

4<sup>ème</sup> assises de la protection de l'enfance  
28 et 29 juin 2010

Version définitive du 25 juin 2010

## **Communication DPJJ / ODAS à partir d'un séminaire organisé sur la complémentarité des rôles.**

Damien Mulliez, magistrat, sous-directeur des missions de  
protection judiciaire et d'éducation

Didier Lesueur, directeur général adjoint de l'ODAS

### **Introduction (Didier Lesueur)**

La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse et  
l'observatoire national de l'action sociale décentralisée ont  
organisé il y a quelques semaines un séminaire regroupant :

- des magistrats du parquet et du siège (procureurs, substituts,  
juge pour enfants),
- des directeurs territoriaux de la protection judiciaire de la  
jeunesse
- des directeurs chargés de la protection de l'enfance dans des  
Départements
- un professeur de droit et des experts

Au total, une vingtaine de professionnels ont débattu pendant  
une journée, en prenant de la distance par rapport aux enjeux  
institutionnels mais en s'appuyant sur leur expérience et leur  
pratique. Ils ont pris le risque de la parole confrontée, dans un  
contexte pas facile pour chaque acteur. Que chaque participant  
soit remercié ici chaleureusement pour la liberté de ton, la  
sincérité et le respect dans les échanges

Pourquoi ce séminaire ?

La loi 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de  
l'enfance a cherché entre autres à privilégier les interventions dans  
le champ de la protection administrative. Le rôle prééminent du  
Président du Conseil général est clairement affirmé. Ce faisant, elle  
a profondément modifiée la place de la justice dans le dispositif.

Cette évolution majeure mérite, trois ans après le vote de la loi, de faire le point.

L'objectif est de structurer une réflexion qui confronte ce cadre juridique à sa mise en œuvre afin de produire une contribution sur la complémentarité des rôles entre la protection administrative et la protection judiciaire. Les conclusions, pas nécessairement consensuelles, ont l'ambition d'enrichir le débat pour l'avenir de notre système de protection de l'enfance.

Le contenu de ce séminaire sera rendu public sous une forme à déterminer, et ce avec l'ensemble des participants. Donc le travail n'est pas achevé. Dans l'immédiat, la DPJJ et l'ODAS ont choisi d'évoquer aujourd'hui trois sujets :

- la question de l'adhésion des familles
- La question des parcours,
- la question des identités professionnelles

## **1. la question de l'adhésion des familles (Damien Mulliez)**

Les deux cadres de la protection de l'enfance, administratif et judiciaire, ont bougé. Dans les discours, la perception de ce qui aujourd'hui distingue la protection administrative de l'enfance de la protection judiciaire reste floue ; la connaissance même des raisons de cette distinction devient confuse. Quelles différences entre information préoccupante et signalement ? Quels critères précis pour la saisine de l'autorité judiciaire ? Quelles différences entre l'évaluation administrative et l'investigation judiciaire ?

La clarification est nécessaire, d'autant que l'analyse juridique présentée lors de ce séminaire a montré que les textes pouvaient contribuer à la confusion : par exemple, en conférant à l'émetteur de l'information préoccupante la qualification de celle-ci, en confiant en même temps une fonction d'aide et une fonction de protection, en ne reprenant pas dans l'article 375CC les critères de l'article L226-4CASF...

Il y a un avant la réforme de la protection de l'enfance : une aide sociale à l'enfance dans une relation avec les familles fondée sur

les notions de demande et d'adhésion, qui cède la place dès qu'elle considère qu'il y a danger à la protection judiciaire. Cette dernière disait alors si il y avait danger au regard de la loi et indiquait les moyens d'assurer la protection de l'enfant. D'une certaine manière, le juge était dans la pratique conduit à être le seul porteur de la loi.

Il y a un aujourd'hui : un président du Conseil Général qui est tenu de poursuivre son intervention même en cas de danger pour l'enfant, autant qu'il le peut avec ses moyens d'action et en s'appuyant sur l'adhésion de la famille.

C'est la novation introduite par l'article L226-4 CASF et qui est au centre des débats. La notion d'adhésion a donc été plus particulièrement débattue et notamment les modalités de son recueil. Précisons que le mot contrat au sens du code civil a été écarté. Et il est utile de rappeler que le Président du Conseil Général ne signe pas en la matière de contrat mais prend une décision.

L'adhésion semble marquer pour de nombreux professionnels la frontière théorique et juridique entre la protection administrative et la protection judiciaire :

- dans le cadre de la protection administrative elle est une condition à l'intervention du conseil général ;
- son absence est une des conditions de l'intervention judiciaire.

En revanche, pour le juge, l'adhésion n'est pas une condition mais un objectif. L'adhésion serait alors le critère essentiel de la notion de subsidiarité entre le champ administratif et le champ judiciaire. Devient-elle pour autant un des critères de la fin de l'intervention judiciaire ? En pratique, le caractère subsidiaire affirmé de la protection judiciaire conduit-il à considérer que si son action aboutit à l'adhésion de la famille à l'intervention éducative, elle doit alors prendre fin pour laisser de nouveau place au champ administratif ?

Ce serait alors un principe de « réversibilité » des interventions.

## **2. La question des parcours (Didier Lesueur)**

En effet, si le principe de subsidiarité s'applique pour le passage d'une intervention administrative à une intervention judiciaire, il peut être également appliqué dans l'autre sens sous l'impulsion du juge, lorsque l'adhésion de la famille est pleine et entière et que l'action éducative peut s'exercer de nouveau dans un cadre plus négocié, plus consensuel.

Cette hypothèse rend nécessaire l'élaboration des articulations entre l'amont et l'aval de l'intervention judiciaire, prévues par la loi à travers la transmission d'un bilan du travail réalisé à la fin de l'intervention judiciaire au Département. Cependant, il nous faut aller au-delà et imaginer les modalités de passage de relais qui donnent du sens pour les familles et les enfants concernés.

Ce principe de « réversibilité » introduit déjà une évolution fondamentale dans le parcours classique des familles qui passait par la protection administrative pour aboutir à la protection judiciaire. Ce continuum pourrait alors être remis en cause s'il devient logiquement envisageable de passer du champ judiciaire vers le champ administratif.

En resserrant la protection judiciaire dans le champ de la protection contrainte, la loi renvoie clairement à des procédures qui marquent une rupture de niveau logique plus marquée entre l'action administrative et l'action judiciaire.

Travailler avec une famille qui se présente comme adhérant au projet alors que l'enfant est considéré comme étant en danger induit une prise de risque plus importante dans le champ de la protection administrative. Les professionnels ont à se repositionner dans un cadre nouveau : faire de l'action sociale ou de l'aide éducative en travaillant dans des situations de danger avéré, sans le support judiciaire. Cela nécessite de repenser les pratiques, de travailler les évaluations des situations pour apprécier au mieux la nécessité de passer à la protection judiciaire ou pas (l'adhésion et la fausse adhésion, les indicateurs de risques de danger et les indicateurs de danger..), et certainement d'impliquer les cadres, qu'ils soient hiérarchiques ou fonctionnels

Cette évolution est vécue par les magistrats sur le mode : les situations vont nous arriver encore plus dégradées.

Et effectivement les professionnels intervenant en protection judiciaire, juges ou services éducatifs, sont confrontés à des situations plus conflictuelles, plus complexes dans lesquelles les prises de risque sont plus lourdes.

La créativité sera sans doute d'autant plus nécessaire que le contexte change profondément. Après une longue période d'augmentation des moyens, nous entrons dans une période très compliquée, avec une nécessité de rechercher des marges de manœuvre, pour pouvoir développer des formules alternatives de prise en charge ou la frontière entre le soutien à domicile et le placement soit moins marquée. Période aussi où le risque existe de faire des choix purement budgétaires au détriment notamment du développement d'une approche plus préventive.

### **3. La question des identités professionnelles (Damien Mulliez)**

Une partie des questions soulevées par la nouvelle partition entre protection administrative et protection judiciaire touche à l'identité professionnelle.

Tout d'abord, le président du conseil général ne peut plus être seulement un signaleur d'enfant en danger : de nouvelles organisations et de nouvelles pratiques émergent pour répondre à sa fonction affirmée de responsable de la protection de l'enfance qui va bien au-delà de la gestion de la protection de l'enfance et qui font aussi que les professionnels qui agissent en son nom sont porteurs de la loi.

Ces professionnels sont amenés à développer des réponses même dans des situations de danger avéré sans saisir l'autorité judiciaire. Le renforcement du droit des usagers, constant depuis près de 30 ans (initié avec la loi de 1984 relative aux rapports des familles avec les services d'aide sociale à l'enfance), et l'obligation d'engager plus avant le travail sur l'adhésion, impose une réflexion profonde sur le fondement de leur intervention, sur leurs pratiques et sur le rôle des cadres hiérarchiques et fonctionnels. C'est

probablement un pas supplémentaire dans l'exigence de professionnalisme qui était déjà forte, compte tenu de la responsabilité liée aux interventions dans les histoires familiales.

D'autre part, les magistrats pour enfants se sont souvent construits sur la fonction symbolique et l'image du juge protecteur, parfois contre l'ASE. Cette position a fondé parfois des pratiques contraires aux règles procédurales. L'intervention judiciaire, dans la loi du 5 mars 2007 est clairement une aide contrainte, qui est sollicitée lorsque la protection de l'enfant nécessite une atteinte à l'exercice libre de l'autorité parentale.

L'autorité judiciaire et principalement le juge des enfants sont renvoyés vers un rôle plus classique de juge de la contrainte, garant à travers la procédure du respect des libertés individuelles (que renforce la plus grande intervention des avocats). La crainte d'aboutir à un juge purement arbitre des conflits entre l'ASE et les familles est vivace, d'autant que le rôle du parquet est plus marqué et positionne clairement celui-ci comme la clé d'entrée dans la procédure judiciaire. Le parquet ne peut plus être une simple courroie de transmission des signalements, mais doit qualifier le signalement.

En outre, l'image du juge des enfants, juge unique, isolé, incapable d'avoir une position commune avec ses collègues dans une réunion connaît des évolutions rendues nécessaires par le changement de cadre. L'institution judiciaire peut pour cela s'appuyer sur certaines novations pour peu qu'elle s'en empare : les juges coordinateurs ont été créés et le rôle des conseillers de cour d'appel délégués à la protection de l'enfance renforcé, la DPJJ a été désignée au sein du ministère de la justice pour assurer la concertation des acteurs de la justice des mineurs.

En conclusion, il est possible de parler de crise au sens systémique du terme, d'un mouvement dynamique qui fait bouger les repères et impose un repositionnement de chacun en interaction avec l'autre.

Ainsi, la loi 2007-293 du 5 mars 2007 a pu être considérée comme fixant un nouveau dispositif de protection de l'enfance. En fait, elle a initié un processus. L'organisation de la protection de l'enfance

est loin d'être stabilisée : la loi a créé un mouvement de redéfinition des champs, des compétences.

Ainsi, au delà de l'extrême diversité des situations départementales et d'un contexte de tension, tous les participants au séminaire s'accordent sur l'intérêt d'utiliser les opportunités de travail partagé permettant d'identifier clairement le rôle et les limites de chacun et d'en garantir le fonctionnement dans l'intérêt des enfants et des familles. L'élaboration des protocoles sur les cellules de recueil des informations préoccupantes est repéré comme un des instruments de clarification collective des notions nécessaires à tous les acteurs : définition des informations préoccupantes ; critères de l'urgence et de gravité ; distinction entre information préoccupante et dénonciation de faits qui peuvent revêtir une nature pénale...

Cependant, cette coordination ne peut être effective que si chacun connaît et reconnaît la place et les fonctions de l'autre dans notre organisation institutionnelle. Le Président du Conseil Général et le juge ont la responsabilité de la protection des enfants mais pas dans le même cadre. Les pratiques éducatives, bien que similaires, doivent également tenir compte de cette différence.