

Quel équilibre entre la protection administrative et la protection judiciaire à l'aune de l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance?

Marseille 29 juin 2010

4ème assises nationales de la protection de l'enfance

L'un des objectifs de la réforme globale de la protection de l'enfance était de mieux définir et coordonner les responsabilités des interventions administratives et judiciaires afin d'améliorer les réponses apportées à l'enfance en danger.

Sur ce point, 3 ans après l'entrée en vigueur de la loi, il est possible de dresser un « bilan d'étape » en forme d'interrogation et d'appel à poursuivre la réflexion.

Il pourrait alors s'intituler: Un rendez-vous manqué?

En effet, aujourd'hui encore les politiques de protection de l'enfance se heurtent à des écueils, tant en ce qui concerne la coordination des acteurs que la mise en oeuvre des orientations affirmées.

I/ La clarté du critère de partition entre la protection administrative et la protection judiciaire: la complémentarité préférable à la subsidiarité

A l'occasion de temps de concertation et des travaux préparatoires à la nouvelle législation, l'accent était porté sur une clarification nécessaire.

La judiciarisation trop systématique des situations était dénoncée, comme le risque des signalements trop tardifs.

Il y a toujours eu consensus pour affirmer la nécessité de cantonner la saisine de l'autorité judiciaire aux situations où la protection administrative s'avère insuffisante.

Pour reprendre les termes de la circulaire de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du printemps 2010 « limiter le judiciaire aux situations les plus graves »

Mais la nouvelle législation ne propose pas de critère clair pour l'interprétation de ce seuil.

En effet, l'article 226-4 du code de l'action sociale et des familles maintient un flou en la matière.

Il énumère 3 hypothèses:

- Les mesures préventives initiées n'ont pas permis de remédier à la situation de danger
- Le refus de la famille ou l'impossibilité de collaborer avec le service pour la mise en place des mesures de prévention
- la suspicion de danger et l'impossibilité d'évaluer

Ces dispositions cantonnent le juge des enfants à un rôle d'autorité ayant le pouvoir de passer outre à l'accord des titulaires de l'autorité parentale.

Il n'est plus considéré comme le garant de l'exercice des droits et des devoirs des parents dans le sens de la protection de l'enfant, de ses conditions d'éducation et de son bon développement.

Sa légitimité à intervenir pour la protection des enfants en danger ne reposerait que sur son droit de mettre en oeuvre la coercition, responsabilité issue de son statut de magistrat, lié par une procédure particulière.

Pourtant, le modèle français de justice des mineurs repose sur des dispositions qui font du juge des enfants plus qu'un arbitre des conflits entre l'administration et les justiciables, que sont les parents et les enfants.

Par son mode d'intervention, dans la durée et la continuité, par la définition même de son critère de compétence donnée à l'article 375 du code civil, le juge des enfants est une courroie de transmission du projet que notre société se fixe pour l'enfance en difficulté.

La loi du 5 mars 2007 n'a pas remis en cause cette conception éducative de la fonction. Elle l'a même au contraire renforcée en élargissant les mesures d'assistance éducative.

Dans ce sens, à l'occasion des assises nationales de la protection de l'enfance, il doit être rappelé que le juge des enfants est aussi un professionnel de la protection de l'enfance.

Pour ce faire, il est nécessaire que les parquets des mineurs puissent, au cas par cas, évaluer les

éléments de fait à l'origine d'une mise en danger d'un enfant, en considérer les manifestations, pour apprécier l'opportunité de poursuivre dans le champ de la prévention ou d'ouvrir une procédure judiciaire d'assistance éducative. L'absence d'adhésion ne devrait pas suffire à caractériser « l'impossibilité de collaborer de la famille »

Or, la formule retenue maintient une ambiguïté préjudiciable.

La lecture de la dernière circulaire de la PJJ sur l'application de la loi de 2007 atteste de ce questionnement quand elle renvoie aux protocoles départementaux et à la nécessité de prévoir des procédures accélérées pour les situations complexes et graves.

C'est effectivement dans la rédaction de ces protocoles qu'apparaît la nécessité de donner aux différents acteurs des indications et des points de repères communs pour garantir un cadre départemental suffisamment protecteur, en particulier pour les situations de mises en danger où les mesures préventives sont de toute évidence insuffisantes.

Aujourd'hui, les juges des enfants témoignent de nouvelles tensions entre les cellules de traitement des informations préoccupantes et les parquets, du fait d'une amplification des différences d'appréciations.

Ils constatent aussi la recrudescence des saisines tardives qui conduisent à des placements rapides dans des situations plus dégradées.

Des travailleurs sociaux font aussi part de difficultés avec leur encadrement quand à la transmission d'informations préoccupantes.

Pour résoudre ces dysfonctionnements l'AFMJJ réitère la nécessité d'introduire un alinéa à l'article 226-4 du code de l'action sociale et des familles dans l'hypothèse du « danger grave et manifeste » afin que le texte soit en phase avec la réalité des besoins.

II/ Les principes d'une politique de l'enfance ambitieuse, sans les moyens de leur application.

La réforme de la protection de l'enfance s'est appuyée sur un état des lieux assez largement partagé à l'issue d'une succession d'études officielles.

Précédée d'un temps de concertation, elle a su retenir des orientations positives.

Ainsi, la loi du 5 mars 2007 offre un support et un cadre légal pour développer les innovations et valoriser les bonnes pratiques.

Pourtant elle ne va pas au delà et n'a pas prévu les outils pour assurer l'application de ces préconisations sur l'ensemble du territoire.

A ce titre, la rapport diffusé par la Cour des comptes en octobre 2009 mentionne l'existence de disparités inquiétantes dans l'accès à une prise en charge efficace. Ce constat était déjà celui de rapports d'études antérieures qui ont inspiré le législateur de 2007!

La haute juridiction stigmatise également le problème de l'inexécution des décisions de justice et de l'absence de contrôle par l'Etat sur de telles défaillances.

Dans le même sens les réticences au versement du fond national de protection de l'enfance, pourtant prévu par la loi, pose la question de la volonté politique de s'engager à la mesure des besoins de la protection de l'enfance.

La difficulté de l'administration centrale à se situer dans cette politique publique est également illustrée par les dernières orientations de la PJJ: en effet, alors que ses services doivent désertir l'exercice effectif des mesures civiles, elle devra à présent assumer un rôle d'audit et de contrôle.

L'abandon d'un savoir-faire reconnu posera rapidement la question de sa légitimité sur le terrain. S'il reste important que la PJJ demeure un interlocuteur pour les instances départementales, elle ne peut y représenter l'autorité judiciaire. La place distincte du parquet et des juges des enfants doit être préservée.

Or, comment s'en assurer quand le statut du juge coordonnateur reste fragile et que les substituts des mineurs sont happés par la masse du traitement en temps réel des procédures pénales, au détriment de leur investissement en assistance éducative?

Enfin la loi de 2007 insiste sur les articulations nécessaires entre les différents professionnels et

défend la prise en compte de la continuité des parcours des enfants suivis.

A contrario de ces directives, les ruptures de prises en charges se multiplient quelle que soit la volonté de mieux travailler « les passages de relais » ils ne pourront pas se substituer à la solidité d'une relation inter-personnelle construite dans la durée.

Pour conclure et illustrer ce décalage entre la lettre des intentions et la réalité, suite à la limitation des interventions de la PJJ dans le cadre du décret de 75 que sont les jeunes majeurs devenus ?

Catherine SULTAN, présidente de l'AFMJF