopération institutionnelle forte avec les institutions sociales et médico-sociales locales afin d'assurer voire de garantir l'étape de l'orientation adaptée. On peut ainsi regretter que des enfants qui ont vécu la période de la lettre ouverte et du reportage, et qui ont été fléchés comme devant être impérativement réorientés, attendent encore une place ou la construction d'un dispositif personnalisé* ».

Le département indiquait en novembre 2020 que, désormais, tant en interne qu'en externe, plusieurs modalités de pilotage étaient engagées. Une commission des cas complexes réunit l'ARS, la PJJ et la direction de la protection de l'enfance du département, une fois par trimestre afin d'étudier les situations qui nécessitent une prise en charge médico-sociale et permettre un parcours équilibré aux enfants.

Dans son rapport de novembre 2020, l'ODPE rappelait cependant que « *les difficultés restent liées à une offre médico-sociale dans ses différentes composantes sous-dimensionnée en Y.* ».

Le projet territorial de santé mentale de la Y. (2019) constatait que, s'agissant des jeunes en situations complexes, les équipes des établissements ASE ou PJJ, voire médico-sociaux

³⁸ Unité accueillant des adolescents présentant des situations complexes.

(ITEP notamment) se trouvaient en difficulté pour accompagner certains jeunes en situation de crise. Le recours à l'hospitalisation psychiatrique était alors décrit comme difficile, pas toujours justifié, et non durable. Pour certains jeunes, il était constaté « *des hospitalisations en psychiatrie récurrentes suite à crises clastiques, avec un diagnostic non définitif et nombreux allers-retours entre structures sociales et psychiatrie. Des difficultés de coordination entre les structures d'accueil d'urgence, comme le centre départemental de l'enfance, et les structures de suivi psychiatrique en dehors des situations critiques ont été relevées* » ainsi qu'une insuffisance des liens entre le secteur de la l'ASE/ PJJ et le secteur sanitaire.

Toutefois la Défenseure des droit note avec intérêt que le département et l'ARS ont mis en place avec le pôle universitaire de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (PUPEA) du Centre Hospitalier Charles Perrens, des « équipes mobiles ressource - Aide sociale à l'enfance »³⁹. Ces équipes, mixtes (pédopsychiatre, neuropsychologue, psychologue, éducateurs spécialisés) interviennent au profit des enfants et des adolescents présentant des troubles psychiques, accueillis en établissement social ou médico-social, dont la prise en charge est complexe. L'une de leurs missions est d'étayer et de soutenir les équipes des structures d'accueil sociales (notamment les équipes du CDEF) ou médico-sociales.

Il a cependant été signalé récemment à la Défenseure des droits, l'absence de réunion de coordination de ce dispositif, ce qui pourrait s'avérer dommageable, dans la mesure où ce type d'interventions doit pouvoir être ajusté de manière réactive, au plus près des besoins des territoires.

La Défenseure des droits rappelle en outre, que, lorsqu'une orientation au titre du handicap, notifiée par la CDAPH, ne peut être mise en œuvre immédiatement (en raison de l'inadaptation des réponses ou de l'indisponibilité d'une offre satisfaisante), une réponse alternative doit être formalisée dans un plan d'accompagnement global (PAG). La MDPH peut et doit par conséquent mobiliser un groupe opérationnel de synthèse auquel participent les professionnels et les institutions concernés par la situation de la personne ou susceptibles d'apporter des réponses, l'enfant et/ou son représentant légal. La MDPH peut également solliciter la participation des autorités de contrôle et de tarification pour acter tout moyen supplémentaire et/ou dérogation garantissant la mise en œuvre opérationnelle de la solution.

Le rôle de la MDPH, sous la responsabilité du département est donc central dans la mise en œuvre du dispositif d'orientation et d'accompagnement des enfants, en particulier des enfants confiés en protection de l'enfance.

De manière globale, la Défenseure des droits renvoie le département et l'ARS à ses travaux et préconisations contenues dans son rapport consacré aux droits de l'enfant de 2015, « Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles ».

La Défenseure des droits :

- **Conclut que pendant plusieurs années, l'absence de concertation, de coordination et de travail en réseau entre le département et l'ARS ont porté atteinte aux droits des enfants de grandir en sécurité, d'être protégés contre toutes les formes de violences et de jouir du meilleur état de santé possible, ainsi qu'à leur intérêt supérieur ;**
- **Prend acte de l'amélioration des modalités de coopération entre le département et l'ARS et de l'enrichissement de l'offre de soin et de prise en charge adaptée aux besoins des enfants confiés ;**

³⁹ Voir sur le site du CH Perrens : <https://www.ch-perrens.fr/offre-de-soins/pedopsychiatrie/centres-experts-et-ressources>

- **Recommande à l'ARS en lien étroit avec la MDPH de mettre en place un système de recensement des besoins des enfants handicapés ou à besoins spécifiques, et d'information sur l'offre institutionnelle, permettant d'obtenir en temps réel des données objectives au niveau départemental et de renforcer cette offre autant que nécessaire ;**
- **Recommande au conseil départemental de Y. de rappeler à la MDPH son rôle majeur dans la mise en œuvre du dispositif d'orientation et d'accompagnement des enfants porteurs de handicap et dans l'organisation des groupes opérationnels de synthèse sur chaque situation qui le nécessite.**
- **Recommande, dans le prolongement de son rapport de novembre 2019, le déploiement de structures d'accueil et de prise en charge co-construits et co-financés permettant d'apporter une réponse globale aux besoins de certains enfants. Les dispositifs intégrés, permettant le décloisonnement des interventions, doivent à cette fin être promus et bénéficier de l'impulsion et du soutien financier adéquat tant des services de l'État que des pouvoirs publics locaux**

TRANSMISSION

La Défenseure des droits adresse cette décision au conseil départemental et à la préfecture de la Y., à l'agence régionale de santé de Z., et à la secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargée de l'Enfance et leur demande de rendre compte des suites données aux recommandations dans un délai de 6 mois à compter de la date de notification de la présente décision.

La Défenseure des droits adresse la présente décision pour information, au directeur du CDEF et, sous une forme anonymisée, à l'assemblée des départements de France pour diffusion à l'ensemble des conseils départementaux.

Claire HÉDON