

Décentralisation, acte II : la mise en place des expérimentations

Françoise Neymarc
Juge des enfants à Lyon

1. L'association des magistrats de la jeunesse et de la famille a interrogé par courrier les présidents des Conseils généraux sur l'expérimentation et leurs candidatures à celles-ci.

Un certain nombre d'entre eux ont répondu et nous nous sommes appuyés sur ces courriers, pour illustrer nos propos.

2. Département de la Dordogne.

3. Département du Haut-Rhin.

4. Départements des Yvelines, des Pyrénées Atlantiques, de l'Ariège, du Puy de Dôme.

5. Département du Val de Marne.

6. Départements du Puy de Dôme, des Yvelines, du Haut Rhin, du Val de Marne.

7. Département des Yvelines.

8. Départements de Seine et Marne, du Rhin, de l'Allier, de l'Yonne, du Val de Marne, de la Dordogne, de l'Ain, du Haut Rhin.

9. Ecrits de Mme Créoff, directrice de l'ASE du Val de Marne.

10. Départements du Rhône, de la Loire.

11. Département du Rhône. Débats au Sénat repris par le journal Libération en date du 26 janvier 2004.

12. Département de la Loire. Débats à l'Assemblée Nationale, séance publique du 27 février 2004.

Associée au groupe de travail concernant l'élargissement à titre expérimental des compétences des Conseils généraux en matière d'assistance éducative, la juridiction pour enfants de Lyon est sollicitée pour formuler ses réflexions sur les atouts de ce texte, ou ses difficultés d'application repérées. Les écrits des différentes institutions invitées à ce travail doivent permettre d'élaborer une convention *Etat/Département* qui évite les écueils majeurs au moment de l'entrée en vigueur de la période d'expérimentation.

A ce titre, il apparaît d'abord nécessaire de mettre en relief les problèmes de principe soulevés par ce texte avant de formuler des propositions d'adaptation utiles à l'expérimentation.

Une telle réflexion s'avère cependant une tâche ardue. En effet, les motifs ayant présidé à l'adoption de ce texte n'ont pas été précisés et les objectifs qu'il poursuit demeurent de l'ordre des hypothèses, formulées différemment par les uns et les autres.

Certains annoncent un simple aménagement technique lié à la décentralisation, alors que d'autres y voient une remise en cause de la justice des mineurs. Au sein même des collectivités territoriales¹, les analyses sont multiples quant aux résultats escomptés.

Pour certains départements, le texte ne repose pas sur un réel projet politique² alors qu'ailleurs il doit répondre au besoin d'une meilleure lisibilité pour la collectivité territoriale, apportant par là une meilleure cohérence³. L'argument d'une meilleure maîtrise d'un dispositif totalement financé par les départements est également relevé⁴. Cependant, d'autres y voient un désengagement de l'Etat et un souci d'économie sur le dos des collectivités territoriales⁵.

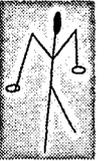
Beaucoup d'assemblées départementales posent la question de l'impact financier réel de cette modification⁶ sur leurs budgets.

Certains départements envisagent l'expérimentation comme l'outil d'un meilleur positionnement des Conseils généraux comme coordinateurs de l'exécution des mesures prises⁷, alors que dans le même

temps, un certain nombre des départements se déclarant non candidats à l'expérimentation, arguent de l'existence d'un schéma départemental conjoint qui fonctionne bien et suffit à la bonne marche du dispositif⁸. Pour le département du Haut-Rhin, cette expérimentation serait prématurée et il serait nécessaire de laisser le système des schémas conjoints atteindre sa maturité de fonctionnement avant de mettre en œuvre cette nouvelle décentralisation. Il a été souligné⁹ que la nouvelle décentralisation était envisagée, sans qu'un bilan de la première n'ait été effectuée et que les bénéfices de cette dernière aient été clairement établis. Les seuls bilans effectués semblent avoir concerné les masses budgétaires affectées par les départements aux dispositifs d'aide sociale, masses ayant été régulièrement révisées à la hausse. Cependant si l'idée de décentralisation s'appuyait globalement sur la règle du "qui paye, décide", cela n'a pas été le cas dans le domaine de la protection de l'enfance, où une grande part de l'origine des décisions entraînant financement sont judiciaires. A ce titre, la nouvelle décentralisation n'apportera aucun changement et par conséquent aucune économie au regard de la tendance assez générale à la judiciarisation des prises en charge des problématiques familiales. Il a été souligné à plusieurs reprises que le seul moyen de rationaliser les dépenses en ce domaine était le développement d'une réelle politique de prévention spécialisée.

Enfin, au titre des effets recherchés par cette nouvelle organisation, certains départements¹⁰ voient dans l'expérimentation le moyen de lutter contre les pratiques inconséquentes des juges des enfants : tendance des juges à renvoyer vers l'Aide sociale à l'enfance des jeunes qui ne relèveraient que de l'éducation surveillée¹¹, absence de relations de confiance entre les travailleurs sociaux et les juges, placements arbitraires par les magistrats qui ne tiendraient plus compte des avis des travailleurs sociaux. L'expérimentation viendrait alors forcer le dialogue¹².

L'énumération de ce panel de réactions au sein même des assemblées départementales met en exergue la difficulté à évaluer aujourd'hui, la pertinence de ce texte.



L'absence de toute réflexion préalable avec les professionnels et l'adoption du texte sans débat parlementaire ont également contribué à son opacité, expliquant pour partie la multiplicité des intentions qu'on lui prête. Les institutions sollicitées vont donc répondre en se fondant sur le contexte qui leur est propre. Une partie des modalités d'application de l'expérimentation étant renvoyée aux conventions à décliner par chaque département, il y a fort à parier que les conjugaisons de la période probatoire seront diverses et donc pas nécessairement représentatives au plan national.

De plus, ces déclinaisons multiples contiennent par essence un risque de disparité importante entre les politiques menées d'un département à l'autre. L'égalité de traitement des justiciables sur l'ensemble du territoire sera-t-elle préservée ? Un Etat même décentralisé doit pouvoir donner aux personnes des garanties sur ce point. Il doit pouvoir vérifier l'existence d'une équivalence à minima des politiques départementales en matière de protection de l'enfance. Il paraît donc nécessaire de prévoir à terme une possibilité de régulation par l'Etat en matière d'équipement dans ce domaine.

Par ailleurs, que les départements soient ou non candidats à l'expérimentation, chacun réaffirme fortement l'importance pour qu'existe une cohérence du dispositif, d'un partenariat effectif fondé sur des relations de confiance entre les institutions concernées.

Or, l'organisation mise en place pour l'expérimentation, risque au contraire de générer des raidissements de l'articulation entre les services de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) et les juridictions d'une part et entre les départements et les familles d'autre part. En cas de divergence de vue entre le service de l'ASE et le juge des Enfants sur les mesures à adopter, l'enfant et sa famille vont devenir un enjeu de pouvoir entre l'institution judiciaire et la collectivité départementale. Les propos du Président du Conseil général de la Loire donnent sur ce point un aperçu des difficultés possibles. Par ailleurs, en cas de désaccord majeur entre les familles et le service de l'ASE concernant les modalités d'exécution d'une décision, les juges des enfants ont actuellement la possibilité, tout en ne remettant pas en cause le principe de la mesure, de modifier certaines des modalités notamment le lieu et l'institution en charge de la mesure.

La décentralisation privera le dispositif de prise en charge de cette souplesse de fonctionnement, en cantonnant le juge dans le rôle d'un arbitre des conflits sans grande efficacité, puisqu'il ne pourra pas modifier le contenu de la mesure, mais seulement la maintenir ou en prononcer la mainlevée si elle n'est pas exécutée. Or les services de protection de l'enfance travaillant sur le

terrain peuvent témoigner de l'intérêt dans certains dossiers très contentieux de faire appel au juge pour moduler sa décision. Actuellement, le juge des Enfants est en responsabilité de sa décision et de l'exécution de celle-ci de manière pérenne, même si les lieux de prise en charge varient. C'est une des spécialités de sa fonction, un suivi parfois au long cours, qui doit faire repère pour les familles. La condition de ce suivi en continu repose sur l'adhésion progressive des familles aux mesures prises. Cette adhésion s'obtient dans la durée, débutant souvent par une aide "contrainte", et s'effaçant petit à petit au profit d'une adhésion ne nécessitant plus d'intervention judiciaire. Cette adhésion se forge dans la continuité du suivi et à la condition d'une clarté des motifs et des modalités de l'intervention du juge.

La nouvelle organisation telle que proposée par l'expérimentation fera perdre à l'intervention judiciaire une partie de sa lisibilité. Le juge ne pourra plus au cours de l'audience informer la famille du lieu où l'enfant sera ou des modalités de fonctionnement de l'établissement ou du service auquel sera confié la prise en charge.

Or, l'adhésion des familles ne s'obtient qu'en examinant dans le concret avec elles les motifs et les modalités de l'intervention judiciaire, en présence des travailleurs sociaux intervenant directement auprès d'elles. Faute de quoi leur adhésion demeurera théorique. Outre l'intérêt pédagogique évident d'un tel fonctionnement, celui-ci répond aux exigences procédurales du débat contradictoire et du procès équitable.

Par ailleurs, ainsi que cela a déjà été souligné, ces dispositions semblent en complète contradiction avec les textes du 2 janvier et du 15 mars 2002 concernant les droits reconnus aux usagers, lesquels font une place plus importante à l'information des familles. Comment cette exigence nouvelle d'information, opposable à chaque institution en charge des mesures cohabitera-t-elle avec le pouvoir décisionnel exclusivement administratif en matière d'exécution des prises en charge ?

Par ailleurs, l'accent mis sur les droits des usagers est-il compatible avec le fait de les priver purement et simplement d'une voie de contestation auprès du juge des Enfants des décisions qui leur était jusque là ouverte, en ce qui concerne le lieu ou les modalités de placement de leur enfant ? Il n'est pas sérieusement envisageable que ce contentieux soit porté devant les juridictions administratives. Pour ce motif également, il serait utile de prévoir dans les conventions à élaborer les cas où le juge des Enfants pourrait désigner lui-même un service ou un lieu de prise en charge.

Si l'intervention judiciaire perd de sa lisibilité, il n'est pas évident que l'intervention administrative en gagne pour autant.

En effet, la distinction entre le champ de l'intervention judiciaire et celui de l'intervention des services du département va devenir moins évidente. Le Conseil général deviendra pour une même famille le pourvoyeur du signalement déclenchant l'intervention judiciaire, le décideur de l'exécution de la mesure, le contrôleur de sa bonne exécution, outre l'exécutant de toutes les mesures avant le signalement. De facto, le département sera l'interlocuteur principal des familles. Outre la confusion que cette multi-casquette pourra générer chez les usagers, il n'est pas certain que cette démultiplication de l'intervention administrative soit gage d'équilibre et d'équité. Certains y ont vu des prérogatives exorbitantes du droit commun et d'autres une atteinte à la séparation des pouvoirs.

Enfin au-delà des questions, des prérogatives décisionnelles, il est nécessaire de souligner les places différentes occupées par le champ judiciaire et le champ administratif auprès des familles. Ces dernières, parents et enfants, sont en manque de repères. Elles ont souvent besoin d'intégrer le principe de la loi. Elles ont à l'entendre du juge qui l'incarne avec toute la symbolique attachée à ses fonctions. C'est un constat ordinairement partagé par tous dans le champ du droit pénal. Or, entre la loi pénale et la loi civile, il n'y a souvent qu'un pas. C'est dans l'éducation première d'un enfant que la limite apprend à se poser, en soutenant les parents dans l'exercice de leur autorité parentale. Loi civile et loi pénale ont par nature et vocation à être dites par le juge. Par ailleurs, l'autorité parentale comporte des devoirs mais aussi des droits, auxquels le juge peut à titre provisoire porter atteinte, garant qu'il doit être de la liberté individuelle. La législation européenne l'a affirmé et rappelé tant dans les textes que dans la jurisprudence.

Enfin, il n'est pas possible de passer sous silence le caractère manichéen de la césure entre procédures civile et pénale qu'entend mettre en œuvre ce projet de décentralisation. L'expérimentation va opérer un cloisonnement entre les prises en charge des mineurs dans le cadre de l'assistance éducative et ceux qui feront l'objet d'un suivi au plan pénal. Elle met en place un mandat global donné par le juge des Enfants au département sur le plan de l'assistance éducative et en parallèle un même type de mandat global est envisagé au plan pénal confié au directeur départemental de la protection de la jeunesse.

Il convient de rappeler que le législateur de 1958 avait pour objectif en créant l'assistance éducative, de concevoir un outil de prévention s'adressant aux personnes en devenir au plan pénal comme au plan civil, que sont les mineurs. Le regard qui était alors porté sur les mineurs était moins simpliste qu'aujourd'hui où la société est censée

se partager entre les victimes et les auteurs. Dans le concret des prises en charge, le cloisonnement étanche entre celles mises en œuvre par le département et celles suivies par la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) va être difficile à opérer. En cas de commission d'une infraction pénale par le mineur suivi de longue date par un établissement en assistance éducative, un changement d'intervenant devra-t-il nécessairement s'effectuer ?

La meilleure cohérence des prises en charge dans l'intérêt des mineurs, ne sera pas obtenue par ce biais. Et il n'est pas ici question de s'arc-bouter sur des supposées prérogatives mais bien, en mettant un instant de côté le contexte local de totale déconsidération de la juridiction des mineurs par le président du Conseil général du Rhône, de lister les difficultés repérées et de proposer des adaptations qui faciliteraient l'expérimentation.

Eu égard au projet de convention établi en juin 2003 entre l'Etat et le Conseil général, il apparaît qu'à minima les points "modulables" par ce biais concerneront la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation, les mesures qui y seront soumises, et particulièrement les modalités de coexistence des deux organisations puisque les mesures déjà en cours au moment de l'entrée en vigueur de l'article 69 sur les expérimentations, ne seront pas ou pas immédiatement concernées. La convention devra également traiter des questions relatives à l'habilitation et à la tarification des services en charge des mesures. Enfin les procédures d'évaluation de l'expérimentation devront être élaborées.

En ce qui concerne la date de démarrage de l'expérimentation, il apparaît évident que celle-ci ne pourra débiter que quand les services concernés et particulièrement celui de l'Aide sociale à l'enfance seront organisés et opérationnels face à ce champ d'intervention élargi. Certains problèmes devront être résolus préalablement à l'expérimentation. Dans le cadre de l'article 69, il est prévu que la PJJ n'accueille les mineurs que dans le cadre pénal. Qu'en sera-t-il alors des jeunes régulièrement accueillis par les Centres de Placement Immédiat (CPI) en assistance éducative, notamment dans le cadre du protocole d'accueil d'urgence ?

Le dispositif général d'accueil d'urgence du Rhône est régulièrement embouteillé. Le Conseil général devra à l'avenir y pourvoir en totalité, ce qui semble impossible à moyens constants.

Par ailleurs, en ce qui concerne les mesures d'accompagnement en milieu ouvert, une question similaire va se poser. Le département n'a pas actuellement les moyens humains pour effectuer la relecture et le contrôle du contenu de tous les rapports



envoyés aux juges des Enfants par les services habilités. A moyens constants là encore, il sera nécessaire de prévoir une délégation de pouvoir du département aux profits des directeurs des services d'Assistance Educative en Milieu Ouvert (AEMO), pour continuer à effectuer ce contrôle, ce qui en outre laisserait ces responsables en capacité de garantir la qualité du travail des salariés vis-à-vis desquels ils ont autorité.

Cependant, une telle délégation de pouvoir fera tomber de facto un des objectifs poursuivis par ce projet de décentralisation, le département ne faisant alors plus qu'office de transmission d'évaluations contrôlées par d'autres. Un autre fonctionnement nécessiterait le recrutement de personnel supplémentaire, qui s'avérerait également nécessaire pour effectuer le suivi d'un nombre de placements en augmentation du fait de l'expérimentation. Il est difficile d'évaluer le temps nécessaire au département pour s'organiser avant la mise en œuvre de l'expérimentation sachant que la fin de celle-ci a déjà été fixée à août 2008.

En ce qui concerne maintenant les mesures soumises à l'expérimentation, il sera nécessaire de préciser de quelle manière se fera l'articulation entre les départements candidats et les autres. L'expérimentation sera-t-elle opposable à toutes les juridictions y compris celles des départements non candidats ?

Par ailleurs, la coexistence des deux systèmes au sein même des départements candidats sera d'une application délicate, notamment en ce qui concerne le lieu de placement des mineurs. Des modalités pratiques des différents cas de figure devront être étudiées dans le cadre de la convention, supposant un investissement en temps à prendre en compte.

Les procédures d'habilitation des services et de tarification des mesures vont, elles aussi, être largement modifiées.

Actuellement les établissements et services prenant en charge les mineurs sont habilités par la PJJ et agréés par les Conseils généraux, dans le cadre de procédures menées conjointement. Le contrôle commun permet l'élaboration de politiques communes de protection de l'enfance, qui se traduisent dans les schémas départementaux. La suppression de toute compétence de la PJJ en matière d'assistance éducative entraînera une perte de ce regard croisé auquel les collectivités territoriales de tous bords font référence, comme un outil à préserver.

Cette habilitation conjointe sera remplacée par des conventions entre le secteur associatif et le département. Cette modification va nécessairement placer les établissements et services du secteur associatif dans une situation de dépendance à l'égard des collectivités territoriales. Il a été souligné¹³ qu'il

n'existait pas dans ce secteur de référentiel national définissant l'encadrement nécessaire à chaque type de prise en charge. On peut craindre de ce fait que les impératifs budgétaires viennent pallier l'absence de normes techniques nationales. Le risque d'une féodalisation ou d'une clientélisation a pu être évoqué. Une telle évolution réduirait à néant le travail de partenariat engagé notamment dans le Rhône, qui repose sur une évaluation commune des besoins et la détermination d'une politique de prise en charge. L'écueil majeur de cette expérimentation se situe en grande partie à ce niveau. La place réservée aux préconisations de l'Etat avant l'adoption d'un schéma départemental, devra faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre des conventions, comme condition sine qua non du maintien du partenariat à l'échelon départemental.

Enfin, il paraît essentiel que cette expérimentation ne constitue pas d'emblée une nouvelle politique publique sur laquelle il serait difficile de revenir. En ce sens, chaque département candidat devra se doter d'un outil d'évaluation, tant des modalités concrètes de l'expérimentation, que de la pertinence du dispositif dans son principe. Il serait utile que les départements candidats fassent appel à des organismes spécialisés extérieurs à toutes les institutions concernées.

Par ailleurs, il paraît indispensable qu'une évaluation nationale soit réalisée pour tous les départements candidats et qu'une analyse comparative avec le système en vigueur dans les départements non candidats soit effectuée. ■

13. Ecrits de Mme Créoff, directrice de l'ASE du Val de Marne.