

Politiques sociales et protection de l'enfance

Plan

- Introduction (définitions des termes)
- Repères historiques, grandes dates et lois
- Les acteurs de la protection de l'enfance
- Les mesures de protection de l'enfance

Bibliographie

- Allemandou B., Le Pennec J-J., *La naissance de l'Aide Sociale à l'Enfance à Bordeaux sous l'Ancien Régime*
- Ariès P., *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime*, Paris, Seuil, 1973
- Duyé J., « Les missions du Parquet des mineurs », *Enfances et psy* n°23, 2003, p.45-54
- Le Monde, « Quelles sont les principales missions d'un juge pour enfants ? », 5 novembre 2018
- Verdier P., Eymenier, *La réforme de la protection de l'enfance*, Paris, Berger-Lebrault, 2009
- Youf D, « Protection de l'enfance et droits de l'enfant », *Etudes*, 2011/12, p.617-627

Introduction

- La protection de l'enfance prend en compte la population de l'enfance dite en danger (ou en risque) par opposition à l'enfance handicapée prise en charge par les organismes de la Sécurité Sociale
- Elle recouvre deux catégories distinctes d'intervention :
 - → l'intervention administrative
 - → L'intervention judiciaire
- La préoccupation sociétale envers les enfants « malheureux » est ancienne mais le système français de protection de l'enfance s'est institutionnalisé assez récemment

Quelques définitions préalables

- **Protection de l'enfance**
 - « 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 préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation dans le respect de ses droits. Elle comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, l'organisation du repérage des situations de danger ou de risque de danger ainsi que les décisions administratives et judiciaires prises pour sa protection (...) ».
 - Loi du 14 Mars 2016. Elle replace l'enfant au centre du dispositif

Quelques définitions préalables

- On parle parfois d'Aide Sociale à l'Enfance qui désigne 3 choses :
 - Un droit pour les familles
 - Une mission pour certains professionnels (travailleurs sociaux notamment)
 - Un service du Conseil Départemental (qui peut toutefois prendre des appellations multiples) dont les missions sont : « d'apporter un soutien matériel, éducatif, psychologique aux mineurs et à leurs familles, aux mineurs émancipés ainsi qu'aux majeurs de moins de 21 ans confrontés à des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre » (art 40, CASF)

Quelques définitions préalables

- La maltraitance désigne des réalités multiples :
- « Violences physiques, cruauté mentale, abus sexuels, négligences lourdes ayant des conséquences graves sur son développement psychologique ». (ODAS, 1993)
- Enfance en danger :
- → Enfants maltraités
- → Enfants en risque (dont les conditions d'éducation sont compromises)

I. Brève histoire, grandes dates, repères législatifs

1. Histoire et grandes dates

- L'Attention portée aux enfants « malheureux » est très ancienne. Toutefois, elle a longtemps relevé de la Charité privée. Il est complexe de mener une histoire de l'A.S.E. La seule certitude, c'est que le recueil des enfants est d'abord le fait de la charité privée. Ce n'est qu'assez récemment que l'Etat a remplacé les institutions religieuses (Daguerre, 1999). On peut néanmoins distinguer plusieurs périodes historiques.

•Le Moyen- Age

•La Renaissance et l'Ancien Régime

- La Révolution Française

Le Moyen-Age

- La littérature disponible en la matière est assez rare et traite de façon exclusive des enfants abandonnés, orphelins, exposés
- Création des premiers hospices d'enfants trouvés à partir du V^e siècle. Les hospices accueillent les miséreux quelle que soit leur situation (pauvres, pèlerins, vagabonds, aveugles, vieillards, infirmes etc). Les historiens notent une difficulté à séparer l'étude de l'aide sociale à l'enfance de l'aide sociale en général
- On attribue par ailleurs à l'ordre du Saint-Esprit de Montpellier un rôle essentiel dans le développement de centres pour enfants abandonnés à partir du XII^e siècle

La Renaissance et l'Ancien Régime

.XVI^e et XVII^e : le Grand Renfermement. Des mesures d'assistance cohabitent aux côtés de politique répressives

.Au XVII^e siècle, on considère Saint-Vincent de Paul comme le véritable précurseur de l'Assistance Publique (Daguerre, 1999). Généralisation des Tours d'abandon (la Boëtte). Création de l'Hôpital Général (pas de visée médicale mais une fonction asilaire)

- L'aide sociale s'organise à l'égard de l'ensemble de la population et non par rapport à une catégorie particulière (les enfants). C'est d'abord le fait de la charité privée et des églises.**

La révolution Française. Naissance de l'Assistance Publique

- La Constitution Révolutionnaire affirme que « les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ».
- Des décrets rendent obligatoires les secours pour les indigents, les enfants, les vieillards. A partir de 1793, la Nation se charge de la prise en charge physique et morale des enfants abandonnés
- Le 19ème siècle poursuivra le mouvement de renforcement de l'intervention sociale, normative et politique dans les vies privées

La constitution révolutionnaire. 1793

- Elle affirme que « les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens de subsister à ceux qui sont hors d'état de travailler ».
- Des décrets rendent obligatoires les secours pour les indigents, les enfants, les vieillards. A partir de 1793, la Nation se charge de la prise en charge physique et morale des enfants abandonnés.

La Constitution Révolutionnaire. 1793

- On retrouve là les principes fondateurs de notre système de Sécurité Sociale : c'est la naissance de l'Assistance Publique
- C'est l'époque où l'Église perd une partie de ses prérogatives dans la gestion de la misère et de la pauvreté
- Le mouvement en faveur de l'enfance va se poursuivre et se renforcer aux cours des 19ème et 20ème siècles

I.Brève histoire, grandes dates et repères législatifs

- La prise en charge publique du problème de l'enfance en danger est née avec le 19 ème siècle, elle s'est renforcée au 20 ème.
- ↘ Le 19 ème correspond à l'institutionnalisation de la protection de l'enfance
- ↘ Le 20 ème à l'affirmation de la protection de l'enfance comme question sociale de grande envergure parallèlement au renforcement des droits de l'enfant
- On a d'ailleurs coutume de considérer qu'à l'époque moderne, deux lois signent les débuts du système de protection envers les plus jeunes

Lois de 1889 et 1898

- la loi du 24 juillet 1889 prévoit la déchéance de la « Puissance Paternelle » en cas de sévices sur enfants ou d'abandon moral (sanctions civiles)
- La loi du 19 Avril 1898 vise à réprimer les crimes et les délits commis par des enfants ou sur des enfants. Elle prévoit de prononcer des peines sévères à l'encontre des pères maltraitants (sanctions pénales). Elle assurera le passage de l'enfant « coupable » à l'enfant « victime ».

Un siècle plus tard, les textes fondateurs

- Le décret de 1959 balise les contours de la protection administrative. Il indique que :
- « Le directeur départemental des actions sanitaires et sociales exerce une action sociale et préventive auprès des familles dont les conditions d'existence risquent de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation des enfants et saisit la Justice des cas lui paraissant relever des mesures d'assistance éducative judiciaire »

Un siècle plus tard. Les textes fondateurs

- L'ordonnance du 23 Novembre 1958 précise les conditions de l'intervention de la Justice dans les affaires familiales et indique que « si la santé, la moralité, la sécurité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont compromises, des mesures d'assistance éducatives peuvent être ordonnées par la Justice »
- Elle étend la fonction de juge des enfants aux affaires civiles

Un siècle plus tard ...

- La loi du 10 juillet 1989 est décisive en matière de prise en compte du problème de l'enfance en danger. Elle fait apparaître la catégorie juridique de « maltraitance »
- Elle crée le numéro vert 119, Allo Enfance Maltraitée (SNATEM)
- Elle oblige les travailleurs sociaux à dénoncer les actes maltraitants ou suspectés de l'être
- Le secret professionnel doit s'effacer face au devoir de protection

Loi du 10 juillet 1989. Article 68

- « Le Président du Conseil Général met en place, après concertation avec le représentant de l'État dans le Département, un dispositif permettant de recueillir en permanence les informations relatives au mineurs maltraités et de répondre aux situations d'urgence, selon les modalités définies en liaison avec les autorités judiciaires et les services de l'État dans le Département ».
- La responsabilité des enfants en danger incombe au président du Conseil Général.

2. le cadre législatif récent

- La loi du 5 Mars 2007 réformant la protection de l'enfance
- Pourquoi une réforme ?
- Le système semble connaître certains signes d'inadaptation. Certains faits divers très médiatisés ont en effet mis en évidence la difficulté des institutions à repérer efficacement les situations. Le législateur a donc voulu miser sur le renforcement de la prévention et le repérage des cas relevant de l'enfance en danger
- La loi du 5 mars 2007 supprime la catégorie juridique de maltraitance en ne retenant que les catégories de « risque » et de « danger »

Les objectifs généraux de la réforme

- Adapter le dispositif aux évolutions sociétales
- Définir les principes forts sur lesquels doit reposer le dispositif
- Faire de la prévention un axe majeur
- Appréhender l'enfant dans sa globalité
- Clarifier les procédures de traitement des informations
- Déjudiciariser les situations
- Elargir les possibilités d'intervention en direction des enfants
- Articuler le rôle des différents acteurs de la protection de l'enfance
- Renforcer la formation initiale et continue des acteurs de la protection de l'enfance

2. Le cadre législatif récent

- Loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance :
 - → Elle impulse une nouvelle philosophie de la prévention et établit le principe de subsidiarité des interventions et protections (familiale, administrative, judiciaire)
 - → Elle réorganise la procédure de signalement (Création des Cellules de Recueil des Informations Préoccupantes rendue obligatoire)
 - → Elle prévoit de diversifier les modes d'accueil des enfants pris en charge par les services de l'ASE (placements à la carte, modulables, à domicile)

2. Le cadre législatif récent

- La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance rend obligatoire le Projet pour l'Enfant (PPE) pour l'ensemble des mesures de protection de l'enfance
- Il s'agit d'un outil de la participation des usagers (enfants et familles) aux décisions qui les concernent
- Il s'agit d'un document contractuel et en principe co-construit entre le président du CD, les détenteurs de l'autorité parentale, l'enfant, le cas échéant l'établissement d'accueil
- Il vise à accompagner l'enfant et la cohérence de son parcours, recueillir sa parole, ses souhaits ainsi que ceux de sa famille

2. Le cadre législatif récent

- Comme indiqué dans le Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF)
- « Le PPE est établi dans un objectif de construction commune entre les titulaires de l'autorité parentale, l'enfant, les tiers impliqués dans sa vie, les services départementaux et le cas échéant le service ou l'établissement auquel le juge a confié la mesure »

2. Le cadre législatif récent

- Loi du 14 mars 2016 (elle complète la précédente) : 3 titres
 - Améliorer la gouvernance nationale et locale de la PE (inégalités territoriales)
 - Sécuriser le parcours de l'enfant
 - Adapté le statut de l'enfant placé sur le long terme

Le cadre législatif récent

- Loi du 4 mars 2016
- → Elle ne bouleverse pas la loi du 5 Mars 2007. Elle prévoit toutefois de nouvelles dispositions
- → Elle redéfinit les contours de la protection à partir des besoins de l'enfant : « elle vise la prise en compte des besoins fondamentaux, à soutenir son développement affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation dans le respect de ses droits »
- → Elle crée le Conseil National de la Protection de l'Enfance et réaffirme la place du Projet pour l'Enfant (PPE) comme outil privilégié de la logique du « parcours » de l'enfant

Au total des évolutions législatives

- Recentrage du dispositif de protection autour de l'intérêt de l'enfant
- Toutefois, les différents textes récents insistent sur la nécessaire participation des familles. Ils tentent de concilier intérêt de l'enfant et droit des familles
- Maintien des liens parents enfants
- Privilégier une logique de « parcours » pour l'enfant en évitant les ruptures

3. Les chiffres de l'enfance en danger

- Au 31 décembre 2016, un peu moins de 300 000 enfants étaient pris en charge par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance (20 pour mille)
- Les dépenses brutes des Départements en matière d'ASE s'élevaient à plus de 7 milliard d'euros
- Le placement familial arrive en tête de mesure : un jeune sur 2 est placé en famille d'accueil
- Les mesures judiciaires prédominent par rapport aux décisions administratives
- Le nombre de majeurs de 18 à 21 ans s'élève à 21 400 (moins de 9 pour mille)

3. Les chiffres de la protection de l'enfance

- Mineurs non accompagnés
 - On estime leur nombre à environ 19 700 en 2019, majoritairement des garçons venus d'Afrique sub-saharienne
- Mesures d'adoption
 - Au 31 Décembre 2016, 2626 enfants ont le statut de pupilles de l'État. Près de 4 enfants/10 vivent dans une famille en vue d'une adoption
 - Lors de leur admission, 37 % des enfants ont moins de 1 an et 6 pupilles sur 10 ont été admis après une prise en charge en protection de l'enfance

Le rôle du CD concernant les mesures d'adoption

- Double mission :
 - → Agrément des candidats à l'adoption
 - → Organisation de l'adoption des pupilles

3. Les chiffres et tendances de la protection de l'enfance en Gironde

- 3 % Des jeunes de moins de 20 ans en Gironde relèvent des dispositifs de protection de l'enfance. Soit environ 12 000 jeunes
- On observe une augmentation du nombre des enfants confiés au Département qui s'explique en partie par le nombre croissant d'arrivée de MNA (15 à 20 % des enfants confiés)
- Le dispositif d'accueil (familial ou en établissement) éprouve des difficultés à répondre à l'augmentation de la demande
- On observe un rajeunissement des enfants confiés quel que soit le type de mesure
- Le CD de la Gironde consacre 223 Millions d'Euros à la protection de l'enfance
- La Gironde est par ordre d'importance le 4ème Département de France à accueillir le plus de MNA.

II . Les acteurs de la protection de l'enfance

1. Un système basé sur une double compétence

- Le système français de protection de l'enfance résulte d'une double intervention : celle du Département comme collectivité territoriale et celle de l'État dans le Département :
- → L'intervention administrative est théoriquement motivée au titre de la prévention : elle est fondée sur l'idée de « risque » et sur l'adhésion des familles aux mesures concernant leur enfant. Elle est mise en œuvre par le Conseil Départemental et ses services : le service social de secteur, la Protection Maternelle et Infantile et l'Aide Sociale à l'Enfance. Les décisions sont prises par le Président du Conseil Départemental

II. Les acteurs de la protection de l'enfance

- L'intervention du judiciaire s'impose théoriquement si l'enfant est en danger, que les mesures administratives ne sont pas suffisantes ou si les familles n'adhèrent pas aux mesures préconisées. Seuls les services de la Justice ont la capacité d'imposer des décisions. Elle est mise en œuvre par les Parquets, les Tribunaux pour Enfants et la Protection Judiciaire de la Jeunesse. Les décisions sont non contractuelles et sont prises par un Magistrat (Procureur de la République et juges des enfants).
- Toutefois au regard des évolutions législatives récentes, on peut dire que les frontières entre les deux types d'intervention sont parfois poreuses

Les missions du Procureur de la République et du Juge pour enfants

- Procureur de la République
 - C'est un magistrat du Parquet (il n'est pas juge). Il est un représentant de la « société ». Quand celui-ci est saisi d'un signalement il doit dire pourquoi l'enfant est en danger et nécessite l'intervention de la justice
- Le Juge des enfants
 - C'est un Magistrat du Siègre. C'est lui qui prend les décisions. Il a des missions de sauvegarde de l'enfance en danger et est chargé de mettre en œuvre les mesures d'assistance éducative

Le cas particulier des MNA

- Un protocole a été établi en 2013 entre l'État et l'Assemblée des Départements de France
- L'ASE les prend en charge dans le cadre d'un accueil provisoire de 5 jours durant lequel ils sont mis à l'abri et leur situation est évaluée
- Si les critères d'isolement et de minorité sont reconnus le Procureur de la République est avisé pour permettre la saisine du Juge des Enfants et l'orientation vers les dispositifs « classiques » de protection de l'enfance (hébergement en Maisons d'Enfants à Caractère Social par exemple)

II. Les acteurs de la protection de l'enfance

2. Les acteurs « périphériques » de la protection de l'Enfance

→ D'autres acteurs concourent également à la protection de l'enfance : « la protection de l'enfance est l'affaire de tous »

- Les familles elles-mêmes
- L'Education Nationale
- Les services de Police et de Gendarmerie
- Les professionnels de l'enfance en général, les associations, assistants familiaux
- Tout citoyen

3. « Informations préoccupantes » et signalement : définitions et circuits

- Rappel : la loi du 5 Mars 2007 a imposé aux Conseils Départementaux de se doter d'une Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes (CRIP)
- Rôle et missions des CRIP :
 - Recueil et évaluation de toutes les informations concernant un mineur en danger ou en risque
 - Elle est composée d'une équipe pluri-disciplinaire
 - Elle doit évaluer la capacité des titulaires de l'autorité parentale à se mobiliser pour répondre au besoin de l'enfant
 - Elle doit proposer un éventuel plan d'action

3. « Informations préoccupantes » et signalements : définitions et circuit

→ Définitions

une Information Préoccupante (IP) est « une information transmise à la Cellule Départementale mentionnée au deuxième alinéa de l'article 226-3 pour alerter le Président du Conseil Départemental sur la situation d'un mineur et laissant craindre et laissant craindre que sa santé, sa sécurité, sa moralité, son en danger ou susceptibles de l'être ou que les conditions de son éducation sont compromises »

3. « Informations préoccupantes » et signalement : définitions et circuit

→ Définitions

Un Signalement d'enfants en danger est un terme juridique qui consiste à porter à la connaissance des autorités compétentes une situation de danger grave et/ou imminent

- Il faut donc distinguer les IP qui sont des informations « entrantes » d'un signalement qui correspond à une saisine judiciaire

3. Informations préoccupantes et signalements : définitions et circuits

→ Circuit des IP

- Prenons un exemple une Cellule de recueil des IP reçoit des informations concernant la situation d'un enfant x ... Elle peut provenir d'un citoyen, d'une organisation, d'un professionnel, etc :
- - Théoriquement elle déclenche une évaluation médico-sociale pluridisciplinaire de la part du Conseil Départemental
- - Les professionnels en charge de l'évaluation établissent alors un rapport d'évaluation à destination d'un Inspecteur en charge des questions de prévention/protection
-

3. Informations préoccupantes et signalements : définitions et circuits

- De là plusieurs possibilités :
 - - Soit l'Inspecteur décide ne pas donner suite à l'IP
 - - Soit à partir des éléments dont il dispose, il arrive à caractériser une situation potentiellement à risque/danger pour un enfant, il pourra donc opter pour un traitement administratif de la situation si toutefois les familles adhèrent à la proposition d'aide (mesures contractuelles)
 - - Soit il a des doutes mais la situation lui paraît potentiellement dangereuse, il optera pour un traitement judiciaire qui permettra de déployer des moyens d'investigation plus « lourds »
 - - Soit le danger est avéré et imminent et/ou les familles refusent un traitement administratif de la situation, il optera pour un traitement judiciaire de la situation
 - - Dans les 2 derniers cas, l'IP s'est transformée en signalement

3. Informations préoccupantes et signalements : définitions et circuits

- Le terme signalement est donc réservé aux seuls documents écrits émanant du Président du CD (ou de ses représentants) à l'attention du Procureur de la République afin de porter à sa connaissance des faits graves, des éléments de dangers avérés qui peuvent compromettre gravement l'équilibre d'un mineur
- → loi 2016 critères pour envisager un « signalement » :
 - - Maltraitance avérée
 - - Refus catégorique de coopération de la famille

4. Les mesures et décisions en protection de l'enfance (source ONED)

→ Elles peuvent être contractuelles ...

- Aides financières dites de « secours »
- Mesures administratives d'accompagnement en économie sociale et familiale
- Aide éducative à domicile
- Contrat jeunes majeurs
- Accueil provisoire (en établissement ou chez une assistante familiale). C'est un type de placement pensé comme préventif et qui constituerait une aide à la famille plus que la sanction d'un comportement parental jugé déviant

4. Les mesures et décisions en protection de l'enfance (source ONED)

→ ...ou coercitives

- Mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE)
- Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF)
- Assistance éducative en Milieu Ouvert (AEMO)
- OPP
- Placement

Pour conclure

- La préoccupation sociale en faveur des enfants « malheureux » est une préoccupation ancienne qui a toutefois mis des décennies à se construire et à s'institutionnaliser
- En France la constitution du problème de l'enfance en danger comme question sociale ne s'est opéré que récemment et de façon parallèle aux mutations du « rapport social » à l'enfance
- Les évolutions juridiques en faveur de l'enfance en danger ont également suivi certaines évolutions sociologiques : évolution des structures familiales, changement des représentations concernant l'enfance et l'éducation, désinstitutionnalisation de la famille

Pour conclure

- La protection des enfants est un enjeu professionnel de grande envergure
- Les professionnels œuvrant auprès de jeunes enfants peuvent être à l'origine d'IP ou participer à la « chaîne » des IP
- Certains symptômes présentés par les enfants peuvent être des signes d'alerte ...
- Toutefois, les professionnels devront également redoubler de prudence dans le sens où aucun signe présentés par les enfants ne se suffisent à eux-mêmes. Il ne s'agit pas de se substituer aux professionnels en charge des investigations mais le numéro Vert 119 peut vous permettre d'échanger avec des professionnels spécialisés en cas de doutes ou de témoignages « dérangeants » de la part d'un enfant
- En effet la notion de danger n'est pas toujours objectivable par un seul fait ou de simples observations isolées mais se traduit par un faisceau d'indices concomitants et répétés

Pour conclure ... les enjeux principaux

- La prise en charge des MNA
- La sortie du dispositif est une question régulièrement portée au débat
- Le manque de moyens et les inégalités territoriales
- Un Pacte pour l'enfance doit être présenté très prochainement par le Gouvernement

Pour aller plus loin ...

www.legifrance.gouv.fr

www.oned.gouv.fr

www.onpe.gouv.fr

www.gironde.fr

www.vie-publique.fr

**Merci de votre
attention**