

95.48

*Inspection générale  
des affaires sociales*

*Inspection générale  
des services judiciaires*

**Rapport sur  
le dispositif de protection de l'enfance :  
  
Le système d'information et les relations  
entre les départements et l'institution  
judiciaire**

*Rapport définitif*

*Rapport présenté par*

- ▶ *Patrick Henry-Bonniot et Jean-Paul Jean, membres de l'Inspection générale des services judiciaires*
- ▶ *Marie-Ange du Mesnil du Buisson et Didier Mulet, membres de l'Inspection générale des affaires sociales*

*Code mission n° 94 087 SO/AC/EQ*

*Rapport n° 95 048*

*Rapport n° 6 /95*

*Mars 1995*

**Rapport sur  
le dispositif de protection de l'enfance :**

**Le système d'information et les relations  
entre les départements et l'institution  
judiciaire**

***Rapport définitif***

***Rapport présenté par***

- Patrick Henry-Bonniot et Jean-Paul Jean, membres de l'Inspection générale des services judiciaires***
- Marie-Ange du Mesnil du Buisson et Didier Mulet, membres de l'Inspection générale des affaires sociales***

***Code mission n° 94 087 SO/AC/EQ***

***Rapport n° 95 048***

***Rapport n° 6 /95***

***Mars 1995***

## Sommaire

Présentation de la mission .....	5
I Le dispositif statistique .....	11
1. Le dispositif statistique comporte trois filières séparées .....	16
1.1 Le dispositif statistique de l'aide sociale à l'enfance est sous-utilisé .....	16
1.1.1 <i>Bien que limité dans ses finalités, le cadre statistique en vigueur pour le suivi de l'ASE comporte les principales informations nécessaires au suivi du dispositif</i> .....	16
1.1.2 <i>Les tableaux de bord mis en place par les départements visités reposent pour l'essentiel sur les mêmes notions</i> .....	18
1.1.3 <i>L'exhaustivité et la fiabilité des informations statistiques transmises au SESI par les départements sont très variables et globalement insuffisantes</i> .....	19
1.1.4 <i>Le retour d'informations est trop tardif et trop lacunaire pour inciter les départements à améliorer leurs transmissions</i> .....	21
1.2 Le dispositif statistique de la PJJ est très fourni, mais peu utile pour les autres acteurs .....	24
1.2.1 <i>Les informations sont riches mais peu utilisées</i> .....	25
1.2.2 <i>Les éléments relatifs à l'activité du secteur public ne peuvent être agrégés avec ceux de l'ASE sans correctifs</i> .....	28
1.2.3 <i>Les éléments relatifs à l'activité du secteur habilité peuvent prêter à confusion</i> .....	29
1.3 Les statistiques fournies par les tribunaux pour enfants sont peu significatives et non fiables .....	31
1.3.1 <i>La simplification réalisée en 1992 s'est traduite par un appauvrissement important, sans gain de fiabilité</i> .....	31
1.3.2 <i>La diversité des pratiques de gestion des cabinets des juges des enfants rend difficile la production de statistiques pertinentes</i> ...	33
2. Les éléments d'analyse sont très insuffisants, au niveau local comme au niveau national .....	35
2.1 Au niveau local, les partenaires n'ont pas de vision synthétique commune sur la protection de l'enfance .....	35
2.1.1 <i>Les statistiques ne sont pas compatibles et ne peuvent être agrégées</i> .....	35
2.1.2 <i>Les statistiques ne permettent d'analyser ni les caractéristiques et les parcours des bénéficiaires, ni les positions relatives des institutions</i> .....	36
2.1.3 <i>Dans les sept départements étudiés, les données statistiques ne font pas l'objet d'échanges systématiques</i> .....	38
2.1.4 <i>Les acteurs locaux sont inégalement demandeurs en matière statistique</i> .....	39

2.2 Au niveau national, les données globales sont très pauvres et les analyses comparatives font défaut . . . . .	40
2.2.1 <i>Les lacunes de la statistique du SESI ont conduit à des initiatives dispersées</i> . . . . .	40
2.2.2 <i>Les responsables des trois filières statistiques ont peu de contacts entre eux</i> . . . . .	45
2.2.3 <i>Il y a peu d'études fournissant des éléments d'analyse sur les politiques de protection de l'enfance</i> . . . . .	45

## II Principales tendances constatées

1. Les évolutions constatées ne sont pas toujours conformes aux idées reçues . . . . .	48
1.1 Les dépenses de l'aide sociale à l'enfance ont connu récemment une croissance forte, mais les effectifs pris en charge sont restés presque stables et les placements ont continué à baisser . . . . .	48
1.1.1 <i>La croissance forte des dernières années fait suite à une diminution des dépenses en francs constants après la décentralisation</i> . . . . .	48
1.1.2 <i>Compte tenu de l'évolution des effectifs, la croissance des dépenses reflète surtout l'augmentation du coût unitaire des mesures, liée au nouveau statut des assistantes maternelles et à l'évolution des conventions collectives</i> . . . . .	51
1.1.3 <i>Cependant, un essoufflement de la tendance longue à la baisse des placements paraît perceptible</i> . . . . .	52
1.2 La "judiciarisation" souvent affirmée du dispositif de protection de l'enfance est difficile à mesurer . . . . .	53
1.2.1 <i>La part des AEMO judiciaires dans l'ensemble des AEMO ne paraît pas avoir augmenté au cours des dernières années</i> . . . . .	54
1.2.2 <i>La proportion des mineurs placés sur décision des juges des enfants s'est régulièrement accrue depuis 10 ans</i> . . . . .	58
1.2.3 <i>La part des mesures judiciaires résulte de multiples facteurs et se révèle très difficile à interpréter</i> . . . . .	64
1.3 Les circuits de signalement et de saisine, très variables, semblent s'améliorer . . . . .	68
1.3.1 <i>Le rôle de coordination de l'ASE a un impact positif, mais n'est pas encore accepté par tous</i> . . . . .	69
1.3.2 <i>Si la politique des parquets en matière d'assistance éducative paraît s'affirmer, elle revêt souvent un aspect formel et dépend des moyens qu'ils peuvent y consacrer</i> . . . . .	74
2. Parfois source de difficultés et d'incompréhensions, l'interdépendance est indispensable et se révèle féconde . . . . .	81
2.1 Pour remplir la mission de protection de l'enfance qui lui est confiée, le département a besoin du concours de la justice . . . . .	81
2.1.1 <i>Plus de la moitié des saisines du juge des enfants provient de l'ASE</i> . . . . .	81



2.1.2	<i>La poursuite du travail social exige dans certains cas l'intervention du juge</i>	82
2.1.3	<i>Les défaillances éventuelles dans le service public de la justice peuvent avoir des conséquences préjudiciables, y compris dans les départements</i>	83
2.2	<i>De leur côté, les juges des enfants sont très dépendants de l'ASE</i>	87
2.2.1	<i>Le rôle de l'ASE est primordial pour l'évaluation initiale, et plus encore pour l'exécution et l'adaptation régulière des mesures prises</i>	87
2.2.2	<i>La PJJ a peu de moyens d'hébergement</i>	88
2.2.3	<i>En cas d'inexécution de mesures judiciaires, le juge des enfants n'a guère de recours</i>	89
2.3	<i>L'interdépendance entre les départements et la justice des mineurs, fondement du dispositif, nécessite un effort de coordination plus affirmé de la protection de l'enfance</i>	91
2.3.1	<i>Le système de protection à deux niveaux, administratif et judiciaire, n'est pas contesté</i>	91
2.3.2	<i>Une séparation des financements aurait des effets pervers évidents</i>	92
2.3.3	<i>Le mouvement de contractualisation des rapports entre les départements et la justice mérite d'être développé</i>	93
2.4	<i>Les méthodes et l'impact des interventions préventives demeurent une interrogation centrale pour les acteurs</i>	95
2.4.1	<i>La diversité des actions préventives rend une approche statistique très difficile</i>	95
2.4.2	<i>Les prestations d'AEMO paraissent souvent mal définies et rarement évaluées</i>	96
2.4.3	<i>Le contexte socio-économique et l'évolution récente des placements invitent à renouveler la réflexion sur la prévention</i>	97

### III Résultats chiffrés

1.	<i>Evaluation quantitative de la population prise en charge et des rôles respectifs des services de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse</i>	102
2.	<i>Evolution des actions éducatives en milieu ouvert et des placements financés par l'ASE</i>	107
2.1	<i>Les sources</i>	107
2.2	<i>Progression du milieu ouvert</i>	108
2.3	<i>Judiciarisation ?</i>	109
3.	<i>Sondage sur un échantillon de dossiers</i>	114

## IV Synthèse et propositions

1. Pour éclairer les débats et les décisions sur la protection de l'enfance, il faut disposer, tant au niveau national qu'au niveau local, d'outils d'analyse plus fiables et mieux partagés	124
1.1 L'importance des enjeux justifie un effort particulier pour le suivi du dispositif	124
1.2 Les éléments d'analyse actuellement disponibles sont très insuffisants	126
1.2.1 <i>Le dispositif statistique, composé de trois filières séparées, présente des lacunes et des insuffisances graves</i>	126
1.2.2 <i>Les éléments d'analyse de la protection de l'enfance sont très insuffisants</i>	127
1.3 Il apparaît donc prioritaire d'investir rapidement sur l'amélioration du système d'information	127
1.3.1 <i>Rompre le cercle vicieux de la dégradation des statistiques de l'ASE</i>	128
1.3.2 <i>Adapter les statistiques de la PJJ aux nécessités d'une agrégation avec celles de l'ASE</i>	128
1.3.3 <i>Définir clairement les finalités et les concepts de la statistique des tribunaux pour enfants</i>	129
1.3.4 <i>Mettre en place un traitement statistique national par sondage</i>	130
1.3.4 <i>Relancer une politique de recherche</i>	130
2. L'institution judiciaire doit accorder plus d'attention à un traitement rapide et adapté de la délinquance des mineurs, mieux utiliser les moyens de la PJJ et promouvoir des pratiques professionnelles plus homogènes	131
2.1 Certaines difficultés trouvent leur origine dans des dysfonctionnements du service public de la justice	131
2.2 Mieux répondre à la délinquance des mineurs et mieux utiliser les moyens de la PJJ	132
2.3 Aider à la cohérence des réponses de l'institution judiciaire	132
3. Une coordination plus affirmée entre les départements et la justice des mineurs doit être mise en place	135
3.1 Si l'interdépendance de l'action des départements et de l'institution judiciaire se renforce, les pratiques de concertation restent très disparates et les circuits de signalement variables	135
3.1.1 <i>L'interdépendance, fondement du dispositif, est renforcée par la judiciarisation croissante des placements</i>	135
3.1.2 <i>Les pratiques de concertation restent très disparates, de même que les circuits de signalement judiciaire</i>	136
3.2 Une coordination plus affirmée doit être mise en place	137
3.2.1 <i>Les acteurs locaux doivent s'astreindre à réfléchir ensemble sur les objectifs et les moyens de la protection de l'enfance</i>	137
3.2.2 <i>L'ASE et les parquets doivent avoir les moyens d'assumer pleinement leurs responsabilités dans le circuit des signalements judiciaires</i>	140

## Observations et contributions sur le projet de rapport Annexes

**Présentation  
de la mission**

Par lettre en date du 4 juillet 1994, le Ministre d'Etat, Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville et le Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, ont confié conjointement à l'Inspection générale des affaires sociales et à l'Inspection générale des services judiciaires la mission de dresser un constat de la situation de l'aide sociale à l'enfance, en analysant plus particulièrement les processus de signalement de mineurs à la Justice et les réponses apportées tant au niveau de la protection administrative que de la protection judiciaire de la jeunesse et de formuler des propositions d'amélioration du système statistique de ce secteur (annexe 1).

Il était souligné que les parcours des mineurs relevant de l'aide sociale à l'enfance étaient mal connus, en particulier les facteurs conduisant à une décision judiciaire de placement et les modalités de révision des situations, et que les différents acteurs ne disposaient pas de bases communes d'analyse et de discussion.

Au niveau national, la mission a pu rencontrer les différentes personnes en charge du dossier dans les ministères concernés, mais aussi les représentants d'associations nationales et des professionnels que leurs fonctions qualifiaient pour éclairer ses travaux (annexe 2).

La mission devant non seulement s'appuyer sur les éléments existant, mais aussi procéder à des investigations sur site, les départements ont été contactés par l'intermédiaire de l'Assemblée des présidents des conseils généraux de France (APCG) pour permettre l'analyse de l'organisation et du fonctionnement de leurs services sociaux ainsi que des rapports entretenus avec leurs interlocuteurs du ministère de la Justice : parquets, tribunaux pour enfants et services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

### Les départements étudiés

Sept départements se sont portés candidats pour servir de support à l'étude qui a pu commencer au mois d'octobre 1994 : l'Eure, l'Ille-et-Vilaine, le Jura, l'Oise, le Pas-de-Calais, la Savoie et la Seine-et-Marne.

Cette sélection relativise les enseignements qui pourraient être tirés des investigations menées sur le terrain. Il ne peut s'agir en aucun cas d'un échantillon représentatif de l'ensemble des départements de métropole. Ainsi par exemple, on trouve dans les sept départements un nombre très faible de mineurs étrangers, alors que la réalité est totalement différente dans les départements de la grande couronne parisienne ou d'autres fortement urbanisés qui influent sur toute statistique nationale.



Cependant, les départements étudiés présentent l'avantage d'offrir toutes les hypothèses susceptibles d'intéresser l'étude sous l'angle des rapports entre le conseil général, interlocuteur unique et l'institution judiciaire dans ses différentes composantes : une seule juridiction départementale, petite (Jura), moyenne (Eure, Savoie), ou plus importante (Ille-et-Vilaine) ; deux juridictions d'importance inégale (Oise) ou comparable (Seine-et-Marne) ; quatre juridictions d'importances très diverses (Pas-de-Calais). Le poids local du service public de la PJJ est lui aussi très variable.

L'on verra tout au long de ce rapport que les chiffres cités méritent à chaque fois des précisions quant à leur source et leur condition de recueil, une explication quant à leur environnement, pour éviter, dans le maquis des statistiques existantes, des interprétations trop hâtives.

La première étape commande de resituer chaque département dans son contexte socio-démographique en extrayant des dernières données disponibles de l'INSEE, ainsi que l'a fait l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements (ANDASS) dans l'édition 1993 de son recueil, celles permettant une première photographie complétée de quelques ratios.

## ANNUAIRE DE L'ANDASS- 1993

## Données de l'année 1992 en matière d'ASE sur les 7 départements étudiés

Données exogènes	Oise	Seine et Marne	Ille et Vilaine	Jura	Savoie	Pas de Calais	Eure	Mov nat
Population totale	725690	1078944	798556	248819	348314	1433536	514025	589844
Taux de croissance de la pop d2/ 90	9,84%	21,93%	5,80%	2,64%	7,52%	1,79%	11,01%	4
% de jeunes de moins de 20 ans	30,70%	31,09%	27,94%	26,51%	26,21%	30,63%	29,84%	25
Taux de chômage 1992 - INSEE	9,10%	7,70%	8,60%	7,20%	8,90%	13,10%	10,30%	10
Bénéficiaires RMI en % de la population	0,92%	0,48%	0,80%	0,68%	0,63%	1,88%		1
admissions AMG pour 10.000 habitants	292,21	64,75	141,83	73,96	113,09			155
% de familles mono-parentales	3,92%	9,10%	5,88%	9,62%	10,27%	10,70%	9,65%	0
% de familles de 3 enfants et plus	15,66%	14,46%	15,02%	12,68%	11,65%	13,44%	14,44%	0

---

La relation entre la dégradation des situations sociales et l'intervention des services sociaux dans les familles a été rapportée pratiquement partout. Si la situation sociale des départements étudiés ne peut bien entendu pas se réduire à quelques indicateurs, il est indispensable de prendre en compte certains d'entre eux préalablement à toute analyse des dispositifs locaux d'aide sociale à l'enfance. On relève, par exemple, des différences marquées entre les deux départements les plus peuplés, le Pas-de-Calais et la Seine-et-Marne : dans le Pas-de-Calais, des chiffres nettement supérieurs à la moyenne nationale concernant le taux de chômage, la proportion de bénéficiaires du RMI, de jeunes de moins de vingt ans et le nombre de familles de plus de trois enfants, et, à l'inverse, en Seine-et-Marne, une faible proportion de bénéficiaires du RMI, un taux de croissance élevé de la population et un taux relativement bas de chômage.

Les analyses et comparaisons des situations constatées sur place ne peuvent en aucun cas constituer une évaluation des politiques locales. La mission a travaillé sur les éléments qui lui étaient fournis par ses interlocuteurs ou reconstruits avec eux, sans intention d'un quelconque contrôle. Par ailleurs, le caractère limité des investigations sur le terrain dans chaque département ne permet de porter aucune appréciation intégrant tous les paramètres nécessaires.

Plus approfondie a pu être l'analyse de la filière de l'assistance éducative au sein des parquets et des tribunaux pour enfants, compte tenu de leur taille bien moindre que celle des services sociaux des conseils généraux. Là encore, les appréciations qui seront portées ne pourront être que relatives, en sachant que dans des unités de travail de cette dimension, la vacance de poste d'un juge ou d'un greffier peut rapidement déstabiliser tout un service.

Enfin, convient-il de préciser que, si les directeurs régionaux et départementaux de la PJJ ont été systématiquement rencontrés, ainsi que certains chefs de service de cette administration et des responsables d'associations habilitées, les données recueillies auprès d'eux n'ont pu être vérifiées, faisant seulement l'objet d'une explication sur leurs modalités d'enregistrement et d'un croisement avec celles fournies par les autres partenaires du secteur de l'aide sociale à l'enfance.

---

## Méthodologie de l'enquête sur échantillon de dossiers

Ainsi que cela lui a été demandé, la mission a également travaillé sur un échantillon de dossiers des cabinets de juges des enfants. Les résultats complets de l'enquête figurent à la fin du rapport.

Ont été retenus les dossiers nouveaux d'assistance éducative ouverts au cours du premier trimestre 1994, en écartant les dossiers de tutelle aux prestations sociales, les dossiers jeunes majeurs, les dossiers provenant du dessaisissement d'un autre magistrat et surtout, les "faux-nouveaux dossiers" ne correspondant qu'à un renouvellement ou une modification de mesure, intitulés "instances modificatives" dans la statistique nationale jusqu'en 1992, et qui donnent généralement lieu à l'attribution d'un nouveau numéro de dossier.

Quelques dossiers correspondant à la période étudiée n'ont pu être retrouvés, par exemple du fait de la transmission à une autre juridiction. Au total, sur 26 cabinets de juges des enfants, 823 dossiers ouverts au cours du premier trimestre 1994 ont pu être étudiés. Les écarts, parfois importants, entre cabinets s'expliquent, outre les problèmes de gestion, par une activité moindre ou des raisons conjoncturelles, par exemple l'absence d'un juge sur cette période.

Cette étude a permis d'identifier l'origine des signalements et les modes de saisine de l'autorité judiciaire, d'analyser les modalités de réponse tant au niveau des parquets que des juges des enfants (par exemple classements et non-lieux), de même que les retours d'information, de procéder à quelques recoupements avec le parcours pénal des mineurs. Les différents éléments recueillis qui seront exposés dans le rapport ont été complétés par des entretiens avec les magistrats concernés.

A partir de ces 823 dossiers, une recherche a ensuite été effectuée dans chaque service départemental de l'ASE pour savoir si les mineurs concernés avaient été antérieurement suivis en prévention et plus particulièrement s'ils avaient bénéficié d'une mesure administrative avant saisine de l'institution judiciaire.

*Il importe de préciser enfin que la mission, conformément à ce qui lui était demandé, a analysé les statistiques qu'elle a pu recueillir, tout en menant une démarche critique, qui est présentée dans le corps du rapport. Il apparaît à l'examen que si la fiabilité des chiffres étudiés est toute relative, on peut considérer que ce caractère ne remet pas en cause la validité des grandes tendances observées.*

*Recueil des observations sur le projet de rapport*

La partie du projet de rapport consacrée au constat a été transmise aux présidents de conseils généraux des sept départements étudiés, ainsi qu'aux chefs de cours et de juridiction concernés et aux directions d'administration centrale. Les observations et contributions reçues par la mission ont été jointes à son rapport. Le rapport définitif, destiné à être largement diffusé, ne comporte pas les tableaux statistiques particuliers de chacun des départements.



**Le dispositif statistique**

*L'examen du système d'information entre les acteurs de la protection de l'enfance implique préalablement que soient présentés, à grands traits, leurs missions et leur organisation afin de répondre aux questions essentielles : qui décide, qui exécute, qui paye, qui contrôle ? Les schémas ci-après complètent cette vue d'ensemble.*

*Trois acteurs principaux sont en présence :*

- les départements dont les pouvoirs ont été renforcés depuis les lois de décentralisation*
- pour le ministère de la justice, les tribunaux pour enfant et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.*

*Ils assument en ce qui concerne la justice et les départements la responsabilité de la protection des mineurs et des jeunes majeurs : protection judiciaire pour la justice et les départements, protection administrative pour ces derniers uniquement.*

*► En ce qui concerne les départements, plusieurs services y concourent, le service social de secteur (assistantes sociales polyvalentes), la protection maternelle et infantile (PMI), la prévention spécialisée et l'aide sociale à l'enfance (ASE). L'organisation de ces services varie selon les départements. Sans entrer dans les détails d'organigrammes souvent complexes, on constate que la séparation traditionnelle entre le service social de secteur, la PMI et l'ASE évolue vers des organisations recherchant une plus grande synergie entre ces trois missions, avec une déconcentration accrue au niveau des circonscriptions sociales du département.*

*Si l'action du service social de secteur, de la PMI et plus encore de la prévention spécialisée en matière de protection de l'enfance n'entrent pas dans le champ de la statistique nationale, l'action de l'ASE se traduit par des mesures définies par les articles 41 et suivants du code de la famille et de l'aide sociale : aides à domicile (aides financières, intervention d'une travailleuse familiale ou d'une aide ménagère, appui d'un éducateur) et prises en charge physiques (placements dans une famille d'accueil ou dans un établissement) avec l'accord des parents ou du jeune majeur. Ces moyens de l'action administrative sont mis en oeuvre directement par les services du département ou par des associations conventionnées ainsi que par des établissements gérés en régie directe (foyer de l'enfance).*

*Le service de l'aide sociale à l'enfance prend également en charge les mineurs qui ne disposent plus de la protection de leurs parents : pupilles de l'Etat, mineurs dont la tutelle ou l'autorité parentale est confiée à l'ASE.*

*Enfin, il prend en charge les mineurs qui lui sont confiés par les juges des enfants ou qui sont placés directement par ceux-ci dans un établissement ou chez un tiers digne de*

---

confiance, ainsi que les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) ordonnées par le juge et exercées par ses éducateurs ou par ceux du secteur associatif.

► *Les tribunaux pour enfants, au nombre de 133 (pour 299 juges des enfants au 31/12/94), interviennent soit lorsque le mineur est "en danger", c'est le domaine de l'assistance éducative des articles 375 et suivants du code civil, soit pour juger les mineurs délinquants. Les juges des enfants sont, en outre, compétents en matière de tutelle aux prestations familiales et d'aide aux jeunes majeurs.*

*S'agissant de l'assistance éducative, seule dans le champ de l'étude, les juges des enfants sont saisis par le parquet, par le mineur ou par sa famille ou encore peuvent-ils, exceptionnellement, s'auto-saisir, ce que l'article 375 du code civil appelle la saisine d'office. Ils décident, dans le cadre d'entretiens ou d'audiences, de mesures d'investigation et d'observation, d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) ou de placements.*

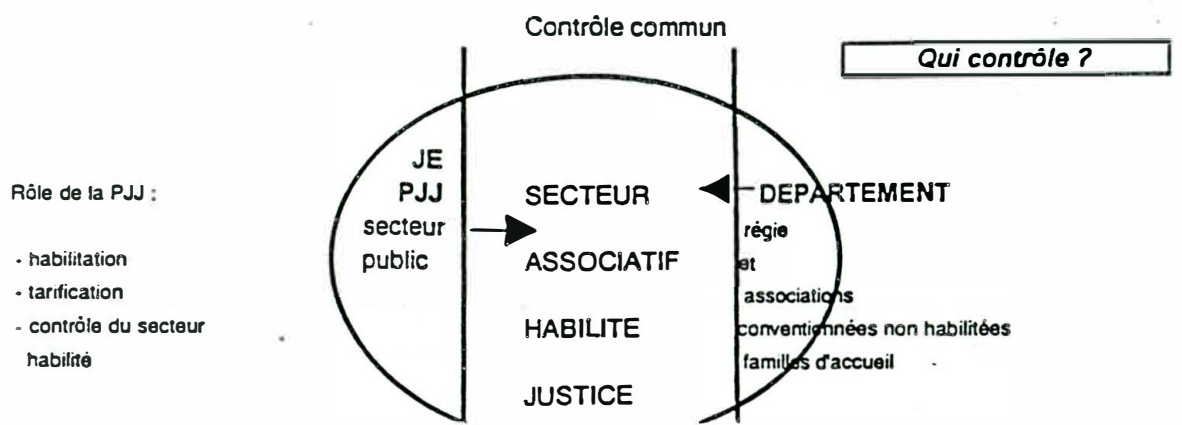
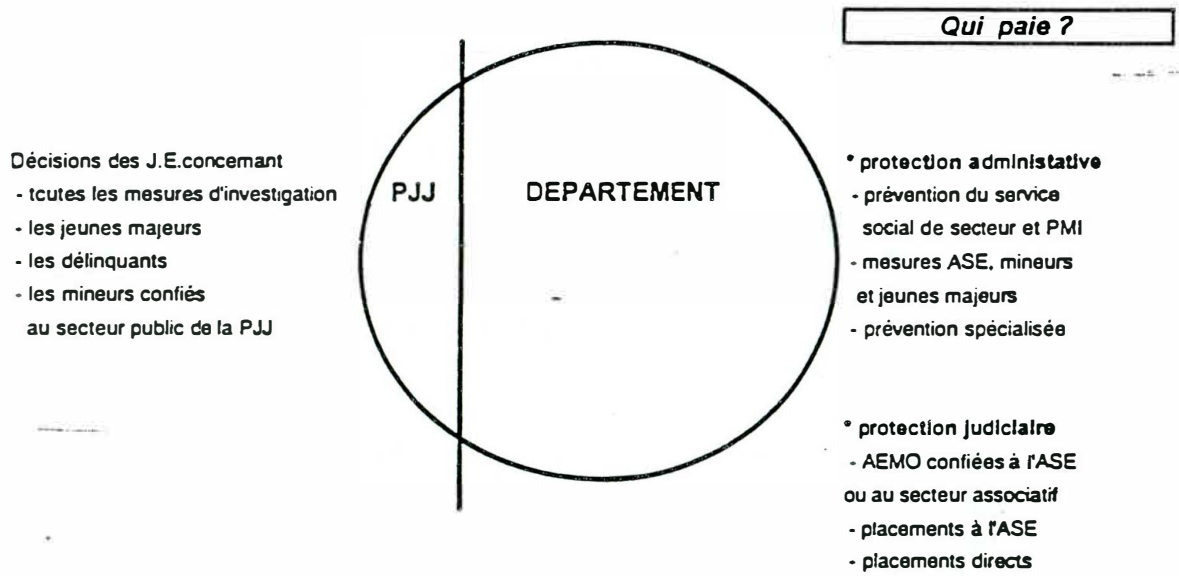
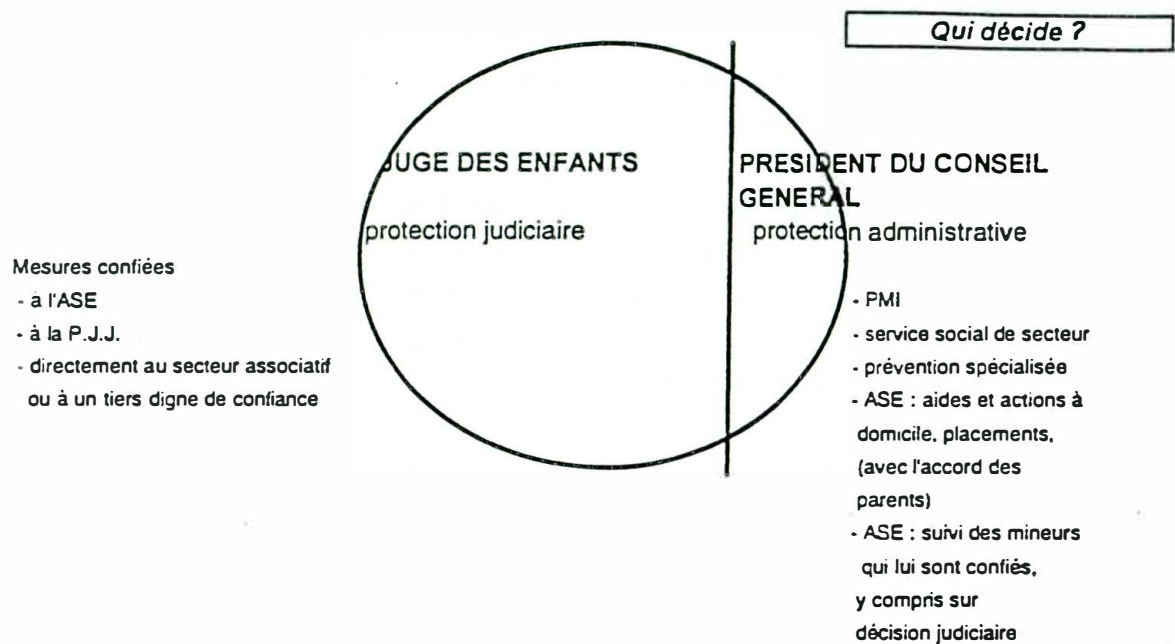
*Ils disposent pour l'exécution de leurs décisions d'un panel très large, en théorie, d'institutions et services puisqu'ils peuvent soit confier un mineur à l'ASE, soit le confier directement à un tiers digne de confiance, à un établissement habilité ou non, soit le confier à la PJJ.*

► *La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui a succédé en 1990 à l'Éducation Surveillée, dispose de services déconcentrés, directions régionales (13) et départementales ainsi que de 359 établissements. Elle a pour mission de prendre en charge, tant en matière pénale qu'en assistance éducative, les mineurs et jeunes majeurs que lui confient les magistrats de la jeunesse, avec une compétence exclusive pour les mesures d'investigation. Elle habilite des établissements associatifs qui reçoivent habituellement des mineurs sur décision judiciaire et elle en assure le contrôle. Elle participe, avec le conseil général à la tarification de ces 1020 établissements du secteur associatif, outre qu'elle gère ses propres établissements et services.*

*Sa mission de contrôle sur le secteur associatif habilité justice lui permet d'avoir une connaissance très complète de la protection judiciaire et d'aider à la coordination des moyens entre les départements.*

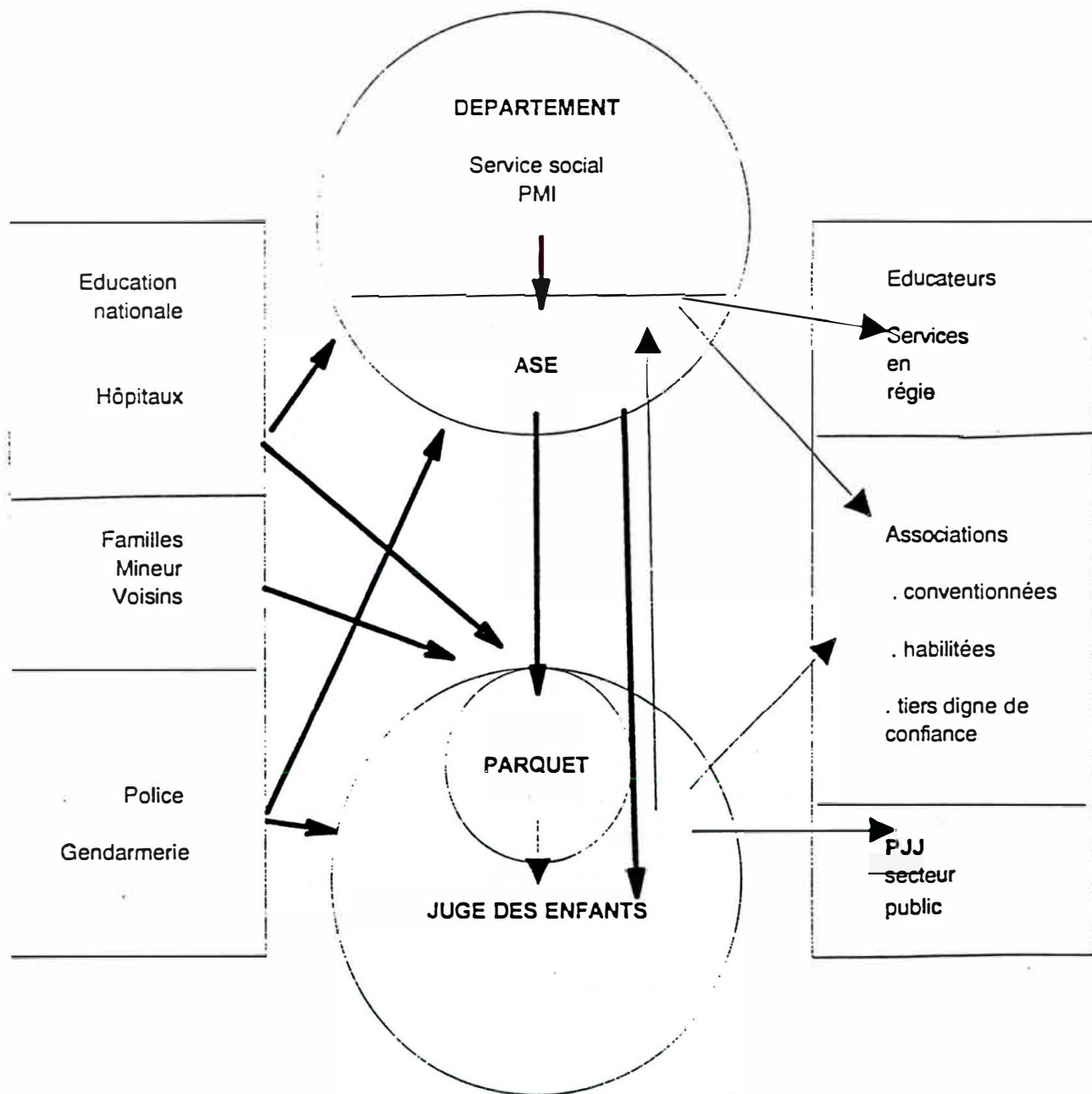
*Les schémas ci-après tentent une représentation graphique simplifiée de la répartition des compétences en matière de protection de l'enfance.*

**SCHEMA SIMPLIFIE DE REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES ACTEURS DU SYSTEME DE PROTECTION DE L'ENFANCE**





PROTECTION DE L'ENFANCE : CIRCUITS DES SIGNALEMENTS ET DES DECISIONS



 **signalement**  
 **décision**

## 1. Le dispositif statistique comporte trois filières séparées

### 1.1 Le dispositif statistique de l'ASE est sous-utilisé

*1.1.1 Bien que limité dans ses finalités, le cadre statistique en vigueur pour le suivi de l'ASE comporte les principales informations nécessaires au suivi du dispositif*

Chaque année, le service des Statistiques, des Etudes et des Systèmes d'information (SESI) du ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville fait parvenir aux départements, par l'intermédiaire des DDASS, 7 "liasses" de formulaires normalisés portant sur les compétences décentralisées en matière d'action sociale et de santé :

- ▶ Questionnaires sur les bénéficiaires de l'aide sociale relevant de la compétence du département (aide médicale, personnes âgées, personnes handicapées, aide sociale à l'enfance)
- ▶ Questionnaire sur la santé de la mère et de l'enfant
- ▶ Questionnaire sur le service départemental de la protection maternelle et infantile (PMI)
- ▶ Questionnaires sur les services départementaux de prophylaxie sanitaire
- ▶ Questionnaire sur les services d'aide à domicile
- ▶ Questionnaires sur le personnel des services sanitaires et sociaux départementaux et des organismes conventionnés
- ▶ Questionnaires sur les dépenses d'aide sociale relevant de la compétence du département

Au sein de cet ensemble, on trouve concernant l'aide sociale à l'enfance :

▶ Un questionnaire sur les **dépenses de l'ASE**, extrêmement succinct puisqu'il ne comporte que le montant total des dépenses, réparties entre dépenses directes et indirectes, et les récupérations, ce qui permet pour chaque département de connaître la "dépense nette d'aide sociale à l'enfance" ; mais des analyses plus détaillées sur l'évolution des différents postes budgétaires sont réalisables à partir des données détaillées sur les comptes administratifs des départements, dont dispose le ministère de l'Intérieur (direction générale des collectivités locales).

▶ Un questionnaire sur les **bénéficiaires de l'ASE**, beaucoup plus développé puisqu'il contient une dizaine de tableaux.

Ce questionnaire a peu changé depuis la décentralisation, et demeure relativement rustique. Il repose en effet sur la notion de "mesure" de l'ASE, et non réellement sur celle de bénéficiaire : un enfant peut donc être compté dans plusieurs mesures, s'il en change en cours d'année ou s'il bénéficie simultanément de plusieurs mesures (ex : allocations mensuelles + AEMO, ou placement + AEMO).

Il ne permet pas d'appréhender de manière fine les caractéristiques des bénéficiaires, qui d'ailleurs ne font l'objet que d'un seul tableau donnant la répartition par âge des enfants admis dans l'année dans une nouvelle mesure. Il ne permet pas non plus de rendre compte des parcours des bénéficiaires au sein du dispositif, ni a fortiori de relier caractéristiques des bénéficiaires, types de parcours et devenir à l'issue de la prise en charge ; au demeurant, aucune donnée n'est demandée sur le devenir des bénéficiaires à l'issue des mesures.

Même en ce qui concerne les mesures elles-mêmes, des lacunes importantes existent : la notion de durée moyenne des mesures est ignorée, de même que le repérage de l'usage simultané de plusieurs mesures ("doubles mesures") et des renouvellements.

Enfin, aucune donnée n'est prévue en ce qui concerne la capacité d'accueil dans les établissements conventionnés par le département, ni sur les tarifs des services et établissements conventionnés, ni sur le coût moyen par enfant des différentes formes d'intervention.

Tel qu'il est cependant, le cadre statistique est un outil cohérent, qui a fait ses preuves et contient les principales informations nécessaires au suivi du dispositif financé par les départements :

- ▶ Tableaux A1 et A2 : Premières admissions dans l'année, enfants suivis dans l'année, bénéficiaires au 31 décembre, pour chaque type de mesure (7 types de mesures en milieu ouvert, 11 catégories juridiques pour les placements, y compris les placements réalisés directement par les juges, pour lesquels l'intervention de l'ASE est uniquement financière).
- ▶ Tableaux B et B1 : Répartition des différentes catégories d'enfants placés à l'ASE au 31 décembre par nature du placement (famille d'accueil, maison d'enfant à caractère social, foyer de l'enfance, etc...) ; décompte et répartition par nature de placement des enfants placés hors du département.
- ▶ Tableau C : Enfants venant d'autres départements et sous la responsabilité des services de l'ASE.
- ▶ Tableau D : Age des enfants admis au cours de l'année dans une mesure de placement à l'ASE.
- ▶ Tableau E : Nombre d'agrément et de refus d'agrément en vue d'adoption délivrés dans l'année, nombre de familles agréées pour l'adoption.

- ▶ Tableau F : Nombre de saisines administratives d'une part, judiciaires d'autre part, décidées dans l'année pour cause de maltraitance.
- ▶ Tableaux G1 et G2 : nombre d'assistantes maternelles employées par le service de l'ASE, d'une part, par des centres de placement familial agréés, d'autre part.

Les quelques adaptations intervenues depuis la décentralisation ont été essentiellement dans le sens d'un allègement : suppression des données destinées à mesurer l'usage des "doubles mesures", et à repérer les catégories dont étaient originaires les enfants confiés à l'ASE par le juge des enfants d'une part, par leurs parents d'autre part ("recueils temporaires", désormais dénommés "accueils provisoires") ; suppression en 1991 des données relatives au sexe des bénéficiaires, et au niveau scolaire de ceux atteignant l'âge de 18 ans.

Cependant, un nouvel ajustement réalisé en 1992 a ajouté quelques nouvelles rubriques – nombre d'enfants "suivis dans l'année" pour chaque type de mesure<sup>(1)</sup>, données relatives aux signalements pour cause de maltraitance – et modifié le tableau de répartition par âge, en remplaçant les tranches d'âge utilisées précédemment par l'ensemble des années de naissance.

### *1.1.2 Les tableaux de bord mis en place par les départements visités reposent pour l'essentiel sur les mêmes notions*

Tous les départements visités par la mission ont mis en place un tableau de bord en vue de réaliser un suivi physique et financier du dispositif de l'ASE.

Ces tableaux de bord, dont l'objectif principal est le contrôle de gestion, reposent sur les mêmes notions que celles du cadre statistique national – comptage des jeunes présents dans les différentes mesures, flux d'entrée et de sortie, etc... – mais sont établis avec une périodicité infra-annuelle et un ressort géographique plus étroit (circonscription ou groupement) et comportent généralement des ratios significatifs (comparaison avec une période de référence, taux de consommation budgétaire...) afin de permettre aux responsables concernés de détecter les évolutions et d'anticiper leur impact budgétaire éventuel.

Outre les mesures elles-mêmes, certains tableaux de bord intègrent des données sur les signalements, les doubles mesures, la révision des mesures, l'évolution de l'offre de placement (assistantes maternelles en particulier).

---

<sup>(1)</sup> Ceci correspond à une notion de "file active" : présents au 31/12 de l'année précédente + entrés dans l'année (qu'ils soient sortis ou non).



La Seine-et-Marne, la Savoie, l'Ille-et-Vilaine ont en outre initié des enquêtes ou études particulières.

Il faut remarquer que tous les départements visités, sauf la Seine-et-Marne, disposent d'outils informatiques jugés insuffisants et obsolètes qu'ils cherchent à remplacer ; ce contexte ne favorise pas la mise en place immédiate de dispositifs statistiques plus performants.

*1.1.3 L'exhaustivité et la fiabilité des informations statistiques transmises au SESI par les départements sont très variables et globalement insuffisantes*

■ On trouvera en annexe 3 un exemplaire des questionnaires normalisés, sur lequel on a fait figurer, dans chaque case, le nombre de départements ayant répondu en 1992.

On remarque que la réforme de 1992 est un échec, au moins la première année : les nouveaux tableaux relatifs à l'âge des enfants admis dans l'année (D) et au signalement de l'enfance maltraitée (F) sont remplis par moins de la moitié des départements, ce qui en interdit pratiquement toute exploitation au niveau national. De même, les trois-quarts des rubriques de la nouvelle colonne "enfants suivis dans l'année" (tableau A) sont remplies par moins des deux-tiers des départements<sup>(1)</sup>.

Ceci montre que toute modification, même mineure, doit être étudiée avec soin – en mesurant les conséquences pratiques pour les départements – et surtout accompagnée par une communication qui, pour être efficace, doit comprendre des contacts directs entre les statisticiens nationaux et les personnes qui remplissent les questionnaires sur le terrain.

Même dans ses parties les plus stables, le cadre statistique est très inégalement rempli par les départements : les données relatives aux agréments en vue d'adoption, et aux assistantes maternelles employées par l'ASE atteignent des taux de réponse relativement élevés (entre 85 et 95 départements suivant les rubriques) ; celles relatives aux modes de placement des enfants confiés à l'ASE sont fournies par 77 départements ; celles du tableau A, particulièrement importantes puisqu'elles permettent de suivre les admissions et les bénéficiaires au 31 décembre pour chaque type de mesure, ont des taux de réponse élevés pour les enfants pris en charge physiquement par le service de l'ASE, mais plus faibles pour les placements directs

---

<sup>(1)</sup> Tous les départements qui indiquent les flux d'entrée dans l'année et les stocks au 31/12 sont en mesure de remplir cette colonne, puisqu'il suffit de reprendre le stock au 31/12 de l'année précédente, et d'y ajouter les entrées de l'année ; le problème vient donc essentiellement, comme la mission l'a vérifié dans certains départements visités, d'une mauvaise compréhension de la notion, effectivement mal explicitée dans les "consignes de remplissage"...

par le juge et pour les AEMO, et très insuffisants pour les autres mesures en milieu ouvert (aides financières<sup>(1)</sup>, travailleuses familiales et aides ménagères).

Le tableau ci-dessous permet de visualiser le nombre de réponses en 1992 (sur 99 départements) pour les bénéficiaires d'une AEMO ou d'un placement.

Départements ayant répondu à toutes les rubriques relatives :	Premières admissions dans l'année	Enfants suivis dans l'année	Bénéficiaires au 31 décembre
aux AEMO (4+ 5+ 6+ 7 du tableau A1)	70	54	82
aux "placements judiciaires" (2+ 3+ 4+ 5 du tableau A2)	84	62	96
à l'accueil provisoire (6+ 7 du tableau A2)	89	63	95
aux placements directs (9+ 10+ 11 du tableau A2)	62	41	73

D'autre part, certains départements ne répondent qu'après de multiples relances et avec un grand retard : ainsi, les derniers questionnaires 1992 ont-ils été reçus par le SESI en mai 1994 ; pour le questionnaire 1993, la circulaire de décembre 1993 demandait les réponses pour le 15 février 1994, les premières sont arrivées à la mi-mai, et au premier octobre 1994, 80 questionnaires étaient remontés. Mais il y a peu de départements non répondants (deux pour le questionnaire 1992) : le problème essentiel est celui des délais et de la qualité des réponses.

■ Aucun des départements visités ne renseignait l'ensemble des rubriques prévues par le cadre statistique, et la mission a constaté en outre que l'attention portée à la qualité des statistiques transmises est très faible : ainsi en Savoie et en Seine-et-Marne, il a pu être relevé des différences entre les données communiquées au SESI et celles figurant dans les différents rapports d'activité publiés par le département, ainsi que des rubriques non remplies dans le questionnaire du SESI, alors que les chiffres nécessaires figurent dans le rapport annuel. Dans

<sup>(1)</sup>Le suivi statistique des aides financières présente des difficultés particulières, liées à la très grande diversité des politiques départementales, et des durées d'attribution, du secours ponctuel à l'attribution d'un complément de revenu : l'évolution paraît s'être faite dans le sens d'une multiplication des interventions de courte durée, ce qui fait perdre toute signification au "nombre de bénéficiaires au 31 décembre" et invite à considérer plutôt le nombre total de bénéficiaires au cours de l'année (2ème colonne du tableau A1) et le montant moyen par bénéficiaire (non recueilli, mais souvent suivi par les départements) ; d'autre part, le choix entre le décompte des mineurs et celui des familles n'est pas tranché.

l'Eure, un chiffre différent figure dans deux tableaux successifs transmis au SESI pour le nombre de bénéficiaires d'un placement ASE au 31 décembre...Quant au département du Pas-de-Calais, il n'avait pas encore retourné le questionnaire 1993 au moment de la visite de la mission.

La confrontation de différentes sources disponibles pour les AEMO a permis d'autre part de relever en Ille-et-Vilaine des incohérences importantes, la série statistique enregistrée par le SESI étant, depuis 1988 au moins, très supérieure à celle utilisée localement<sup>(1)</sup> ; dans le Jura, les AEMO confiées aux services de la PJJ et qui étaient portées à la connaissance du département (bien que non financées par lui) ont été incluses dans sa statistique jusqu'en 1992 ; dans l'Oise, seules les interventions confiées aux deux associations conventionnées sont indiquées au titre des AEMO administratives, alors que le département dispose de 40 éducateurs, dont les interventions préventives –peu formalisées– ne font l'objet d'aucun suivi statistique.

Globalement, les rubriques remplies par le plus grand nombre de départements sont aussi les plus fiables. C'est le cas en particulier pour les "stocks" d'enfants pris en charge physiquement par l'ASE (enfants confiés à l'ASE), qui sont généralement suivis dans des tableaux de bord internes, à un rythme infra-annuel et au niveau des circonscriptions ou des groupements. Le suivi statistique des enfants placés directement par le juge et de ceux bénéficiant d'une AEMO paraît beaucoup plus fragile, de même que celui des aides financières ou des interventions de travailleuses familiales, dont la gestion est souvent totalement déconcentrée au niveau des circonscriptions.

Dans aucun des départements visités, il n'existait de dispositif permettant d'établir un lien direct entre les données physiques et les données financières, ce qui fragilise également le système d'information.

#### *1.1.4 Le retour d'informations est trop tardif et trop lacunaire pour inciter les départements à améliorer leurs transmissions*

Les données départementales relatives aux dépenses et aux bénéficiaires des différentes formes d'aide sociale –dont l'aide sociale à l'enfance – sont publiées par le SESI avec un décalage de plus de deux ans ; ainsi, les résultats 1991 ont été publiés en février 1994, ceux

---

<sup>(1)</sup>En 1993 par exemple, le chiffre transmis pour les AEMO judiciaires au 31/12 est de 1222 alors que celui résultant des rapports des deux associations conventionnées est de 988 ; en 1991, l'écart était encore plus important (1 798 contre 727) ; ceci est dû semble-t-il à l'utilisation de chiffres provenant du système informatique, où une proportion importante des fins de mesures ne sont pas enregistrées ou le sont avec retard.



de 1992 en février 1995. De plus, l'exploitation réalisée ne porte que sur un faible nombre de données<sup>(1)</sup> :

- ▶ dépenses nettes d'aide sociale à l'enfance par département, et ratios par habitant de moins de 20 ans.
- ▶ dépenses nettes d'aide sociale à l'enfance depuis 1984 pour la France métropolitaine et la France entière, en francs courants et en francs constants.
- ▶ bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance par département, en trois catégories : enfants confiés à l'ASE, aides financières de l'ASE, enfants bénéficiant d'une AEMO.
- ▶ bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance au 31/12 depuis 1984 pour la France métropolitaine et la France entière : dans cette série, certaines mesures sont omises (aides financières, travailleuses familiales et aides ménagères) ou regroupées (accueils provisoires jeunes majeurs et mineurs / AEMO administratives et judiciaires / DAP, tutelles ASE, retrait partiel de l'autorité parentale, placements à l'ASE par le juge des enfants)

Cette situation présente les caractères d'un véritable cercle vicieux : les défaillances des départements conduisent le SESI à retarder l'exploitation des données, et à la limiter à celles – peu nombreuses – dont les taux de réponse élevés permettent de réaliser facilement une extrapolation nationale fiable ; mais ce retour d'informations est trop tardif et trop lacunaire pour inciter les départements à améliorer leurs transmissions, et la situation tend plutôt à se dégrader comme le montre l'échec des ajustements introduits en 1992.

Actuellement, les brochures diffusées par le SESI semblent très peu connues et utilisées par les services concernés dans les départements.

En outre, le SESI consacre à ce domaine peu de moyens : un agent à 80 % est chargé d'exploiter l'ensemble des données relatives aux différentes formes d'aide sociale (dont l'ASE), relevant des départements et de l'Etat ; une grande part de son temps est mobilisée pour faire des rappels aux départements retardataires, vérifier la cohérence des données et recontacter téléphoniquement les départements pour tenter d'en améliorer la fiabilité.

Il faut remarquer, à cet égard, que le principe d'une transmission aux départements par l'intermédiaire des DDASS, certes conforme aux principes généraux des relations avec les collectivités locales, n'apporte aucune valeur ajoutée ; si les DDASS effectuent parfois de leur propre initiative des rappels pour récupérer les questionnaires, dans aucun des départements visités il n'était réalisé de contrôles pour tester la cohérence et la fiabilité des chiffres, ni d'ailleurs d'exploitations pour des besoins propres des services départementaux de l'Etat. Au

---

<sup>(1)</sup> Le questionnaire sur les "bénéficiaires" de l'ASE comporte 220 variables.

---

demeurant, des compétences statistiques ne sont généralement mobilisables qu'au niveau des DRASS.

L'implantation d'un nouveau système informatique devant permettre à l'avenir d'automatiser les contrôles, le SESI sera en mesure d'exploiter un plus grand nombre de données, ceci nécessitant un investissement initial pour asseoir une première estimation sur les données ayant des taux de réponse plus faibles. Le SESI estime cependant difficile de publier des estimations nationales pour les données renseignées par moins des deux tiers des départements<sup>(1)</sup>.

Depuis la décentralisation, les départements ont l'obligation légale de transmettre à l'Etat les statistiques relatives à l'exercice des compétences transférées<sup>(2)</sup> ; force est de constater que cette obligation est actuellement remplie de manière très inégale : plutôt qu'à des armes juridiques mal adaptées dans un tel domaine, il faut s'attacher à créer un "cercle vertueux" en exploitant plus rapidement les données transmises et en offrant aux services départementaux un véritable appui technique.

---

<sup>(1)</sup> Le principe général de la méthode d'estimation des résultats nationaux est de définir, pour une variable donnée, un "panier" de départements ayant répondu d'une manière qui semble fiable : il faut donc non seulement qu'un département ait répondu, mais aussi que ses réponses soient cohérentes (vérification des additions) et que les résultats de la dernière année ne s'écartent pas des fourchettes de vraisemblance calculées pour le niveau national.

<sup>(2)</sup> article 25 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences, décret n°85-894 du 14 août 1985 relatif aux modalités d'établissement par le département de statistiques en matière d'action sociale et de santé.



### 1.2 Le dispositif statistique de la PJJ est très fourni, mais peu utile pour les autres acteurs

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse est chargée, dans le cadre de la compétence du ministère de la justice, de l'ensemble des questions intéressant la protection de l'enfance. A ce titre, elle "assure l'éducation" de mineurs délinquants ou en danger soit dans ses établissements et services du secteur public, soit par le contrôle qu'elle exerce sur les établissements et services "habilités" du secteur privé.

De ces missions de la PJJ, et particulièrement de sa mission de contrôle du secteur associatif habilité, découle son organisation statistique.

Contrairement au système de l'ASE, dont on vient de voir qu'il est principalement fondé sur un critère financier de charge de la dépense, l'organisation de la statistique de la PJJ repose sur la description de l'activité des établissements et services relevant du secteur public et du secteur associatif habilité par la justice.

Ainsi sont comptés tous les jeunes présents dans les établissements ou suivis par les services sous la direction ou le contrôle de la PJJ. Le choix de ce critère fait que ce système ne rend compte ni de l'autorité qui a pris la décision ni de la charge financière qui en résulte.

► En effet, la statistique de la PJJ n'est pas fondée sur un critère décisionnel de protection judiciaire, c'est-à-dire sur les décisions des juges des enfants, dans certains cas, du parquet, dont l'exécution peut être confiée à la PJJ ou, pour une part plus importante, à l'ASE.

► Elle ne l'est pas non plus sur un critère financier de charge de la dépense, lequel prendrait en compte tout ce qui est financé par l'Etat. On observe, à cet égard, que la statistique de la PJJ concerne, à hauteur de 17% en 1992 (même taux en 1991), des jeunes confiés à la demande d'un juge aux affaires familiales, de l'aide sociale à l'enfance ou de la commission départementale d'éducation spécialisée (CDES - avec dans ce cas un financement de la sécurité sociale). Elle prend aussi en compte les mineurs en danger confiés au secteur habilité, dont la charge financière est supportée par le département.

► Elle ne l'est pas, non plus, sur un critère géographique d'origine des décisions prises, puisqu'elle considère les mineurs présents dans les établissements même si le juge, auteur du placement, exerce dans un autre département.

On voit que le terme de "protection judiciaire de la jeunesse" a plusieurs sens. Tantôt il désigne la protection des mineurs et des jeunes majeurs par l'autorité judiciaire. Il s'oppose alors à la protection administrative, placée sous la responsabilité du conseil général. Tantôt il

désigne la direction du ministère de la justice et ses services déconcentrés. Tantôt il désigne ces services et ceux du secteur "habilité justice".

Cette ambiguïté fondamentale va se retrouver dans les terminologies statistiques employées. Dans les documents de la PJJ l'expression "jeunes sous protection judiciaire de la jeunesse" désigne, non pas les jeunes ayant fait l'objet d'une décision d'un juge, mais ceux d'entre eux qui sont dans des établissements ou services dépendant de la direction de la PJJ ou du secteur associatif habilité qu'elle contrôle.

De même l'expression "prestations au titre de la PJJ", employée par exemple dans un document de la direction de la PJJ sur le financement des prestations réalisées en 1992 (données de l'activité 1992, page 71), ne désigne pas ce qui a été accompli par la PJJ, mais l'activité des établissements habilités, financée à 80% par le conseil général et à 20% par la PJJ.

Il convient donc d'être prudent dans l'utilisation des documents.

Ce système statistique produit une abondance de chiffres, certes nécessaires à la PJJ pour suivre l'activité des établissements et services du secteur public et du secteur associatif qu'elle contrôle, mais dont l'utilisation par les autres acteurs de la protection des mineurs dans le département reste réduite en raison des difficultés de concordance avec leur système.

### *1.2.1 Les informations sont riches mais peu utilisées*

► Une première série statistique porte sur les services du secteur public.

Elle concerne l'activité des 436 "lieux de travail" de la PJJ répartis en trois catégories d'établissements, selon l'appellation nouvellement adoptée qui a remplacé les dénominations de "COAE" (centre d'observation et d'action éducative) et de "ISES" (institut spécialisé de l'éducation surveillée) :

- 99 SEAT, services éducatifs auprès des tribunaux
- 55 FAE, foyers d'action éducative qui exercent uniquement la fonction d'hébergement
- 278 CAE, centres d'action éducative qui comportent plusieurs fonctions parmi lesquelles peut figurer l'hébergement.

Cette apparente simplicité de la nomenclature cache une réalité beaucoup plus complexe. Les établissements et leurs annexes peuvent avoir plusieurs types d'activité. La fonction SEAT<sup>(1)</sup> est exercée par 141 établissements, la fonction hébergement par 118

---

<sup>(1)</sup> Service Educatif auprès du Tribunal

établissements offrant 1528 places, la fonction milieu ouvert par 223 établissements et la fonction formation et insertion professionnelle par 93.

- ▶ La seconde série concerne les établissements et services habilités sur lesquels la PJJ exerce un contrôle.

Ces structures sont au nombre de 1009 dont le rôle se répartit ainsi :

- 84 services d'enquêtes sociales (ES) dans 73 départements
- 59 services d'investigation et d'orientation éducative (IOE) dans 48 départements
- 156 services d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) dans 88 départements
- 51 centres de placement familial dans 37 départements
- 659 établissements d'hébergement répartis sur 97 départements. Il n'en existe pas dans les départements du Cher, du Jura et de la Guyane.

▶ Le recueil des données est effectué à l'aide d'un formulaire, commun aux deux séries, élaboré par la DPJJ, et accompagné de "consignes de remplissage". Les directions régionales procèdent à des contrôles de cohérence des états qui leurs sont adressés avant de les transmettre à l'administration centrale. Les résultats annuels sont disponibles l'année N+2 sous la forme de trois publications, l'une sur le secteur public, l'autre sur le secteur associatif et la 3ème sur la présentation synthétique des deux secteurs.

Ces trois publications présentent une succession de tableaux qui déclinent sous des formes différentes les chiffres principaux de l'activité des secteurs sous le contrôle de la PJJ.

- **Le document d'étude comparative** fournit une dizaine de tableaux listant, pour la centaine de départements, une vingtaine de rubriques, ce qui représente un ensemble impressionnant de 20.000 chiffres. Mais en fait seul le 1er tableau fournit des chiffres d'activité dans les domaines des enquêtes, des investigations, des AEMO et des placements. Les autres tableaux présentent ces chiffres différemment, sous l'angle de la répartition entre les deux secteurs, en pourcentage par rapport à la France entière, par jeunes de moins de 21 ans, et selon des tris par ordre décroissant.

- **Les tableaux d'activité du secteur associatif** distinguent, par département et selon le type de mesure (investigation, AEMO, placement) les mesures ordonnées par le juge et les autres mesures, les garçons et les filles et fournit des indications sur la durée des mesures terminées.

- **Les tableaux du secteur public** présentent essentiellement le nombre de jeunes suivis au 31/12 à travers les missions confiées, investigations et prises en charge, au niveau national et

pour les 14 régions définies par la PJJ. Ils fournissent aussi des indications sur la durée des mesures ainsi que sur l'âge et le sexe des mineurs pris en charge.

► Une lecture avisée est nécessaire pour éviter les erreurs d'interprétation.

- Par exemple, le nombre de jeunes pris en charge au 31/12/92 en milieu ouvert (31 268) pourrait être confondu avec celui des AEMO ordonnées pour des mineurs en danger. Or, il concerne, non seulement ces mineurs (19.564) mais aussi les délinquants (10 834) et les jeunes majeurs (870), ce qui n'est pas précisé dans tous les tableaux.

- Dans le Pas-de-Calais, il est apparu que les AEMO décomptées n'étaient pas celles que les juges des enfants avaient ordonnées mais celles qui avaient été effectivement prises en charge, choix compréhensible, mais notion statistique bien différente que le document ne révélait pas. Une autre statistique sur les placements en établissements du secteur associatif habilité, établie par la PJJ du même département, montrait une augmentation importante entre 1992 (167 jeunes placés au 31/12) et 1993 (320 jeunes placés au 31/12), mais l'explication donnée à la mission par les représentants de la PJJ a révélé un simple changement de la méthode de comptage : en 1992, seuls les placements directs étaient comptés alors qu'en 1993 ont été ajoutés les placements à l'ASE confiés au secteur associatif habilité.

- Dans l'Eure, un autre exemple d'incohérence statistique a été signalé : la PJJ prend en compte dans ses statistiques des mesures verbales ordonnées par le juge, que celui-ci ne comptabilise pas, car certaines ordonnances sont adressées parfois un an après, notamment en matière pénale, compte tenu des retards dans la frappe des jugements

Afin d'apporter des améliorations à son dispositif, la PJJ a mis en oeuvre un nouveau système de recueil statistique par une application informatique ("Game") commune à ses établissements du secteur public et dont l'extension au secteur associatif habilité est envisagée pour remplacer le cadre actuel. Pour le secteur public, les données nationales ne seront disponibles qu'à partir de 1996. Le cadre mensuel sera abandonné au profit d'une fiche informatique par mineur. Les données en stock et en flux pourront être croisées, ainsi la connaissance du nombre de mesures et du nombre de mineurs auxquelles elles s'appliquent sera possible en évitant les doubles comptes. Mais demeurera la question du champ statistique considéré.



*1.2.2 Les éléments relatifs à l'activité du secteur public ne peuvent être agrégés avec ceux de l'ASE sans correctifs*

Cette statistique est la seule qui existe sur les mesures confiées au secteur public. Agrégée avec d'autres statistiques, elle devrait permettre de connaître l'activité globale d'un département dans le domaine des mineurs protégés. Elle est cependant faussée par l'absence de décompte des jeunes placés hors du département et, inversement, par le comptage des jeunes placés dans le département par des juges d'autres ressorts, alors que le champ des statistiques du département est défini par la prise en charge financière, donc par l'origine des jeunes et non par leur lieu de placement.

Les erreurs induites, au regard des règles d'une statistique départementale, ne sont pas négligeables dans les départements qui accueillent ou reçoivent des jeunes dans une proportion importante. La Seine-et-Marne place des mineurs à l'extérieur mais surtout en reçoit (dans une proportion de l'ordre de 40 %), de même que les départements de l'Ille-et-Vilaine et de la Savoie. Le Jura en place à l'extérieur, que les statistiques de la PJJ ne prennent pas en compte, du moins dans les chiffres du département considéré.

La PJJ indique bien dans certains tableaux l'origine géographique des mineurs, mais sans que les mesures soient précisées et sans que les mineurs placés ailleurs soient connus, ce qui ne fournit qu'une indication sur le surcompte et aucunement une statistique départementale.

Il est d'autant plus regrettable que les correctifs ne puissent pas être faits que, pour construire la statistique d'ensemble d'un département, les chiffres sur les établissements de la PJJ sont nécessaires. Il en va de même des comptes des mesures d'investigation, des mesures concernant les délinquants et des mesures relatives aux jeunes majeurs prises par les juges des enfants, toutes financées par l'Etat, donc ignorées des conseils généraux.

Une autre difficulté réside dans l'imprécision des concepts utilisés dans les tableaux. Par exemple, le nombre d'AEMO du secteur public en cours au 31/12/92 indiqué dans une réponse à un questionnaire parlementaire (question n°38 de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 1995) est de 31.268. Or, il a été indiqué (supra) que ce chiffre recouvre, outre les mineurs en danger, les jeunes majeurs et les délinquants pour lesquels il serait plus juste de parler de liberté surveillée, de sursis avec mise à l'épreuve ou de contrôle judiciaire que d'AEMO.

Cette imprécision se retrouve dans la statistique de la PJJ sur les établissements habilités.



### 1.2.3 Les éléments relatifs à l'activité du secteur habilité peuvent prêter à confusion

La loi du 6 janvier 1986 a institué un principe général de contrôle des personnes, services et établissements désignés par l'autorité judiciaire pour mettre en oeuvre l'ensemble des mesures éducatives ordonnées. Ce contrôle est exercé par l'autorité judiciaire et les services relevant de l'autorité du garde des sceaux. La loi a aussi instauré des compétences conjointes entre l'Etat et le conseil général chaque fois que l'autorité judiciaire confie directement et habituellement des mineurs, notamment, pour la tarification des établissements et services du secteur de droit privé. De son côté l'ordonnance du 2 février 1945 (article 39) et le décret du 16 avril 1946 ont prévu l'habilitation des personnes ou établissements qui reçoivent habituellement des mineurs et leur contrôle par les services de la PJJ.

Ces textes permettent d'expliquer le champ de la statistique de la PJJ relative aux établissements et services du secteur privé : il est limité aux établissements dits "habilités justice". Leur proportion par rapport au nombre total d'établissements varie selon les départements et en fonction de la spécialité de ces structures. Différentes situations existent :

► le plus souvent les services qui effectuent des AEMO judiciaires sont conventionnés par le département et habilités par le ministère de la justice. La statistique tenue par la PJJ au titre du contrôle des établissements reflète alors une situation complète en ce qui concerne les AEMO, sous réserve toutefois de celles qui sont exercées en régie par le département par des équipes spécialisées.

► en ce qui concerne les établissements d'hébergement, certains dépendent de la PJJ, laquelle peut n'avoir aucune capacité d'hébergement (Jura), d'autres ne sont pas "habilités justice", outre qu'il existe des établissements du conseil général qui reçoivent des mineurs à la demande des juges des enfants. Dans l'Oise, des placements judiciaires directs sont effectués dans un établissement privé non "habilité justice".

Aucune règle ne peut être édictée sur le rapport entre les établissements habilités et les autres, sinon qu'il ne peut pas exister d'établissements "habilités justice" qui ne soient pas conventionnés par le conseil général.

**Dans ces conditions la connaissance de l'activité des établissements et services "habilités justice" ne répond à aucun critère statistique mais à une logique de structure propre à la PJJ, liée à sa mission nationale de contrôle.**

---

Certes, les chiffres précis recueillis donnent une bonne connaissance du fonctionnement de ces établissements et permettent à la PJJ, mais aussi aux services de l'ASE, d'exercer un contrôle efficace.

Toutefois, la connaissance des mineurs que paraît traduire le système n'est pas alors utile. Elle est aussi trompeuse, au moins pour un lecteur non averti, tant les documents peuvent laisser croire que l'ensemble du dispositif est décrit. Des expressions, déjà relevées, comme "jeunes sous PJJ" ou "prestations PJJ" peuvent induire en erreur. Un autre exemple est fourni par des tableaux de la réponse au questionnaire parlementaire, sus-évoquée, qui présentent "les effectifs de jeunes *sous protection judiciaire de la jeunesse* pris en charge au 31/12 dans le secteur public et dans le secteur associatif". Ces tableaux, dont aucun n'évoque le rôle de l'ASE, peuvent laisser croire que tous les jeunes protégés par décision de justice sont concernés.

En outre, les observations présentées (supra) sur le décompte des mineurs physiquement présents dans le département doivent être ici reprises. Par exemple, pour le département de la Seine-et-Marne, le document de la PJJ sur les données de l'activité du secteur associatif en 1992, indique que 39% des mineurs en centre de placement familial sur décision de justice viennent d'autres départements. Ce taux est de 21% pour les placements en établissements habilités (pages 54 et 56).

### *1.3 Les statistiques fournies par les tribunaux pour enfants sont peu significatives et non fiables*

La simplicité, au moins apparente, du système des juridictions des mineurs, en son état actuel, contraste avec le système de la PJJ, avec lequel il n'existe aucun lien.

Cette simplicité n'a pas toujours existé. Avant 1992, plusieurs systèmes s'étaient succédés, et offraient le spectacle "d'une sédimentation tourmentée d'instruments et de réformes inaccomplies"<sup>(1)</sup>. Des cadres d'aspect rébarbatif étaient en usage ainsi que d'autres procédés de recueil des données par l'administration centrale. Ce système lourd, archaïque, impopulaire et inefficace a été abandonné en 1992 et, provisoirement, remplacé par un cadre annuel de quinze rubriques.

Chaque cabinet de juge des enfants remplit, une fois par an, ce cadre simplifié et, après agrégation au niveau du tribunal, l'adresse à l'administration centrale.

Le nouveau cadre n'a pas apporté les résultats escomptés. Il apparaît que la simplification a été excessive et que la diversité des pratiques de gestion des magistrats de la jeunesse a été méconnue.

#### *1.3.1 La simplification réalisée en 1992 s'est traduite par un appauvrissement important, sans gain de fiabilité*

Les cadres complexes ont été remplacés par une statistique d'une page (annexe) orientée exclusivement sur l'activité des juges des enfants. Elle se réduit à quinze rubriques dont 9 pour décrire toute l'assistance éducative, 4 pour le pénal, 1 pour les jeunes majeurs et 1 pour les tutelles aux prestations sociales. Les mesures que le parquet peut être amené à prendre (ordonnances de placement provisoire notamment) ne sont nulle part demandées.

Les statisticiens attendaient de ce cadre transitoire des données aisément collectées, certes réduites mais justes. C'était oublier le rôle essentiel de la définition des concepts dans toute statistique, surtout dans un domaine où les pratiques varient considérablement. Les entretiens avec les juges et les greffiers ont permis de mesurer les divergences d'interprétation de ce cadre ainsi que le peu d'intérêt qui y était porté.

---

(1) - Rapport des inspections générales de l'INSEE et des services judiciaires sur le dispositif statistique du ministère de la justice - rapport particulier sur la statistique des tribunaux pour enfants - 1993

La première rubrique intitulée "Nombre de dossiers ouverts" en assistance éducative est un exemple d'imprécision qui explique que des réponses aussi diverses aient été données, faisant perdre tout sens à ce qui était collecté. En effet, certains cabinets ont indiqué le nombre de dossiers en stock au 31/12, mais plus nombreux sont ceux qui ont mentionné le flux annuel. Ceux là se répartissent en deux catégories, les partisans de l'affaire nouvelle, non traitée auparavant et les tenants d'une nouveauté plus formelle, incluant les "instances modificatives", en raison d'une tradition bien ancrée dans certaines juridictions des mineurs qui veut que le dossier soit renuméroté à l'occasion d'un jugement ou du renouvellement d'une mesure. Selon la méthode choisie par la juridiction, mais non indiquée, les résultats varient du simple au double et au quadruple (si le stock en cours est compté).

A ces divergences d'interprétation, que l'on retrouve, avec une grande variété, pour les rubriques suivantes du cadre, relatives au nombre de décisions et de mineurs, s'ajoutent aussi des différences de méthode de comptage dont certaines induisent nécessairement des biais. Ainsi en est-il du décompte des "mineurs concernés" (7ème rubrique du cadre) selon que le greffier y procède au fur et à mesure des décisions prises, auquel cas des doubles comptes existeront ou selon qu'il renseigne un fichier de mineurs en veillant à ne pas mentionner deux fois le même nom, pour s'en tenir à deux exemples d'un panel très large de moyens qui ont toutefois en commun d'être le plus souvent artisanaux.

Le défaut de définition des concepts et de connaissance des modes opératoires, qui implique la mesure de la difficulté matérielle qu'il y a à réunir certains renseignements, explique que la sous-direction de la statistique et des études du ministère de la justice n'ait pas voulu produire, par juridiction des mineurs, les données des années 1992 et 1993, mais seulement des estimations nationales. Ce n'est pas le défaut de réponse des tribunaux qui a motivé cette décision, 90% des tribunaux ont retourné le cadre, tant en 1992 qu'en 1993, mais leur insuffisante fiabilité. Un autre cadre a été récemment défini qui permettra le recueil des chiffres d'activité de l'année 1994, dans des conditions espérées meilleures. **Il doit être relevé qu'aucune statistique des juridictions de mineurs n'est publiée pour les années 1992 et 1993.**

Ces errements de la statistique des mineurs ont aussi eu pour effet de la rendre encore plus obscure pour les juges des enfants et seuls certains d'entre eux se sont constitué leurs propres "tableaux de bord", parfois aidés par les outils informatiques d'initiative locale dont la plupart sont dotés.

En outre, ils ont pour conséquence l'absence de séries cohérentes, ce qui exclut que l'évolution de l'activité de la justice des mineurs puisse être mesurée sur plusieurs années sans risquer d'utiliser des chiffres trop hasardeux.



### 1.3.2 La diversité des pratiques de gestion des cabinets des juges des enfants rend difficile la production de statistiques pertinentes

Au delà de la question de la définition des concepts utilisés, la collecte de chiffres se heurte à la diversité des pratiques de gestion qu'il convient de montrer par quelques exemples rencontrés.

Le fonctionnement d'un cabinet de juge spécialisé est, classiquement, examiné à travers trois chiffres principaux, les flux annuels d'entrée et de sortie d'affaires et le stock d'affaires en cours à un instant donné. De nombreux domaines de la statistique judiciaire n'échappent pas à cette règle minimale, cependant inappliquée dans les cabinets des juges des enfants.

Les flux d'affaires nouvelles, varient du simple au double, ainsi qu'il a été vu, selon que les instances modificatives sont ou non comptées avec les affaires inscrites pour la première fois. La pratique des cabinets est variable au sein d'une même juridiction ou selon les années (TPE de Boulogne) et le juge des enfants n'a pas toujours une connaissance précise des pratiques du greffier en la matière.

Les flux de sortie, non demandés, sont ignorés. Dans beaucoup de cabinets, ils ne peuvent être comptés faute de décision constatant ou prononçant la fin de l'affaire. Certains magistrats de la jeunesse estiment qu'ils n'ont pas à prononcer de non-lieu à assistance éducative au terme des mesures prises, ou qu'il n'y a pas à constater la majorité des enfants, d'autres statuent par ordonnance, d'autres par jugement ; d'autres archivent les dossiers si aucun acte n'est intervenu au bout de 2 ans. Les décisions sont intitulées "non-lieu" ou encore "non renouvellement de mesure". On constate en outre que la fin des dossiers est très rarement répertoriée.

Les stocks ne sont pas suivis en permanence et ce n'est, sauf dans quelques rares cabinets, qu'à l'occasion de l'arrivée d'un nouveau magistrat que les affaires en cours sont comptées et le cabinet purgé des dossiers inactifs.

Les doubles mesures fréquemment ordonnées dans certains cabinets, même lorsque le mineur a été confié à l'ASE<sup>(1)</sup>, sont sources de difficultés pour dénombrer les mineurs concernés qui ne sont pas, sauf exceptions, surmontées.

---

(1) Il ressort des articles 375-3 et 375-4 du CC que les doubles mesures sont autorisées, sauf si le mineur est confié à l'ASE.



Les mesures rétroactives révèlent, surtout lorsqu'elles sont quasi systématiques, comme dans certains cabinets dans lesquels la mission s'est rendue, la défaillance des moyens de gestion des cabinets et sont incompatibles avec une statistique convenable des mesures prises.

Les divergences de pratiques concernent encore la dénomination des décisions. La demande du nombre d'ordonnances et de jugements ne serait pertinente que si les juges employaient dans les mêmes conditions ces types de décision. Or, ce n'est pas le cas. Dans certains tribunaux des AEMO sont prises par ordonnance, ce qui n'est jamais le cas dans d'autres (TPE de Rennes).

Il résulte de cette diversité, qui rend impossible les contrôles de cohérence, qu'il serait hasardeux d'utiliser la statistique, même si elle était fiable, pour comparer entre eux des cabinets ou des tribunaux pour enfants différents.

On ne peut dès lors que regretter que la pratique des rapports annuels d'activité soit rarement suivie par les juges des enfants et, cependant, la mission a pu mesurer tout l'intérêt de tels rapports lorsqu'ils étaient effectués (TPE de Chambéry). Ils permettent aux magistrats de mesurer l'activité du tribunal, de commenter les chiffres et surtout d'expliquer les évolutions constatées.

## 2. Les éléments d'analyse sont très insuffisants, au niveau local comme au niveau national

### 2.1 Au niveau local, les partenaires n'ont pas de vision synthétique commune sur la protection de l'enfance

#### 2.1.1 Les statistiques ne sont pas compatibles et ne peuvent être agrégées

Construites et gérées séparément, les trois filières statistiques ne sont pas compatibles entre elles ; on peut en donner plusieurs exemples.

► Alors que l'ASE et la PJJ comptent pour l'essentiel des jeunes (parfois des familles) et des mesures (AEMO, placement,...)<sup>(1)</sup>, le système statistique du tribunal pour enfants est conçu à partir des "dossiers" et des décisions judiciaires –ordonnances et jugements– qui peuvent concerner plusieurs enfants.

► Des décalages temporels existent : au 31 décembre, des décisions judiciaires enregistrées par le tribunal ne sont pas encore prises en compte par l'ASE ou par la PJJ, du fait des délais de transmission et d'ouverture ou de mise à jour des dossiers ; ces décalages peuvent prendre une dimension structurelle en cas de files d'attente ou d'inexécution de certaines mesures.

► La détermination des mineurs concernés ne repose pas sur les mêmes critères : le département compte les mesures qu'il finance, soit toutes celles résultant des décisions d'admission prononcées par le Président du Conseil Général et par les juges des enfants situés dans le département. Le service départemental de la PJJ compte au contraire toutes les mesures exécutées dans le département par le service public ou les services et établissements "habilités justice" ; il prend donc en compte, le cas échéant, des mineurs placés dans le département par des juges d'autres départements, et inversement ignore ceux que les juges du département ont placés à l'extérieur.

► Les statistiques du secteur "habilité justice" tenues par la PJJ permettent d'y repérer des jeunes pris en charge au titre de l'assistance éducative (article 375 du code civil) – qui sont financièrement à la charge du département – mais il n'y a pas de recoupement possible avec les chiffres du département, puisque les mineurs confiés par le juge à l'ASE, et même ceux placés directement par le juge, peuvent être accueillis dans des familles d'accueil, ou dans des établissements n'ayant pas reçu l'habilitation spécifique "justice".

---

<sup>(1)</sup> Cependant la statistique ASE repose sur une entrée par les mesures, alors que celle de la PJJ permet également une entrée par les jeunes pris en charge.

*2.1.2 Les statistiques ne permettent d'analyser ni les caractéristiques et les parcours des bénéficiaires, ni les positions relatives des institutions*

Seul le secteur public de la PJJ dispose de quelques indications sur les bénéficiaires : l'entrée par les jeunes permet des croisements entre les types de mesures et les situations juridiques d'une part, le sexe et l'âge des mineurs concernés d'autre part ; elle permet aussi de connaître le nombre de jeunes ayant bénéficié de plusieurs mesures au sein de la PJJ, et la durée moyenne des mesures. Les cadres statistiques de l'ASE ne repèrent que l'âge des jeunes confiés physiquement à l'ASE dans l'année, encore ce tableau n'est-il renseigné que par une minorité de départements.

De toutes façons, un même jeune pouvant bénéficier successivement –voire conjointement– de mesures dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance et de la PJJ, la séparation des dispositifs est un obstacle structurel à la connaissance des bénéficiaires et des parcours au sein du dispositif de protection de l'enfance. Au moins pourrait-on espérer pouvoir mesurer, dans chaque département, le poids et la spécificité relatives des deux institutions, et connaître l'évolution globale de la population prise en charge.

Pour tester une telle approche, la mission a tenté, dans les départements visités, de prendre une "photographie" globale approximative des jeunes bénéficiant d'une AEMO ou d'un placement au 31 décembre 1993, et de déterminer la part respective de l'ASE et de la PJJ ; sous réserve de phénomènes généralement marginaux (doubles comptes liés aux doubles mesures, problème des jeunes placés à la PJJ hors de leur département d'origine), les principaux concepts utilisés –jeunes, mesures, catégories juridiques– sont similaires, et l'exercice paraissait donc a priori aisé.

Or il s'est révélé complexe, et n'a pu être conduit que dans cinq départements : dans les deux autres, la mission n'a pu disposer d'une répartition des jeunes présents en fin d'année dans le secteur public de la PJJ, **par type de mesure et par statut juridique** ; ces catégories existent dans son dispositif statistique, mais le système informatique en cours d'implantation ne permettait pas encore leur croisement... Or la répartition par statut juridique (délinquants, mineurs "en danger", jeunes majeurs) n'est pas suffisante car sont additionnés des jeunes qui font l'objet d'une mesure d'investigation confiée par le juge à la PJJ, et des jeunes pris en charge au titre d'un placement ou d'un suivi en milieu ouvert ; la confusion de ces différentes situations dans la photographie serait contestable, dans la mesure où du côté de l'ASE les investigations (enquêtes sociales essentiellement) restent ignorées par le dispositif statistique...

La méthode retenue pour cet exercice est présentée dans la partie "résultats chiffrés" ; dans les cinq départements étudiés, la PJJ (secteur public, et secteur habilité pour les délinquants et jeunes majeurs) prend en charge directement ou financièrement le placement ou le suivi en milieu ouvert de 7 % à 18 % de la population globale concernée (ASE + PJJ, toutes catégories de jeunes confondues : mineurs, mineurs délinquants, jeunes majeurs). Le rôle de la PJJ est marginal en matière de placements (de 0 à 4 % des jeunes placés), parfois très significatif pour les suivis en milieu ouvert (de 9 à 36 %).

Si l'on ne prend en compte que les mesures judiciaires, la poids de la PJJ est plus important : 11 à 15 % des jeunes pris en charge suivant les départements ; On relève d'autre part la variété de la répartition des rôles concernant les jeunes majeurs, résultat de la redondance des compétences entre l'Etat et le département dans ce domaine.

Au niveau national, le rapprochement des chiffres de l'ASE et de la PJJ au 31 décembre 1992 montre que la PJJ prend en charge directement ou financièrement 12 % des 300 000 jeunes décomptés, toutes catégories confondues (hors mesures d'investigation) – mais seulement 3 % pour les placements. On remarque que 20 100 mineurs sont hébergés (600) ou suivis en milieu ouvert (19 500) par le secteur public de la PJJ au titre de l'assistance éducative, et donc pris en charge par le budget de l'Etat alors qu'ils le seraient par celui des départements si les juges avaient choisi de les confier à une association habilitée.

Cette démarche a permis de repérer dans certains départements des incohérences entre les deux sources sur les AEMO judiciaires, alors que les chiffres de l'ASE et du "secteur habilité" auraient dû concorder, toutes les associations prestataires financées par l'ASE étant à la fois conventionnées par les départements et habilitées par le ministère de la Justice : ainsi on a relevé une divergence d'environ 10 % dans l'Oise, et de 15 % en Seine-et-Marne, tandis que dans le Jura, la confrontation des chiffres a fait apparaître que la statistique du département incluait jusqu'en 1992 les AEMO exercées par le secteur public de la PJJ...

Mais son intérêt essentiel est d'illustrer concrètement l'intérêt qu'il y aurait à consolider régulièrement les chiffres de l'ASE et ceux de la PJJ, afin d'offrir aux acteurs une vision commune sur leur territoire. A titre d'exemple, dans l'Oise l'agrégation des chiffres a permis à la mission de montrer que le nombre d'AEMO judiciaires en cours en fin d'année avait baissé de près de 30 % entre 1992 et 1993, et non de seulement 20 % comme pouvaient le penser les responsables de l'ASE en regardant leurs statistiques.



*2.1.3 Dans les sept départements étudiés, les données statistiques ne font pas l'objet d'échanges systématiques, et les concertations restent peu développées sauf sur les dossiers individuels*

Dans les sept départements étudiés, les statistiques produites par les différentes institutions –département, PJJ, tribunal– ne font pas l'objet d'échanges systématiques entre elles, sauf en ce qui concerne les statistiques de la PJJ qui sont généralement transmises aux juges des enfants. Ceci tient aux habitudes de cloisonnement entre les institutions plus qu'à une volonté explicite ; cependant l'exemple du Jura, où la PJJ élaborant son schéma départemental a demandé au département ses statistiques et s'est vu opposer un refus au motif que l'Etat n'a pas de tutelle sur le département, montre que ce sujet peut être sensible... A contrario le département de Seine-et-Marne s'est donné pour objectif d'améliorer sa coordination avec les juges des enfants : les tableaux de bord trimestriels de l'ASE font l'objet de commentaires par le sous-directeur de l'enfance dont la synthèse est communiquée pour information aux juges des enfants et à la PJJ.

Les informations qui circulent sont donc essentiellement les informations nécessaires au suivi des dossiers individuels, ou celles qui sont échangées oralement à l'occasion de réunions ou de contacts informels, notamment entre les juges des enfants et les responsables des groupements de l'ASE.

Des occasions de dialogue et de concertation existent cependant, à des degrés divers et avec des géométries variables suivant les départements : dans le Jura, sont citées des réunions annuelles de concertation entre le juge des enfants, le parquet, la PJJ et la Sauvegarde d'une part, entre le juge, le parquet et les responsables de l'ASE d'autre part, ainsi que des réunions bilatérales irrégulières entre la PJJ et l'ASE ; en Savoie, un groupe de travail ASE-PJJ sur les mesures d'AEMO et un comité de suivi des établissements habilités justice ; dans le Pas-de-Calais, des "commissions judiciaires d'arrondissement" réunissant, au moins chaque trimestre, les juges des enfants, le parquet, les inspecteurs de l'ASE, la PJJ et les directeurs des établissements habilités ; en Seine-et-Marne, des réunions trimestrielles entre les juges des enfants, la PJJ et les services sociaux du département ; dans l'Oise, des réunions bilatérales entre la PJJ et l'ASE, des réunions entre les juges des enfants, le parquet et les inspecteurs de l'ASE sur la politique des signalements.

Des occasions d'une démarche plus construite de réflexion commune sont offertes lorsqu'un schéma départemental est en chantier : schéma départemental de la PJJ dans le Jura et en Savoie, schéma départemental de l'ASE dans l'Oise ; dans le Pas-de-Calais, un schéma départemental commun à l'ASE et à la PJJ a été élaboré.



Dans l'Eure, un protocole d'accord signé par le département, la PJJ, le président du tribunal, le procureur, les juges des enfants, marque l'accord des partenaires sur la priorité à donner aux mesures d'AEMO, tant administratives que judiciaires, et prévoit en corollaire une stabilisation des moyens affectés aux placements ; afin notamment d'élaborer des critères communs de suivi et d'évaluation des mesures d'AEMO, un groupe de suivi permanent du protocole est mis en place.

Dans certains départements, des observatoires permanents se mettent en place ; ce terme paraît recouvrir des initiatives de nature et d'ampleur très diverses, selon qu'ils associent ou non tous les partenaires institutionnels pour la collecte et l'analyse de données ; des observatoires sont ainsi mis en place, à l'initiative de la justice, sans participation des Conseils généraux, en Normandie<sup>(1)</sup>, en Alsace et en Meurthe-et-Moselle.

Globalement, au delà de la très grande variété des situations locales, l'impression prévaut d'un fonctionnement un peu "hasardeux" de la concertation, qui dépend essentiellement du bon vouloir et du dynamisme des personnes en présence, et s'appuie rarement sur l'utilisation des chiffres pour "objectiver" une vision partagée du dispositif local. La distance dans laquelle se tiennent les responsables est encore fréquente ; cette distance ne se rencontre pas seulement entre les institutions étatiques et départementales, mais aussi entre la PJJ et les juridictions, ainsi qu'entre les juridictions d'un même département, voire entre les juges d'une même juridiction.

#### *2.1.4 Les acteurs locaux sont inégalement demandeurs en matière statistique*

► La mission a été étonnée, lors de ses déplacements, par le peu d'intérêt manifesté par la plupart des juges des enfants qu'elle a rencontrés pour une approche synthétique chiffrée de la population traitée et de l'activité des différents services ; ceci s'explique par leur formation et par la nature de leur activité, qui est centrée sur le traitement des cas individuels : chaque enfant, chaque famille est unique et doit être traitée comme telle, dès lors il leur paraît inutile, voire contestable, de constituer des catégories statistiques et de chercher à en tirer des enseignements pour l'action. Les juges sont avant tout intéressés par le fait que leurs décisions soient exécutées. Ils sont cependant conscients de la nécessité pour les départements de prévoir l'évolution de l'offre, en particulier pour l'hébergement, et de l'utilité d'une réflexion, qu'ils souhaitent concertée, sur ce sujet.

---

<sup>(1)</sup> L'observatoire des données socio-judiciaires de Normandie, déjà opérationnel, a été mis en place par les juges des enfants des ressorts des cours d'appel de Rouen et de Caen et la direction régionale de la PJJ. L'axe principal de ses travaux concerne le parcours des mineurs avant saisine, appréhendé par l'exploitation de fiches remplies par chaque juge des enfants à l'occasion du premier entretien.

► Les responsables des services départementaux sont au contraire très demandeurs d'informations chiffrées: ils ont besoin d'instruments de pilotage permettant de disposer d'un véritable contrôle de gestion, et d'outils d'analyse et de prospective apportant une aide à la décision, et permettant de présenter aux élus, de façon claire et synthétique, les actions conduites par le département, leurs coûts, leurs résultats. Certains regrettent qu'il y ait actuellement peu d'appui technique mobilisable sur le plan de la méthodologie du système d'information.

Les responsables départementaux souhaitent également pouvoir se situer au regard de la tendance nationale et se comparer à d'autres départements, notamment sur les coûts ; les chiffres diffusés par le SESI, outre leur caractère tardif, sont jugés trop "bruts" pour être utiles, mais des informations plus travaillées permettant des comparaisons entre les départements risquent, aux yeux de certains des interlocuteurs rencontrés, de servir de base à des "jugements de valeur" dont ils contestent le principe.

Beaucoup est attendu de l'**informatisation** pour fiabiliser et enrichir les données, mais les départements disposent de peu d'informations et d'appui technique dans ce domaine, en l'absence d'organisme qui facilite la transmission des renseignements sur les projets en cours. Notons que certains départements se sont associés pour l'élaboration d'un produit commun en matière d'aide sociale, et que le département de l'Ille et Vilaine a souligné l'intérêt qu'il y aurait à disposer d'un outil informatique de gestion et de connaissance commun à l'ensemble des départements. La dispersion des initiatives en matière informatique comporte à l'évidence des risques pour la cohérence des systèmes d'information, en l'absence de fonction de coordination nationale.

► Les DDASS des sept départements visités n'exploitent pas à l'heure actuelle les statistiques transmises par le département ; leurs besoins essentiels portent sur des éléments synthétiques permettant de situer le département par rapport à d'autres à partir d'indicateurs tels que les dépenses sociales par habitant, ou la part de l'ASE dans le budget social.

## *2.2 Au niveau national, les données globales sont très pauvres et les analyses comparatives font défaut*

### *2.2.1 Les lacunes de la statistique au SESI ont conduit à des initiatives dispersées*

► Le SESI n'exploite qu'une faible partie de son questionnaire, et avec un grand retard

---

Le décalage important qui existe entre le nombre d'informations collectées par le SESI et la statistique restituée aux départements avec des années de retard et dans de mauvaises conditions de diffusion, ainsi qu'il a été expliqué (supra partie 1.1), a créé un vide que diverses initiatives ont cherché à combler pour répondre aux besoins d'informations sur l'évolution du dispositif et de comparaisons des départements entre eux. Parmi celles-ci, l'ODAS et l'ANDASS occupent, à des niveaux très différents, une place importante, et l'APCG souhaite élargir son champ d'analyse.

- L'ODAS constitue un lieu de rencontre apprécié mais montre la difficulté à promouvoir un observatoire commun à l'Etat et aux départements

L'observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) est une association, créée en 1989, dont le conseil d'administration comprend des représentants de l'Etat et des 50 départements adhérents. Il entend faciliter l'élaboration des politiques locales par la publication d'études, de guides méthodologiques et par l'analyse des informations statistiques avant les publications du SESI. Des observatoires permanents, auxquels participent des délégués des départements ont été créés dans les domaines des dépenses d'aide sociales, des personnes âgées, de l'enfance et de l'action sociale communale.

**Ces observatoires permettent des rencontres hors du cadre institutionnel entre les représentants des départements qui se révèlent fructueuses et dont les occasions n'existaient pas avant la création de l'ODAS.** La mission a pu constater l'accueil favorable réservé par les directeurs de l'ASE rencontrés au récent "guide méthodologique de l'enfance en danger" qui propose de distinguer parmi les enfants protégés, les "enfants maltraités" des "enfants en risque" et qui liste les 19 "données minimales à recueillir pour chaque enfant ayant fait l'objet d'un signalement à l'ASE ou d'une saisine judiciaire".

**C'est aussi dans le domaine de la prévision statistique que les travaux de l'ODAS se distinguent des publications du SESI.** L'ODAS s'est fixé comme objectif de donner des chiffres de l'année écoulée résultant d'estimations réalisées à partir d'un échantillon de 25 départements.

Les trois tableaux suivant permettent de vérifier les estimations effectuées.

**Dépenses nettes d'aide sociale à l'enfance, en milliards de francs**  
(France métropolitaine)

dépense nette ASE	1988	1989	1990	1991	1992	1993
comptes administ.*	16,7	16,8	17,6	18,6	20,4	nd
source ODAS 1992**	17,4	17,4	17,9	18,9		
source ODAS 1994***					20,4	22

\* source SESI-DCGL

\*\* document de l'ODAS de 1992 : l'action sociale décentralisée, bilan et perspectives (page 40)

\*\*\* document de l'ODAS de 1994 : l'action sociale, dix ans de décentralisation (page 27)

Ce tableau montre que les prévisions d'évolution de la dépense, réalisées par l'ODAS se révèlent légèrement au dessus de la réalité telle qu'elle ressort des comptes administratifs des départements, sauf pour l'année 1992. Ces prévisions sont utilisées, notamment, par l'administration dans ses réponses parlementaires (par exemple la réponse à la question 13 de la commission des affaires culturelles familiales et sociales – budget de 1995)

Dans son étude sur "l'action sociale décentralisée, bilan et perspectives", de 1992, une estimation du nombre d'enfants placés à l'ASE est présentée. Si elle s'avère exacte pour l'année 1991, il apparaît que le nombre des placements à l'ASE en 1990 avait été sous-estimé :

**Enfants placés à l'ASE au 31/12**  
(France métropolitaine)

enfants placés à l'ASE	1990	1991
estimation ODAS	103.000	106.000
chiffre du SESI	107.100	106.150



Une autre estimation de l'ODAS pour l'année 1991, citée par le rapport d'évaluation des politiques publiques sur l'insertion des adolescents en difficulté (page 131), peut être confrontée aux chiffres publiés depuis par le SESI :

année 1991 France entière	ODAS	SESI
placements	139.100	137.600
placements administratifs	36.300	36.300
placements judiciaires *	102.800	101.300
milieu ouvert	110.800	118.000

\* y compris pupilles, tutelles d'Etat et DAP

Les écarts qui apparaissent dans ce tableau concernent le placement judiciaire qui n'a pas connu en 1991 la croissance que l'ODAS estimait, mais qui a, au contraire, diminué par rapport à l'année précédente et l'AEMO qui a plus augmenté que prévu. Ils peuvent traduire aussi, en partie, des variations dans la précision des données recueillies par le SESI.

**La limite des travaux de l'ODAS tient au caractère national des données produites et analysées.** Aucune donnée départementale n'est fournie et ne pourrait l'être compte tenu de la composition et du fonctionnement de l'organisme. La fragilité de son positionnement institutionnel et son co-financement, par l'Etat et les départements membres, expliquent que l'ODAS ne bénéficie pas d'une totale indépendance par rapport à ses membres. Mais ces faiblesses sont aussi source d'un dynamisme et d'une créativité qu'il convient de préserver.

► L'annuaire de l'ANDASS offre une vision comparative mais avec une fiabilité insuffisante

L'ANDASS publie des données par département avant que celles du SESI soient connues. Créée en 1987, cette association s'est fixée pour objectifs "de mieux faire connaître les dimensions techniques et professionnelles de l'action sociale et médico-sociale, de faciliter les échanges d'expériences et de contribuer à la réalisation d'études".

L'annuaire publié est composé dans le département de l'Ille-et-Vilaine à partir d'un questionnaire statistique adressé aux départements. Il comporte des données exogènes, principalement de démographie, des chiffres sur les effectifs et l'activité des structures d'aide sociale et surtout des données financières. Les tableaux présentent pour les différents départements et l'ensemble France entière les données brutes, des ratios et les variations de

---

1988 à 1992. Ainsi chaque département peut comparer ses données avec celles d'autres départements et avec les moyennes nationales. Toutefois en 1993 le recueil était limité à 82 départements.

La principale critique formulée à l'adresse de cette publication tient à l'absence de vérification de la cohérence des chiffres recueillis auprès des départements par le questionnaire propre à l'association. Mais celle-ci avertit elle-même le lecteur de l'annuaire que "si chaque département a été invité à valider l'ensemble des données le concernant", aucune "conclusion hâtive" ne doit être tirée des disparités qui peuvent résulter, notamment, des modalités de recueil.

► L'APCG a une approche essentiellement financière et souhaite élargir son champ d'analyse

L'APCG ne s'est pas donné pour mission de collecter ni même d'analyser des données statistiques mais de défendre les intérêts des départements. Toutefois, pour répondre aux besoins d'informations exprimés par ses membres, elle fait procéder à des travaux et elle envisage de développer et d'améliorer les moyens existants.

Depuis quelques années elle diffuse aux 80 départements "abonnés" un annuaire financier qui présente les principaux éléments des comptes administratifs des départements et leurs analyses. Ces données ont été regroupées dans une banque de données (BDID) constituée à sa demande par un prestataire privé, en collaboration avec le crédit local de France dont les structures régionales participent à la collecte.

Cet annuaire ne comprend aucune donnée physique. Aussi, l'APCG envisage de constituer un "observatoire social et financier" en complétant les données financières avec des données physiques du SESI. Un projet de convention avec ce service est en cours en vue d'améliorer la définition des données à recueillir, leur fiabilité et leur rapidité d'exploitation et de diffusion.

Sur un plan technique, l'APCG observe que les actuelles rubriques de la statistique du SESI pourraient être modifiées notamment en ce qu'elles traduisent une approche trop juridique et statique au regard des besoins des départements en termes de suivi physique et de gestion de cette activité. Elle estime que les flux entre les catégories de bénéficiaires doivent être connus et analysés et que des données exogènes de l'INSEE doivent être prises en compte.

Sur le plan de la formation, l'APCG relève l'absence de culture commune des trois acteurs départementaux et envisage d'expérimenter des stages de formation.

### *2.2.2 Les responsables des trois filières statistiques ont peu de contacts entre eux*

La mission a constaté l'absence de relations entre les deux ministères qui ont en charge la statistique sur les mineurs, d'une part le ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, dont dépend le SESI, d'autre part le ministère de la Justice, dont dépendent la sous-direction de la statistique et des études (de la direction de l'administration générale et de l'équipement) qui a en charge la statistique des tribunaux pour enfants, et la direction de la PJJ. De même, au sein du ministère de la justice, le défaut de liens entre les deux systèmes statistiques, celui des tribunaux pour enfants et celui de la PJJ, issus de deux directions différentes, est à déplorer.

C'est pourquoi l'ODAS apparaît comme le principal lieu permanent d'échanges entre des départements et les administrations centrales.

### *2.2.3 Il y a peu d'études fournissant des éléments d'analyse sur les politiques de protection de l'enfance*

La mission ne prétend pas avoir une connaissance exhaustive des études effectuées dans le domaine de la protection de l'enfance, mais le peu de références signalées lui paraît devoir être mentionné comme un trait saillant de ce secteur.

– Parmi les études, il faut citer celles de l'IDEF sur l'enfance et la famille, en ce qui concerne l'adoption et le placement, l'étude nationale de l'IFREP sur "le placement familial de l'aide sociale à l'enfance" effectuée avec le soutien de 16 conseils généraux, du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville et de la fondation de France et publiée en 1994.

– D'autres études sont relatives à l'évaluation des politiques et au fonctionnement institutionnel.

L'enquête du GERIS, financée en 1983 par le ministère des affaires sociales, était centrée sur les parcours des mineurs au sein de l'ASE, sur leur devenir, et sur le problème de la "reproduction intergénérationnelle".

En 1992, sous l'égide du conseil de la recherche du ministère de la justice, une étude a été effectuée sur l'assistance éducative dans le dispositif de protection judiciaire de la

jeunesse (par Mme Lahalle – publication du centre de recherche interdisciplinaire de Vaucresson, CRIV).

La saisine de la justice des mineurs a fait l'objet d'un rapport d'un groupe de travail constitué entre la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la justice et l'assemblée des présidents des conseils généraux de France, paru en juin 1994. Ce rapport examine le "phénomène de la judiciarisation" et déduit de quelques chiffres et "d'une approximation" que "le seul élément significatif, depuis 1984, est la hausse de l'AEMO" judiciaire, qui explique cette judiciarisation.

Sur un plan plus général, il faut citer, outre les travaux de l'ODAS (voir supra), le rapport d'évaluation sur l'insertion des adolescents en difficulté (paru en février 1993), élaboré par le comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques (CIME) à partir de rapports et de notes rédigés pour l'établissement du bilan institutionnel, d'études confiées aux inspections générales (INSEE, IGF et IGAS), au CESDIP ainsi que d'études commandées par l'instance d'évaluation parmi lesquelles celles de l'ARSO (association de recherche en sociologie) et du CREDOC (centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie). Le conseil scientifique a émis un avis critique sur les études et le rapport de l'instance d'évaluation. Des défauts de méthode ont été relevés dans la réalisation de ces travaux et ont conduit le conseil scientifique à conclure que "le document constituait davantage un rassemblement utile de données administratives et de résultats d'études qu'une démonstration articulée".

En ce qui concerne l'enfance maltraitée, il y a lieu de mentionner le rapport au Parlement prévu par l'article 17 de la loi du 10 juillet 1989. Ce rapport, qui devra être déposé en 1995 par le ministre chargé de la famille, doit rendre compte des résultats des recherches menées sur l'enfance maltraitée.

D'autres ouvrages mériteraient d'être cités. Un article de M. Durning ("A la lecture des recherches contemporaines" – paru en 1995 dans un ouvrage collectif intitulé "Maltraitance : maintien du lien") avance des hypothèses sur le faible développement de la recherche en la matière : d'une part l'université n'est guère impliquée dans la formation des travailleurs sociaux, d'autre part, il n'existe pas de partenariat à long terme entre les universités et les conseils généraux<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> il faut noter toutefois certaines expériences locales. Ainsi, l'étude intitulée "la maltraitance se crie mais ne s'écrit pas" qui a été réalisée en collaboration avec l'université par l'association "RISC", qui rassemble des travailleurs sociaux. Cette recherche a bénéficié d'une subvention du conseil général de Seine-et-Marne et de la PJJ et a été primée par la Fondation de France.



**Principales tendances  
observées**

## 1. Les évolutions constatées ne sont pas toujours conformes aux idées reçues

*1.1 Les dépenses de l'aide sociale à l'enfance ont connu récemment une croissance forte, mais les effectifs pris en charge sont restés presque stables et les placements ont continué à baisser*

*1.1.1 La croissance forte des dernières années fait suite à une diminution des dépenses en francs constants après la décentralisation*

Au cours des années qui ont suivi la décentralisation, les dépenses consacrées par les départements à l'aide sociale à l'enfance, qui représentent plus du tiers de leurs dépenses sociales, ont connu un tassement relatif ce qui a pu permettre d'accentuer l'effort dans d'autres domaines<sup>(1)</sup> ; mais ces dépenses enregistrent une croissance très forte depuis 1991 (+ 5,7 % en francs courants, puis + 9,7 % en 1992 et + 7,8 % en 1993 sur la base des estimations de l'ODAS).

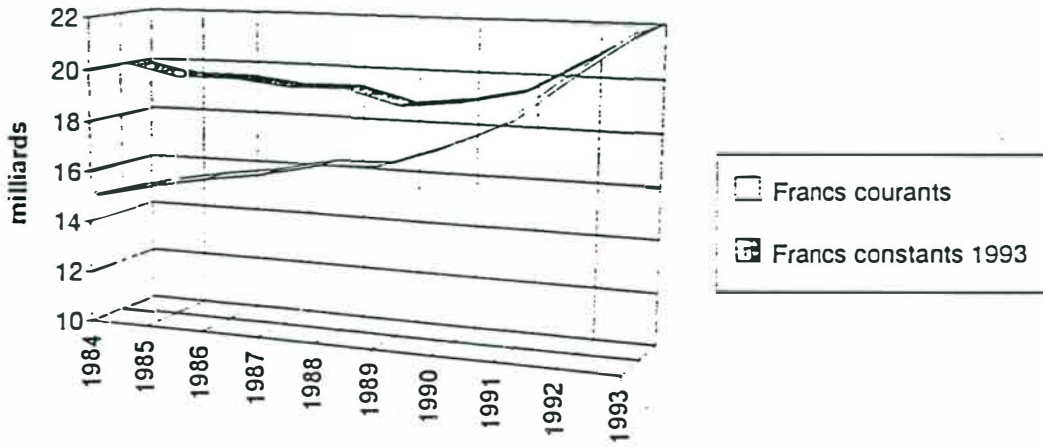
**Globalement, si l'on raisonne en francs constants, les dépenses de l'aide sociale à l'enfance ont retrouvé leur niveau de 1984 en 1991/1992, et lui seraient en 1993 supérieures d'environ 10 %.**

Plus des deux tiers de ces dépenses sont consacrées aux placements, dont le coût unitaire est sans commune mesure avec celui des actions en milieu ouvert ; on peut citer, comme ordres de grandeur, les données recueillies par la PJJ sur les établissements et services "habilités justice" : En 1992, le prix de journée moyen financé par les conseils généraux pour les AEMO judiciaires confiées aux associations habilitées est de 38 F, alors qu'il est de 328 F pour les enfants confiés à une famille d'accueil employée par un centre de placement familial habilité, et de 609 F pour ceux pris en charge par un établissement habilité.

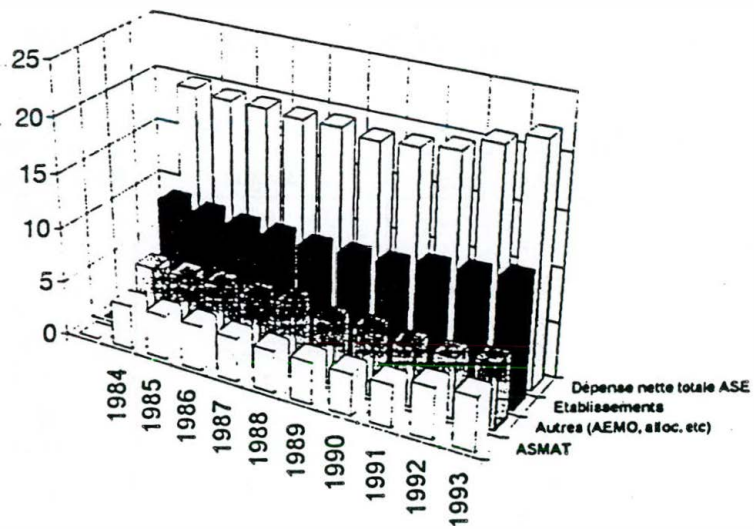
---

<sup>(1)</sup> notamment l'aide sociale aux personnes handicapées.

Dépenses nettes totales de l'ASE



Evolution des dépenses en francs constants



## Evolution des dépenses des départements, en milliards de francs courants

Année	Dépense nette totale ASE France métropolitaine	Dépenses brutes		
		ASMAT	Etablissements	Autres (AEMO, alloc. etc)
1984	15	3	8	4,5
1985	15,5	3,2	8,2	4,8
1986	15,9	3,3	8,2	5
1987	16,2	3,3	8,4	5,1
1988	16,7	3,3	8,5	5,5
1989	16,8	3,4	8,9	5,1
1990	17,6	3,5	9,3	5,4
1991	18,6	3,7	10,2	5,2
1992	20,4	4,6	10,8	5,4
1993	22	4,9	11,5	6

1992 et 1993 : Estimations ODAS

## Evolution des dépenses des départements, en milliards de francs constants 1993

Annee	Dépense nette totale ASE France métropolitaine	Dépenses brutes		
		ASMAT	Etablissements	Autres (AEMO, alloc. etc)
1984	20,0	4,0	10,7	6,0
1985	19,5	4,0	10,3	6,0
1986	19,5	4,1	10,1	6,1
1987	19,3	3,9	10,0	6,1
1988	19,3	3,8	9,8	6,4
1989	18,8	3,8	10,0	5,7
1990	19,0	3,8	10,1	5,8
1991	19,5	3,9	10,7	5,5
1992	20,8	4,7	11,0	5,5
1993	22,0	4,9	11,5	6,0

\* Indice des prix à la consommation



1.1.2 Compte tenu de l'évolution des effectifs, la croissance des dépenses reflète surtout l'augmentation du coût unitaire des mesures, liée au nouveau statut des assistantes maternelles et à l'évolution des conventions collectives

La série des statistiques du SESI, reproduite dans le tableau ci-dessous, montre en effet que le nombre de bénéficiaires au 31 décembre de chaque année d'une AEMO ou d'un placement financés par le département est resté globalement stable, et que la tendance à la diminution du nombre de jeunes placés, et à l'augmentation de ceux qui bénéficient d'une "action éducative en milieu ouvert" s'est poursuivie, au moins jusqu'en 1991.

France métropolitaine	1984	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<i>Pupilles</i>	12 827	8 249	7 012	6 287	5 800	5 150	4 410
<i>Décisions judiciaires confiées à l'ASE*</i>	66 826	67 135	66 585	67 038	67 200	67 400	68 950
<i>Accueil provisoire</i>	49 364	39 057	37 910	35 912	34 100	33 600	32 550
Total Enfants confiés à l'ASE	129 017	114 441	111 507	109 237	107 000	106 150	105 910
Enfants sous protection conjointe <sup>(1)</sup> (placements directs)	n.d.	26 634	27 513	25 363	24 800	25 100	25 480
Total placements	n.d.	141 075	139 020	134 600	131 900	131 250	131 390
AEMO**	97 529	105 262	108 656	111 533	113 100	114 200	118 280
Total AEMO + placements	n.d.	246 337	247 676	246 133	245 000	245 450	249 670

\* DAP + tutelle ASE + retrait partiel de l'autorité parentale + placement à l'ASE par le juge des enfants

Source : SESI

\*\* administratives et judiciaires

<sup>(1)</sup> " Enfants sous protection conjointe " : enfants placés par le juge auprès d'un tiers digne de confiance, enfants placés par le juge auprès d'un établissement ou service, délégation de l'autorité parentale à un particulier ou à un établissement ; pour ces catégories, le service de l'ASE assume la prise en charge financière, mais n'est pas responsable du suivi des mineurs placés.

Les analyses rétrospectives réalisées récemment, à l'initiative de l'APCG<sup>(1)</sup> et de l'ODAS<sup>(2)</sup>, montrent que l'augmentation des dernières années est imputable en totalité aux dépenses de placement (rémunérations des assistantes maternelles et dépenses de placement en établissements), et s'accordent sur le diagnostic suivant lequel elle reflète surtout l'augmentation de leur coût unitaire liée au nouveau statut des assistantes maternelles, à la réforme du régime des cotisations sociales et à l'évolution des conventions collectives applicables aux personnels des établissements et services<sup>(3)</sup>. Les départements ont dû supporter l'impact de ces évolutions ; si des coûts supplémentaires ont résulté de la volonté du législateur en ce qui concerne les assistantes maternelles, la procédure suivie est contestée par les départements s'agissant des conventions collectives, qui résultent d'une négociation entre les organisations patronales et syndicales suivie d'un agrément du ministère des Affaires sociales.

### *1.1.3 Cependant, un essoufflement de la tendance longue à la baisse des placements paraît perceptible*

On remarque, en parcourant cette série, que pour la première fois en 1992 on n'observe plus de diminution du nombre total d'enfants placés au 31 décembre : si le mouvement antérieur se poursuit pour les pupilles et les accueils temporaires, il paraît y avoir une inflexion depuis 1990 pour les décisions judiciaires confiées à l'ASE, et depuis 1991 pour les placements réalisés directement par les juges des enfants ; on a vu cependant, en examinant le dispositif statistique de l'ASE (point 1.1), que les données sur les placements directs paraissent relativement fragiles.

Est-on en présence d'un véritable retournement de tendance ? Il n'est pas possible de l'affirmer en l'état actuel du système d'information ; soulignons à cet égard que pour éclairer le présent, une analyse de la baisse régulière constatée au cours des années précédentes fait cruellement défaut.

La seule donnée disponible au niveau national, et généralement commentée, est en effet le nombre de placements en cours au 31/12 de chaque année - le "stock" - alors que le nombre

---

<sup>(1)</sup> Annuaire de l'aide sociale dans les dépenses des départements et analyse des dépenses d'aides sociales départementales - Comptes administratifs 1993 des départements.

<sup>(2)</sup> La lettre de l'Odas, numéro spécial, septembre 1994 ; l'action sociale, dix ans de décentralisation, Odas éditeur.

<sup>(3)</sup> Loi n° 92-642 du 12 juillet 1992 ; conventions collectives nationales de 1966 et 1951.

---

d'enfants orientés vers un placement au cours de l'année - le "flux" - n'est pas connu<sup>(1)</sup> ; or les analyses plus détaillées menées dans les départements visités montrent que la baisse du stock est généralement nettement supérieure à celle du flux, ce qui traduit une diminution de la durée moyenne des placements. L'évolution de la statistique des placements est donc le produit de deux évolutions :

- ▶ celle du nombre de placements réalisés chaque année
- ▶ celle de la durée moyenne des placements

Ces deux évolutions peuvent être concordantes ou contrecarrer leurs effets, et différer suivant la catégorie de placement (accueil provisoire, placement judiciaire, etc...). On ne peut donc, lorsque le "stock" d'enfants augmente, en déduire mécaniquement que le nombre de placements augmente.

### *1.2 La "judiciarisation" souvent affirmée du dispositif de protection de l'enfance est difficile à mesurer*

De nombreux acteurs et observateurs du système de protection de l'enfance s'interrogent sur la part des situations gérées sur décisions judiciaires et son évolution. Si l'on parle beaucoup de "judiciarisation" à ce sujet, le terme constitue un néologisme qui nécessite au préalable une définition.

**La judiciarisation peut être définie comme l'accroissement de la part relative des décisions des juges dans le domaine de la protection de l'enfance.** Son corollaire est la diminution proportionnelle de la part de la protection administrative, les départements devant assurer un financement de plus en plus important de mesures sur lesquelles ils n'ont pas ou peu de maîtrise. Il importe donc, pour analyser ce phénomène, de vérifier si, aussi bien au niveau national qu'à l'échelle des sept départements de l'échantillon, on constate une croissance de la part des enfants relevant d'une décision judiciaire.

---

<sup>(1)</sup> Cette donnée figure dans le questionnaire national, mais n'est pas exploitée par le SESI.

1.2.1. La part des AEMO judiciaires ne paraît pas avoir augmenté au cours des dernières années

Le tableau ci-dessous donne les chiffres disponibles sur le nombre d'AEMO financées par l'ASE en cours au 31/12 de chaque année. On voit que la répartition entre AEMO administratives et judiciaires n'a pas été chiffrée par le SESI de 1987 à 1991.

**Evolution des AEMO prises en charge par l'ASE**  
(France entière)

en cours au 31/12	AEMO administratives	AEMO judiciaires	Total	% AEMO judiciaires
1976	40 968	72 785	113 553	64 %
1978	39 960	72 347	112 307	64 %
1980	38 083	72 129	110 212	65 %
1981	37 754	73 708	111 462	66 %
1982	37 961	73 048	111 009	66 %
1984	n.d.	n.d.	101 198	n.d.
1986	28 340	76 720	105 060	73 %
1987	n.d.	n.d.	108 656	n.d.
1988	n.d.	n.d.	112 123	70 %*
1989	n.d.	n.d.	115 596	n.d.
1990	n.d.	n.d.	116 800	n.d.
1991	n.d.	n.d.	118 000	n.d.
1992	32 620	89 340	121 960	73 %

Source SESI ;

\* Estimation publiée par le SESI dans "documents statistiques, n° 114, mars 1991

L'examen de ces chiffres montre qu'il y a eu au niveau national une augmentation sensible du poids des AEMO judiciaires, particulièrement entre 1982 et 1986 (de 66 à 73 %), résultant surtout d'une diminution des AEMO administratives au cours de cette période.



---

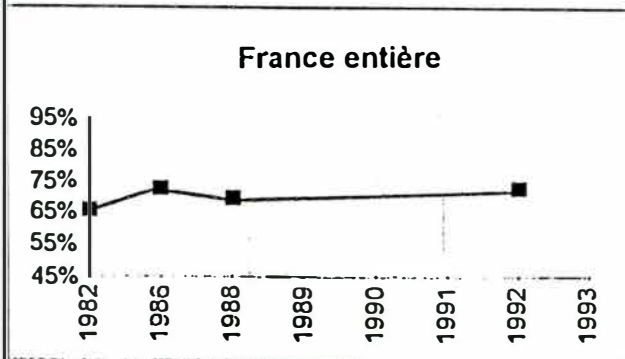
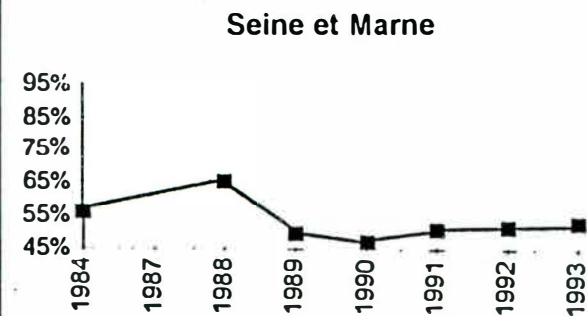
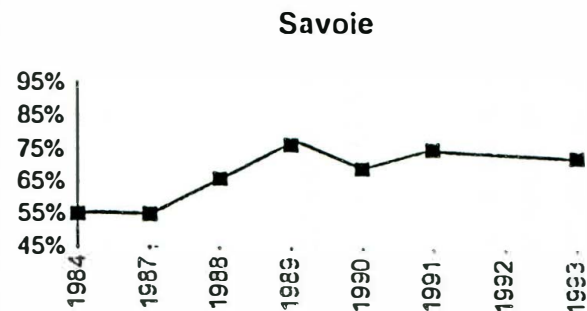
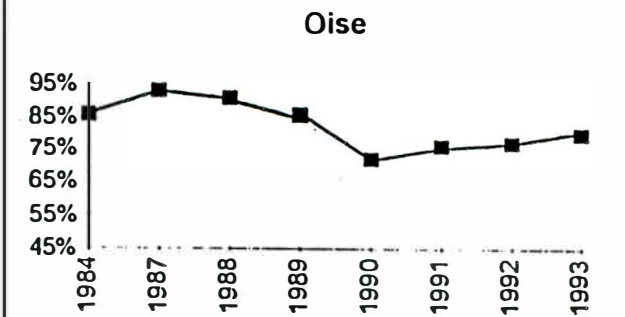
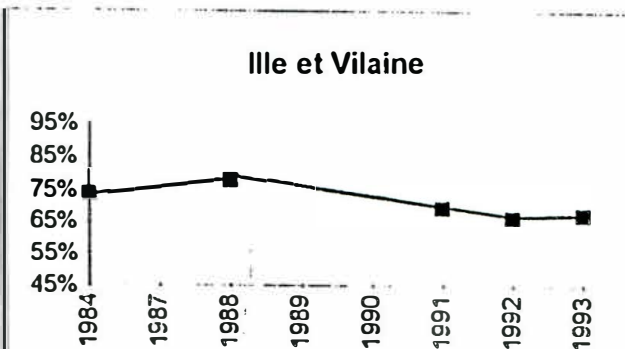
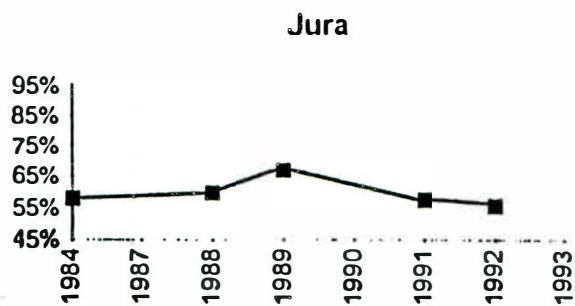
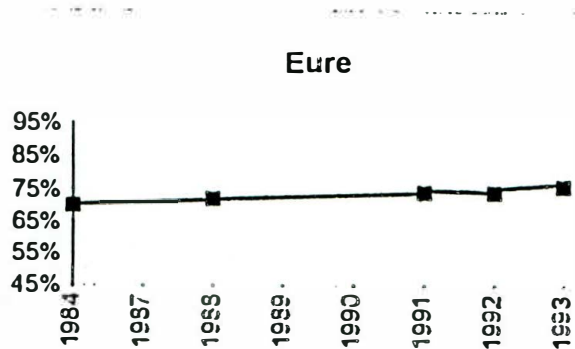
En revanche, on n'observe pas de "judiciarisation" de ce type d'intervention au cours des dernières années : les AEMO administratives et judiciaires ont progressé parallèlement, et les AEMO judiciaires représentent en 1992 73 % de l'ensemble, proportion identique à celle relevée en 1986.

Le tableau de la page suivante montre d'ailleurs qu'aucune tendance concordante n'apparaît sur l'évolution des AEMO, dans six des départements étudiés<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Données non disponibles pour le Pas-de-Calais

Part des AEMO judiciaires dans les AEMO financées par l'ASE



La confrontation avec une autre source statistique, celle des AEMO pour les mineurs "en danger" répertoriées par la PJJ dans le secteur associatif habilité justice fait apparaître une évolution comparable à celle de la série du SESI entre 1986 et 1992 :

en cours au 31/12 (France entière)	AEMO judiciaires ASE*	AEMO art.375 CC secteur habilité**
1986	76 720	64 588
1992	89 340	73 406
Evolution	+ 16 %	+ 14 %

\* Source SESI

\*\* Source PJJ

Enfin, si l'on tient compte des AEMO exercées par le secteur public de la PJJ au titre de l'article 375 du code civil, qui s'ajoutent aux AEMO prises en charge par l'ASE, on relève que la proportion globale des AEMO judiciaires par rapport à l'ensemble des AEMO est d'environ 77 %, en 1992 comme en 1986 ; il n'y a donc pas eu de modification relative des rôles respectifs de l'ASE et de la PJJ pour ce type d'interventions.

En cours au 31/12 (France entière)	AEMO adm.	AEMO jud. ASE	% AEMO jud. ASE	AEMO art.375 PJJ public	% AEMO judiciaires
1986	28 340	76 720	73 %	15 891	77 %
1992	32 620	89 340	73 %	19 556	77 %

Sources SESI et PJJ

*1.2.2 La proportion des mineurs placés sur décision des juges des enfants s'est régulièrement accrue depuis 10 ans*

Si l'on s'appuie sur les séries du SESI concernant l'évolution depuis 1982 du nombre d'enfants placés à l'ASE sur décision judiciaire<sup>(1)</sup> (stock au 31/12 de chaque année), il apparaît que les effectifs ont augmenté régulièrement depuis 1984, mais restent inférieurs en 1992 au niveau atteint en 1982. Il convient de remarquer toutefois que ces données intègrent non seulement les placements prononcés par les juges des enfants, mais aussi les délégations d'autorité parentale à l'ASE, les tutelles confiées à l'ASE et les retraits partiels de l'autorité parentale. Faute de disposer au niveau national des chiffres relatifs à ces trois dernières catégories<sup>(2)</sup>, on ne peut pas isoler le nombre précis de mineurs ayant fait l'objet d'une mesure de placement par les juges des enfants.

L'effectif des mineurs placés directement par les juges des enfants, en établissement ou auprès d'un tiers digne de confiance, a diminué jusqu'en 1990 et remonte légèrement depuis.

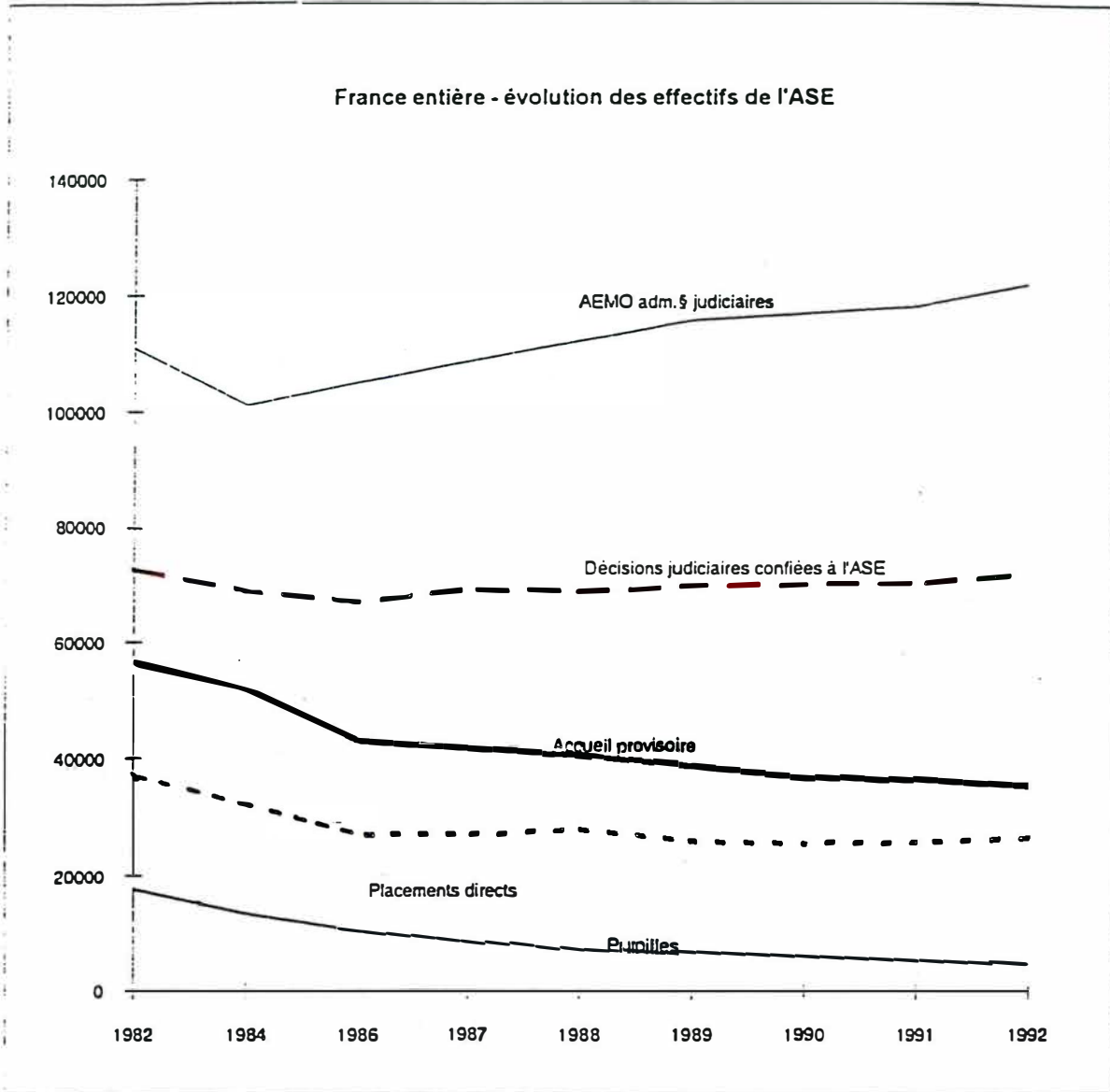
Mais compte tenu de la baisse importante des accueils provisoires (mineurs et jeunes majeurs) sur la période 1982/92, la part globale des placements des juges des enfants (placements à l'ASE + placements directs) dans l'ensemble des placements s'est régulièrement accrue, passant de 60% en 1982 à 71 % en 1992.

---

<sup>(1)</sup> Il n'est pas nécessaire, pour apprécier la "judiciarisation" des placements, de prendre en compte les mineurs placés au titre de l'art. 375 du code civil dans les établissements du secteur public PJJ, dont le nombre est très faible.

<sup>(2)</sup> Les effectifs de ces catégories sont très faibles : d'après l'estimation effectuée par le SESI, il y avait au 31/12/92 3 346 DAP ASE, 2 094 tutelles déferées à l'ASE, et 38 retraits partiels de l'autorité parentale.





## France entière

## Evolution des actions éducatives en milieu ouvert et des placements financés par l'ASE

## Stocks

Enfants présents au 31/12	1982	1984	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
AEMO administrative	37961	n.d.	28340	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	32622
AEMO judiciaire	73048	n.d.	76720	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	89340
<b>AEMO</b>	<b>111009</b>	<b>101198</b>	<b>105060</b>	<b>108656</b>	<b>112123</b>	<b>115596</b>	<b>116800</b>	<b>118000</b>	<b>121962</b>
Accueil provisoire mineurs	41462	33939	24875	23028	21292			17000	15620
Accueil provisoire majeurs	15058	18051	18036	18662	19227			19300	19677
<b>Accueil provisoire</b>	<b>56520</b>	<b>51990</b>	<b>42911</b>	<b>41690</b>	<b>40519</b>	<b>38682</b>	<b>36700</b>	<b>36300</b>	<b>35297</b>
Pupilles	17662	13438	10429	8633	7329	6615	6100	5500	4710
Décisions judiciaires confiées à l'ASE*	72628	68813	66867	69168	68709	69708	70000	70100	71792
Placements directs**	36986	n.d.	27071	26966	27875	25912	25400	25700	26513
<b>TOTAL</b>	<b>294805</b>	<b>n.d.</b>	<b>252338</b>	<b>255113</b>	<b>256555</b>	<b>256513</b>	<b>255000</b>	<b>255600</b>	<b>260274</b>

\* DAP ASE + tutelle ASE + retrait partiel de l'autorité parentale + placement à l'ASE par le juge des enfants

\*\* Placement par le juge auprès d'un tiers digne de confiance, d'un établissement ou service, DAP particulier ou établissement

milieu ouvert/total	38%	n.d.	42%	43%	44%	45%	46%	46%	47%
AEMO judiciaires/AEMO	66%	n.d.	73%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	73%
placements J.E./placements	60%	n.d.	64%	66%	67%	68%	69%	70%	71%
placements J.E./placements mineurs	65%	n.d.	73%	75%	77%	n.d.	n.d.	81%	83%
placements jud.+pupilles/placements	69%	n.d.	71%	72%	72%	73%	73%	74%	74%

Source : statistiques SESI ; données 1992 provisoires

\* La série France entière intègre les DAP ASE et tutelle ASE, catégories à faibles effectifs, qui ne sont pas des placements du juge des enfants mais que la statistique du SESI ne permet pas d'isoler.

Dans six des départements étudiés, cette proportion a également augmenté au cours des dix dernières années ; elle se situe cependant à des niveaux assez diversifiés : de 63 % en Savoie et dans le Jura à 76 % en Ille-et-Vilaine, au 31 décembre 1993.

La tendance à la judiciarisation des placements est encore plus nette si l'on ne considère que les mineurs ; en effet, l'accueil provisoire a changé de nature au cours des dix dernières années : Avant la décentralisation, l'ASE accueillait sur décision administrative deux fois plus de mineurs que de majeurs ; elle accueille aujourd'hui 19 700 jeunes majeurs contre 15 600 mineurs.

Il en résulte une augmentation très forte de la part des mineurs placés sur décision des juges des enfants (placements à l'ASE + placements directs) dans l'ensemble des mineurs placés : de 65 % en 1982 à 83 % en 1992.

L'évolution observée dans les départements étudiés est concordante avec cette tendance nationale.

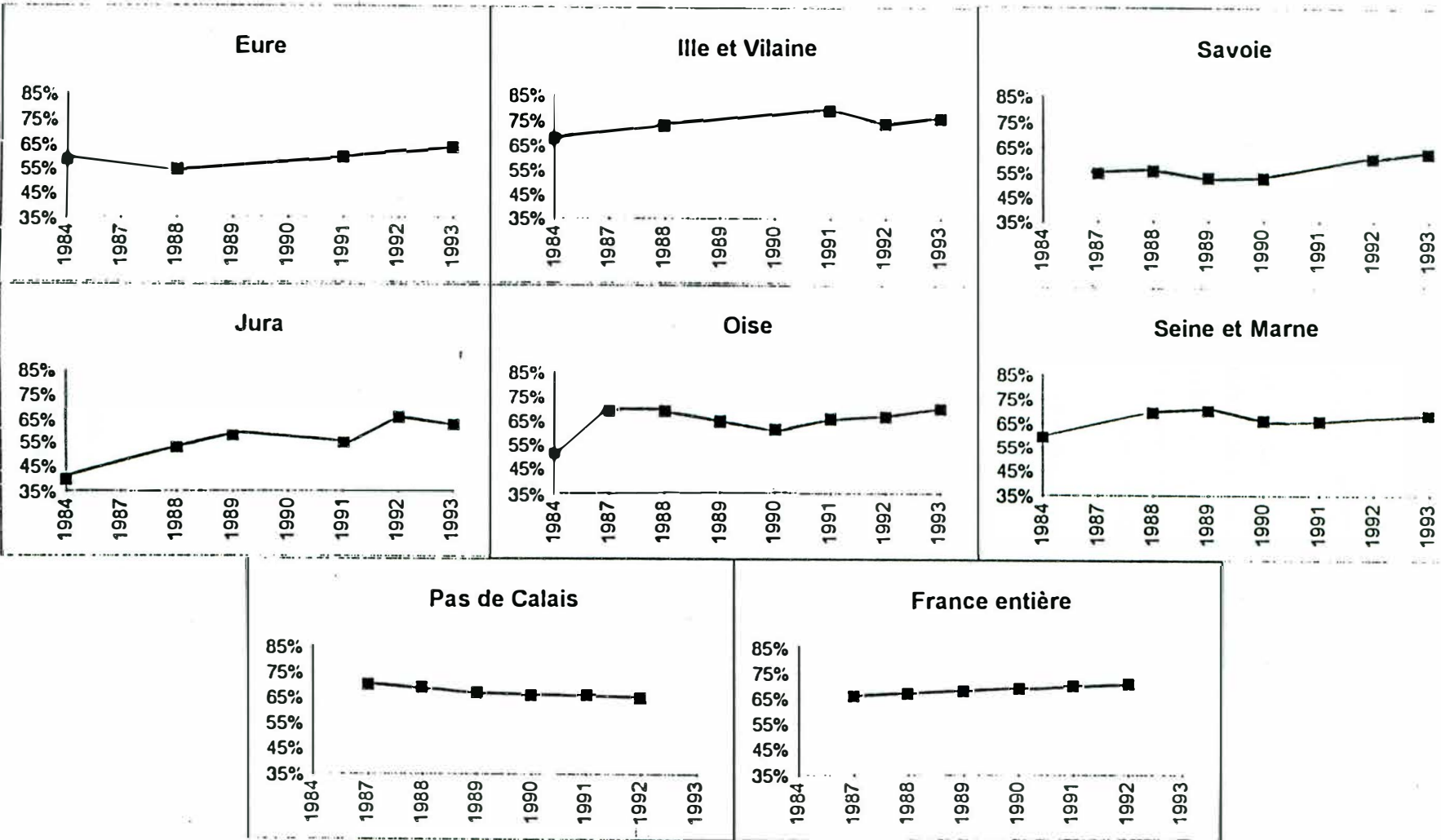
Il convient cependant de relativiser ce diagnostic en examinant un dernier indicateur : celui de la part globale des décisions judiciaires, entendues au sens large en incluant les pupilles de l'Etat<sup>(1)</sup> ; cet indicateur est intéressant au regard du débat relatif aux "dépenses obligatoires" dans le cadre de la décentralisation, puisqu'il inclut tous les mineurs dont la prise en charge s'impose aux départements

On constate qu'il a crû également durant la période considérée, mais dans des proportions bien moindres, compte tenu de la chute constante des effectifs de pupilles : 69 % de l'ensemble des placements en 1982, 71 % en 1986, 74 % en 1992.

---

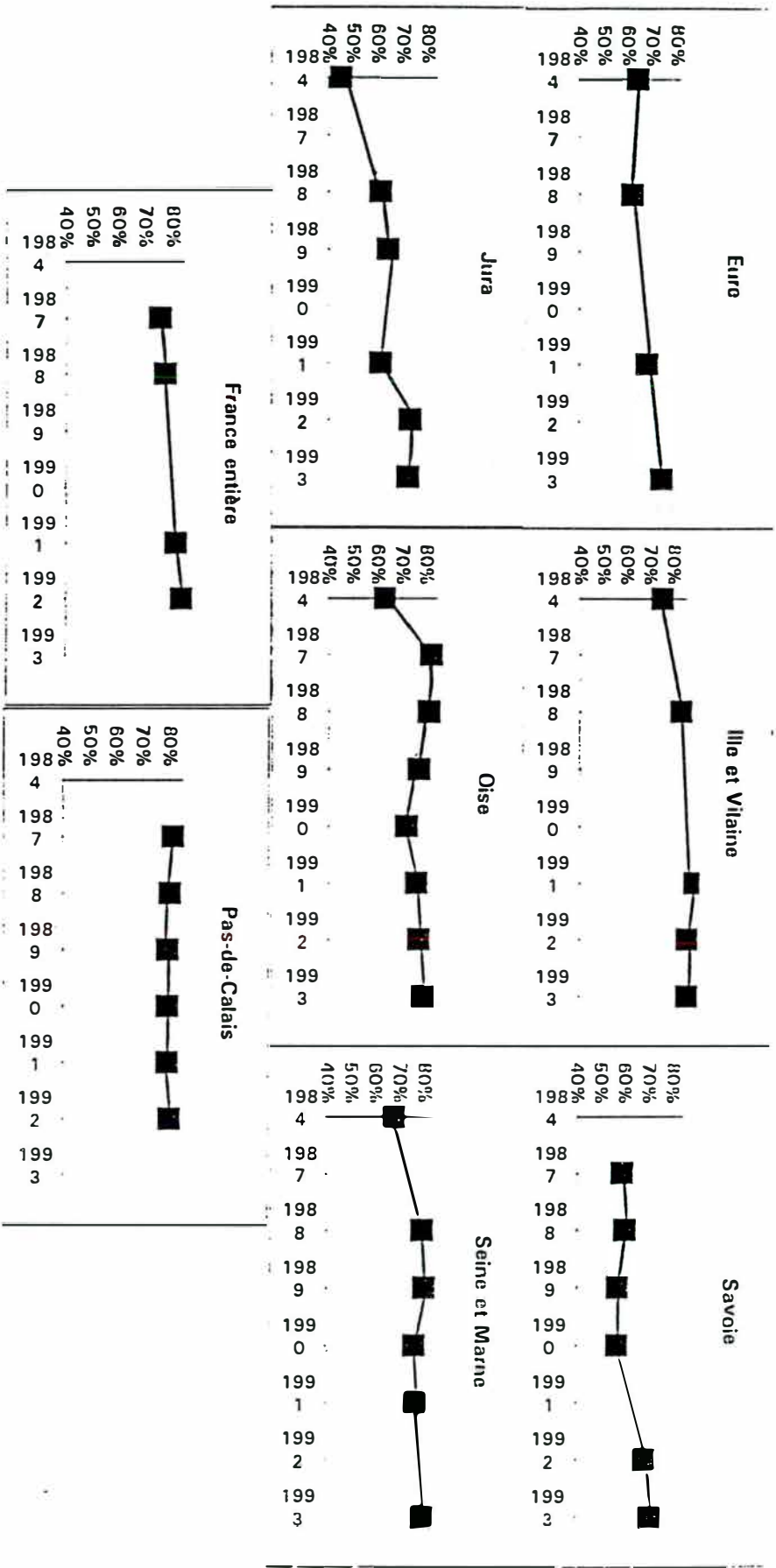
<sup>(1)</sup> L'admission des pupilles de l'Etat s'effectue soit sur décision judiciaire (ex : déclarations judiciaires d'abandon), soit par arrêté du Président du Conseil Général ; dans ce cas cependant, il s'agit d'une compétence liée, étroitement encadrée par les textes législatifs.

Part des décisions du juge des enfants dans les placements





Part des placements des J.E. dans les placements de mineurs



\* Part des mineurs placés sur décisions du juge des enfants (placements à l'ASE et placements directs) dans l'ensemble des mineurs placés

*1.2.3 La part des mesures judiciaires résulte de multiples facteurs et se révèle très difficile à interpréter*

Si l'on peut parler de "judiciarisation" du dispositif de protection de l'enfance, tout en nuanciant le propos, il convient cependant de relever que ce phénomène n'a rien d'anormal, bien au contraire. En effet, depuis dix ans, tout a concouru à la judiciarisation, tant l'évolution de la situation sociale et des pratiques professionnelles, que celle du cadre législatif.

► Les causes sociales et professionnelles de l'augmentation de la saisine de la justice sont multiples et connues des différents acteurs. On peut les énumérer rapidement, sans prétendre à l'exhaustivité :

– la dégradation de nombreuses situations familiales ces dernières années, relevée pratiquement partout, mais avec des situations locales dramatiques (exemple de la poche de Lens dans le Pas-de-Calais) ;

– la multiplicité des tâches des assistantes sociales de secteur, accrue depuis la mise en place du RMI et des dispositifs départementaux d'insertion, de logement des défavorisés, de prévention des impayés, les empêche de se consacrer à des situations particulièrement lourdes et incite à les faire prendre en charge par des équipes spécialisées ;

– l'"effet parapluie" de la saisine de la justice consécutive aux poursuites contre des travailleurs sociaux, vécues comme un véritable traumatisme par la profession ("le syndrome d'Auch"), même lorsque ces poursuites n'aboutissent pas (Jura) ;

► Les moyens de la prévention et les modalités d'organisation du département influent aussi sur la saisine de la justice. Certains services départementaux ont une tradition de forte présence et de travail en commun du service social, de l'ASE et de la PMI au sein des circonscriptions dont la responsabilisation est accompagnée d'importants efforts méthodologiques, d'organisation et de formation (Ille-et-Vilaine). Pour d'autres, cet effort est plus récent, mais se traduit par de profonds changements organisationnels, avec une attention particulière portée à l'affectation des personnels, notamment celle des assistantes sociales de secteur (Eure). En effet, l'affectation de jeunes assistantes sociales dans des secteurs difficiles peut se traduire par des signalements pour des situations qui auraient continué à être prises en charge par une autre assistante sociale ayant plus d'expérience ou mieux encadrée au niveau de la circonscription.

Les changements intervenus dans les modalités de recrutement des personnels d'encadrement sont également déterminants, plus particulièrement le remplacement progressif des inspecteurs formés par l'Ecole nationale de santé publique (ENSP) par des attachés territoriaux. La mission a pu constater combien la légitimité technique des cadres administratifs est importante pour que les travailleurs sociaux acceptent que leur hiérarchie ne transmettent pas à l'autorité judiciaire une situation qu'ils avaient signalée.

L'insuffisance de moyens d'investigation spécialisés au niveau du département conduit aussi à saisir la justice pour ordonner de telles mesures.

Enfin, la couverture insuffisante de certains secteurs influe sur les saisines. Ainsi, par exemple, l'absence temporaire de plusieurs assistantes sociales sur le secteur de Creil, dans la période de transition entre le déconventionnement du service social de la CAF et le recrutement d'assistantes sociales du département, s'est traduite par une augmentation des signalements parvenus au juge des enfants de Senlis.

► **Le législateur, lui-même, induit la judiciarisation**

- la loi du 6 juin 1984, reprenant les propositions du rapport "Bianco-Lamy", a renforcé le droit des parents en matière d'aide sociale à l'enfance, leur permettant une meilleure information et une assistance. Elle a notamment formalisé les conditions de recueil de leur accord à toute mesure prise par l'ASE, a limité la durée de toute mesure à une année et prévu l'examen avec le mineur de toute décision le concernant, son avis étant recueilli (articles 55 à 59 CFAS).

Ces dispositions ont changé le rapport entre les travailleurs sociaux et les familles, avec, parfois, un recours au juge dès manifestation d'un conflit, même temporaire, voire de risque de conflit. Il a été exprimé à plusieurs reprises à la mission que des saisines du juge aux fins de placement étaient provoquées après un accueil temporaire, pour construire un projet à moyen terme et se prémunir contre les changements d'attitude des parents. De même, des travailleurs sociaux provoquent-ils parfois un recours au juge par besoin d'un "rappel à la loi"; cette intervention du juge, sans doute ponctuellement nécessaire, provoque un transfert de la gestion du dossier vers la justice. Aussi, des parquets pratiquent-ils eux-mêmes ce "rappel à la loi" pour ensuite laisser l'intervention sociale se conduire sous l'égide du département chaque fois que cela est possible.

- la loi du 6 janvier 1986 s'est quant à elle plutôt située dans une logique inverse de celle de la judiciarisation, en prévoyant une durée maximum de deux années pour les mesures éducatives ordonnées par le juge des enfants, lorsqu'elles étaient exercées par un

---

service ou une institution (article 375 al.3 code civil). L'obligation de rendre un nouveau jugement pour tout renouvellement contribue à s'assurer de la réévaluation périodique de la mesure.

- la loi du 10 juillet 1989 sur l'enfance maltraitée, qui incite à saisir l'autorité judiciaire dès qu'un risque de maltraitance ou d'abus sexuel a été repéré, la mise en place de téléphones verts, les campagnes nationales et locales de sensibilisation à ces questions, ont certainement contribué à une saisine plus grande de la justice. Le bilan d'application de cette loi qui doit être présenté au parlement à la fin de l'année devrait permettre, sur une période significative, d'évaluer son impact sur les saisines de la justice en assistance éducative. On peut parallèlement souligner que le nombre d'affaires pénales traitées par la justice, relatives aux abus sexuels envers les mineurs, est en forte augmentation ces dernières années.

- la loi du 8 janvier 1993 qui, entre autres, a réformé le régime de l'autorité parentale, a eu pour effet d'obliger l'ASE à saisir le juge en cas de difficulté à recueillir l'accord d'un des deux parents, parfois disparu ou se désintéressant totalement de l'enfant, dans l'hypothèse d'un placement volontaire auquel adhère cependant le parent qui a la charge effective du mineur.

► Des pratiques de juges des enfants peuvent contribuer à la judiciarisation. En effet, s'il n'y a pas de volonté délibérée de la part des juges des enfants d'augmenter le nombre de leurs saisines, la plupart s'estimant déjà surchargés, il est vrai que certaines pratiques, fort utiles par ailleurs, provoquent une augmentation des saisines. Ainsi, la participation d'un juge des enfants à de nombreuses manifestations extérieures, telles des rencontres en milieu scolaire, a pour effet de permettre plus facilement aux mineurs et aux enseignants de s'adresser à ce juge proche et identifié. Un accès direct au juge par le biais de permanences, sans filtre du SEAT<sup>(1)</sup>, un réseau et des contacts permanents à l'extérieur par un magistrat restant assez longtemps sur le même poste attirent certainement vers la justice, soit des situations adressées, directement ou non, par des travailleurs sociaux et des personnels de santé, soit les parents et les mineurs eux-mêmes.

Toutefois, dans les sept départements, il n'a pas été relevé de saisines d'office manifestement hors compétence de la part des juges. Quelques-uns sont seulement plus "interventionnistes" que d'autres, préférant agir en amont. A l'inverse, il a d'ailleurs été constaté à plusieurs reprises que lorsqu'un juge refusait de se saisir sur un signalement de

---

<sup>(1)</sup> Service éducatif auprès des tribunaux - PJJ



l'ASE, ce signalement revenait quelque temps plus tard avec une motivation plus forte ou un élément nouveau qui contraignait à la saisine.

Les départements, à propos des pratiques des juges des enfants, évoquent parfois la "double mesure" et le "double dossier".

- Le système dit de la "double mesure" consiste à ordonner pour le même mineur une mesure de placement et une mesure d'AEMO permettant de maintenir les liens avec la famille, les deux mesures étant financées par le département. L'article 375-4 du code civil prévoit expressément cette possibilité pour le placement direct, mais pas en cas de placement à l'ASE (article 375-3 du code civil). Dans ce dernier cas, c'est au département de prévoir si les relations avec la famille sont assurées par un référent du service accueillant, ou bien si elles sont renforcées par l'intervention d'un travailleur social de circonscription ou d'un service spécialisé. Mais les juges estiment parfois que le suivi de l'ASE est insuffisant, ce qui justifie la double mesure. Des praticiens estiment que c'est la loi du 6 janvier 1986, prévoyant la révision des mesures tous les deux ans, qui a révélé la nécessité d'un accompagnement de la famille dont l'enfant était placé.<sup>(1)</sup>

- La pratique du "double dossier" consiste, à partir de faits de nature pénale commis par un mineur, à ouvrir un dossier d'assistance éducative, sur réquisition du parquet ou en saisine d'office. Les départements considèrent qu'ils n'ont pas à financer des mesures pour des délinquants dont la prise en charge revient à l'Etat. Les juges des enfants expliquent cette pratique par les avantages de la souplesse de gestion d'un dossier en assistance éducative, par opposition aux contraintes de la procédure pénale, notamment la nécessité de réunir le tribunal pour enfants pour toute décision modificative.

Là encore, il convient sans doute de bien distinguer selon les situations, car le statut d'un mineur ne peut se réduire à un fait isolé. Ainsi, par exemple, un vol dans un magasin peut révéler, dans l'enquête qui suit, une situation familiale de danger nécessitant une intervention éducative. A l'inverse, le non-traitement ou le traitement tardif de dossiers pénaux par certains tribunaux pour enfants ne peut justifier cette pratique pour de simples raisons de commodité.

Sur le plan théorique, la pratique du "double dossier" est revendiquée par l'association des magistrats de la jeunesse : *"la double ouverture est le plus souvent créatrice de richesses et d'interventions, permet de juger rapidement l'acte et de passer à*

---

<sup>(1)</sup> "Réflexion sur une pratique des doubles mesures", rapport d'un groupe de travail animé par Mme Noclain et M. Huyette, juges des enfants à Boulogne en 1990

---

*une logique autre... évitant d'enfermer [le mineur] dans un statut de délinquant". Cette pratique est de toute façon beaucoup moins fréquente qu'il nous l'est reproché sans d'ailleurs que ces reproches soient étayés par des statistiques"<sup>(1)</sup>*

A propos de ce dernier point, la mission n'a en effet remarqué, au fil de l'examen de dossiers pour le besoin de l'enquête, qu'un nombre infime de "doubles dossiers", à savoir précisément des ouvertures en assistance éducative à partir de faits pénaux, essentiellement pour des raisons de facilité de gestion. Il est toutefois difficile d'en tirer une conclusion, le sondage n'ayant pas été orienté sur une telle recherche.

### *1.3 Les circuits de signalement et de saisine, très variables, semblent s'améliorer*

L'article 375 du code civil prévoit trois modes différents de saisine du juge des enfants lorsqu'un mineur est en situation de danger :

- la saisine directe par un parent ou les deux conjointement, par la personne ou le service à qui l'enfant a été confié, par le tuteur, par le mineur lui-même;
- la saisine sur requête du ministère public ;
- la saisine d'office (ou "auto-saisine") du juge des enfants, soulignée comme devant être exceptionnelle.

Dans les rapports entre les départements et l'ASE, la loi du 10 juillet 1989 a prévu plus spécialement le signalement sans délai à l'autorité judiciaire lorsqu'un mineur est victime de mauvais traitements ou est susceptible de l'être (article 69 CFAS).

Le circuit des signalements couvre deux phases successives qui, hors les faits de nature pénale, pourraient être souvent plus clairement distinguées : d'une part, la prévention et la prise en charge administrative, de la compétence de l'ASE, dont le rôle de coordination est loin d'être toujours reconnu par les autres acteurs, d'autre part, la phase de saisine de l'autorité judiciaire, puis de traitement, qui implique un rôle renforcé des parquets.

---

<sup>(1)</sup> Contribution à la loi quinquennale sur la justice février 1994

Le sondage réalisé par la mission dans les sept départements visités a permis de mesurer les pratiques locales.

*1.3.1 Le rôle de coordination de l'ASE en amont du signalement judiciaire a un impact positif mais n'est pas encore accepté par tous*

► **Un cadre législatif amélioré en 1989**

Le dispositif résultant des lois du 6 juin 1984 et du 6 janvier 1986 a été complété par la loi du 10 juillet 1989 relative à l'enfance maltraitée qui, intégrée dans les articles 66 et suivants du CFAS, prévoit les conditions dans lesquelles le président du conseil général doit organiser le dispositif d'information en matière de prévention des mauvais traitements. La loi du 18 décembre 1989 a prévu les modalités selon lesquelles le service de PMI devait participer aux actions de prévention.

L'état de l'organisation des dispositifs départementaux d'alerte et d'observation a notamment fait l'objet d'un guide méthodologique de l'ODAS pour améliorer la production des données ("L'observation de l'enfance en danger : guide méthodologique" ODAS éditeur 1994). Selon une étude réalisée par cet organisme à l'automne 1993, la mise en place d'un système départemental de centralisation progressait rapidement, de même que les contacts réguliers avec l'autorité judiciaire.

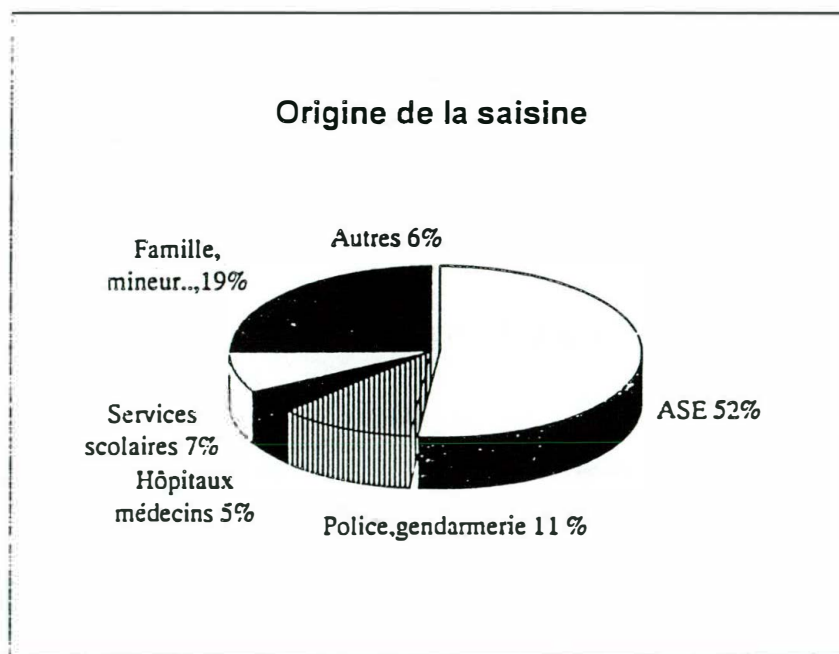
► **L'ASE est à l'origine de plus de la moitié des saisines de la justice en assistance éducative**

Le sondage réalisé sur 823 dossiers ouverts dans les cabinets de 26 juges des enfants au premier trimestre 1994 peut aider à mesurer, de façon indicative, ce rôle de coordination de l'ASE.

On constate que la part des saisines provenant de l'ASE sur l'ensemble des dossiers nouvellement ouverts se situe à **52 %**. Elle serait légèrement supérieure à la moitié (de 50% à 60%) dans cinq départements sur sept. Le département du Jura serait, quant à lui, à l'origine d'environ trois-quart des saisines, tandis qu'à l'opposé le département de Seine-et-Marne ne serait à l'origine que d'un peu plus du tiers.

Sur l'ensemble de l'échantillon, l'origine des saisines de la justice dans les sept départements étudiés se répartissait ainsi :

**Sondage sur 823 dossiers d'assistance éducative ouverts  
au 1er trimestre 1994**





L'observatoire régional de Normandie (cf supra), a procédé à une étude à partir de 428 fiches renseignées en 1993 par les juges des enfants de trois tribunaux (Le Havre, Caen et Rouen). Celle-ci aboutit à des résultats proches, même si les catégories considérées sont légèrement différentes.

Les départements ont généralement été étonnés d'apprendre qu'ils ne représentaient guère plus de la moitié des saisines des juges des enfants. Il est vrai que la part des dossiers transmis par la police et la gendarmerie (fugues, affaires de mineurs victimes, ou signalements incidents à une procédure pénale) et les saisines directes de familles peut être importante et n'entre pas dans le champ de la coordination départementale. Outre les signalements de l'éducation nationale, ceux des hôpitaux (le cas des situations d'extrême urgence doit bien entendu être traité de façon particulière) pourraient sans doute faire l'objet d'une meilleure coordination départementale. Il a été relevé en effet quelques situations locales où des hôpitaux saisissent directement la justice en paraissant ignorer l'ASE (par exemple Saint-Malo).

► **Les difficultés de coordination avec certains acteurs, en particulier l'éducation nationale**

Si la loi du 10 juillet 1989 a permis de positionner clairement l'ASE au centre du dispositif d'alerte relatif aux mineurs maltraités, aucune cohérence d'ensemble n'a cependant été donnée aux signalements ne relevant pas de la maltraitance, pour lesquels le rôle de l'ASE devrait être plus clairement reconnu. Les articulations avec l'éducation nationale peuvent illustrer ce problème.

Les personnels de l'éducation nationale traitent souvent directement avec l'autorité judiciaire, sans demander une évaluation de la situation par les services sociaux du département. Par exemple, dans le département de l'Oise, une convention a été signée entre l'éducation nationale, le préfet, les procureurs de Beauvais et Senlis, les services de police et gendarmerie, concernant les infractions dont les mineurs étaient auteurs ou victimes. Cette initiative s'inscrit dans les orientations définies par la Chancellerie de rapprochement avec l'éducation nationale. Elle permet de dégager une politique cohérente et de clarifier les procédures entre les services de l'Etat sur les faits de nature pénale, mais paraît toutefois présenter l'inconvénient d'exclure le département du dispositif. L'éducation nationale, qui a pris l'habitude de traiter directement avec les autorités judiciaires même pour les affaires de nature civile, est dans ce département à l'origine d'environ 18% des

dossiers ouverts par les juges des enfants<sup>(1)</sup>, selon le sondage réalisé sur un trimestre, sans compter les classements sans suite effectués par le parquet. A Amiens, par contre, le département a été associé au dispositif (cf infra).

Dans certains départements visités, il a été constaté que l'ASE jouait parfaitement un rôle de coordination accepté par les autres acteurs. Ainsi, dans le Jura, les signalements par l'éducation nationale ou d'autres services passent par l'ASE. Il apparaît que, si les accords passés entre les responsables d'administration sont importants, la qualité des relations entre les services scolaires et les assistantes sociales de secteur est déterminante.

L'ASE n'est pas encore institutionnellement reconnue dans son rôle de centralisation de l'information. Le département ne peut à lui seul maîtriser la saisine de la justice pour les dossiers qu'il connaît ou est susceptible de connaître, puisque à tout moment n'importe quel interlocuteur peut alerter lui-même directement le procureur ou le juge.

Seul un accord clair passé entre l'ASE et les parquets locaux paraît en mesure de résoudre ce problème de coordination, le parquet pouvant expliquer à ses différents interlocuteurs les raisons de son refus de se saisir dans les cas où le dossier peut être géré, au moins dans un premier temps, par le département. A cette fin, les parquets de Rennes et de Meaux<sup>(2)</sup>, entre autres, ont adressé une note précise sur les procédures de signalement et les échanges d'information, le département de Seine-et-Marne réalisant un guide du signalement et des actions de formation à destination de l'ensemble des services et notamment de l'éducation nationale. Ce type d'initiatives semble se développer.

► **L'orientation vers le système judiciaire se fait le plus souvent d'emblée**

A partir des 823 dossiers étudiés dans les cabinets des juges des enfants, la mission a fait ressortir dans les services départementaux ceux pouvant concerner les mineurs en cause et leurs familles, afin de déterminer s'ils avaient été antérieurement suivis en prévention et en particulier s'ils avaient bénéficié d'une mesure administrative de l'ASE.

Cette tentative d'approcher les processus de passage entre le dispositif administratif et le dispositif judiciaire pose de nombreux problèmes méthodologiques. En effet, s'il est relativement aisé d'identifier le nombre précis de mesures financées, il aurait fallu pouvoir

---

(1) Contre 7% sur l'ensemble de l'échantillon

(2) L'accord concerne aussi Melun, sans être formalisé par écrit.

---

distinguer parmi elles les simples aides financières, de l'intervention d'une travailleuse familiale et du suivi éducatif à domicile.

En outre, les systèmes d'organisation et de tenue des dossiers sont très différents selon les départements (ainsi dans le Pas-de-Calais, les secteurs de Boulogne et Saint-Omer sont déconcentrés, certains dossiers restent dans les circonscriptions ; le processus de décision est déconcentré en Ille-et-Vilaine et reste centralisé dans l'Eure).

Globalement, sur six départements, le nombre de dossiers dans lesquels il a été repéré une mesure administrative préalable pour le mineur ou sa famille est de l'ordre de 15 %. Ce chiffre ne peut être qu'une évaluation minimum, puisque dans certains départements les aides financières ASE ne figuraient pas dans les dossiers. La notion plus large – et à bien des égards plus pertinente – de famille "connue antérieurement par le service social ou la PMI" s'est révélée, quant à elle, encore plus difficile à cerner (cf résultats de l'enquête à la fin du rapport).

Les éléments recueillis suggèrent que les services sociaux des départements jouent un rôle décisif, et parfois prépondérant, dans la détection, l'orientation et l'évaluation des situations ; si le choix entre le mode d'intervention administratif ou judiciaire paraît se faire le plus souvent d'emblée, en fonction des caractéristiques propres de la situation observée et du milieu familial, une minorité significative des dossiers se "judiciarisent" en cours d'intervention. Mais il s'agit là d'hypothèses qui restent à valider : seule une étude prospective sur des files actives de mineurs permettrait de disposer de résultats fiables pour quantifier ces passages du suivi social à la prise en charge administrative ASE et à la prise en charge judiciaire.

Le département du Pas-de-Calais a analysé le devenir des jeunes ayant bénéficié d'interventions éducatives à domicile. Il relève dans son rapport d'activité 1994 que, sur 287 mesures terminées au cours de l'année 1993, 19% ont fait l'objet d'un signalement judiciaire, ce chiffre variant dans une fourchette entre 19 et 25% sur les quatre dernières années<sup>(1)</sup>

---

<sup>(1)</sup> L'étude de l'ARSO sur deux départements, réalisée dans le cadre de l'évaluation du CIME, sur une problématique proche, relevait que le nombre de passage d'une filière administrative à une filière judiciaire civile était faible, moins de 10% des situations observées.

► Les signalements de l'ASE sont généralement appréciés de la justice

Dans les sept départements visités, les procédures provenant de l'ASE donnent lieu à peu de classements sans suite de la part des substituts chargés des mineurs. Elles sont généralement considérées comme de bonne qualité et fiables. Il arrive seulement que les parquets fassent procéder à des vérifications par le SEAT ou demandent à l'ASE quelques éléments complémentaires.

Il ne paraît pas y avoir non plus de divergences majeures entre les juges des enfants et l'ASE sur l'appréciation de la notion de danger. Les décisions de non-lieu qui ont pu être analysées sur un trimestre correspondaient généralement à une évolution de la situation après l'entretien avec le juge ou une mesure d'investigation. Seule exception, le département du Jura, où a été relevé un taux important de non-lieux (10 sur 43 dossiers ouverts au premier trimestre 1994, tendance vérifiée sur le dernier trimestre 1993, 13 décisions de non-lieu pour 40 dossiers) semblant révéler un filtre insuffisant au niveau du département et du parquet, la saisine étant motivée fréquemment de la façon suivante : "nécessité d'un entretien avec le juge des enfants", "besoin d'une enquête sociale", "besoin d'une action éducative", "d'une action spécialisée"... Le "plateau technique" mis en place au début 1994 dans ce département devrait certainement aider à une plus grande maîtrise des signalements.

*1.3.2 Si la politique des parquets en matière d'assistance éducative paraît s'affirmer, elle revêt souvent un aspect formel et dépend des moyens qu'ils peuvent y consacrer*

► Les circuits de saisine de la justice par l'ASE sont très divers

Les circuits de signalement et de saisine sont encore très disparates selon les départements. Si l'on ne retient que les transmissions des signalements par l'ASE à la justice, on remarque que les départements transmettent leurs dossiers :

- en double au parquet et au juge des enfants territorialement compétents dans l'Oise et le Pas-de-Calais ;

- au parquet uniquement, en Ille-et-Vilaine (sans information du parquet de Saint-Malo pour les mineurs domiciliés dans ce ressort) et dans le Jura (avec une copie au parquet de Dôle pour information), ainsi que dans l'Eure, en Savoie et en Seine-et-Marne.



---

L'envoi du signalement au parquet apparaît cependant quasiment systématique dès que les faits à l'origine du signalement présentent une coloration pénale.

Les pratiques diverses de juges des enfants viennent parfois perturber l'organisation d'un circuit. Certains magistrats sont très stricts sur le principe de la saisine par le parquet et, même s'ils reçoivent directement un signalement, ne se saisissent que sur réquisition du substitut après lui avoir transmis le dossier. A l'inverse, ont été relevées des saisines d'office (essentiellement des transmissions directes par l'ASE au juge) dont le parquet n'était jamais informé.

L'envoi conjoint au parquet et au juge des enfants est le plus souvent inutile et source de dysfonctionnements ; ainsi, a été constaté un classement par le parquet pour un signalement tandis que le juge des enfants, également saisi, avait de son côté ouvert un dossier sans aviser le parquet.

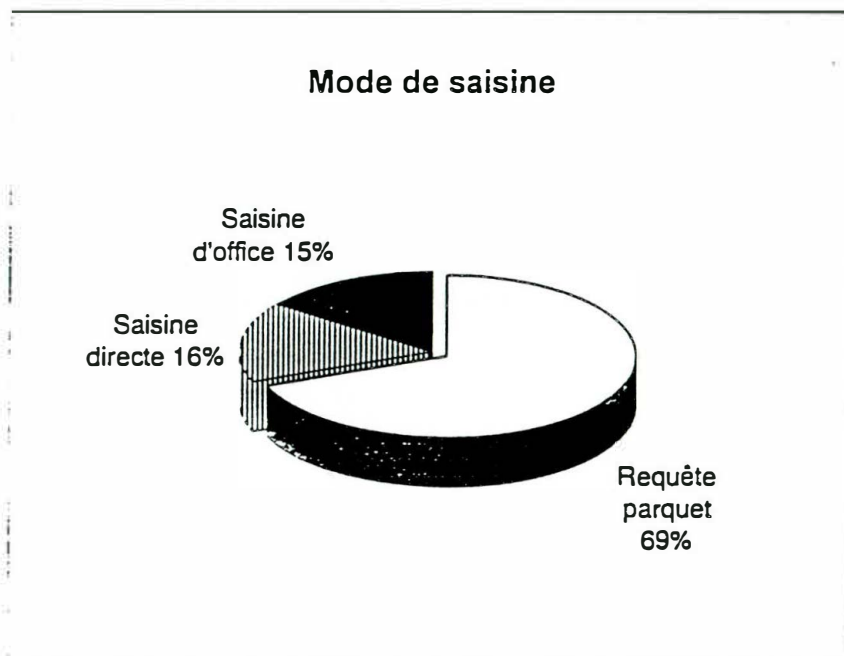
► Les résultats du sondage permettent de mesurer la part des différents modes de saisine du juge des enfants et les saisines du parquet

Les parts respectives des saisines du parquet, des saisines directes et des saisines d'office selon les cabinets et les tribunaux mettent en évidence les différences de pratiques professionnelles<sup>(1)</sup>. Le poids des divers modes de saisine, sur 823 dossiers étudiés, se traduit ainsi :

---

<sup>(1)</sup> Cf tableaux présentant les résultats de l'enquête

**Sondage sur 823 dossiers d'assistance éducative ouverts  
au 1er trimestre 1994**



Sur l'ensemble des départements visités, le parquet est donc à l'origine de plus des deux-tiers des saisines des juges des enfants, dans une fourchette allant, pour six d'entre eux, de 64 à 90%. L'Oise s'écarte de ce chiffre avec le taux le plus bas (47%), correspondant au fait que le département transmet directement ses dossiers aux juges des enfants, et expliquant a contrario le taux d'environ 45% de saisines d'office.

Le taux élevé de saisines directes relevé dans quelques cabinets des TPE d'Arras, Béthune, Meaux, Melun et Rennes (pouvant représenter de 25 à 45% du total des dossiers) traduit essentiellement la grande accessibilité voulue par plusieurs juges aux parents et mineurs désirant les rencontrer directement, et des rapports privilégiés entretenus par ces magistrats avec certains interlocuteurs (médecins, chefs d'établissements scolaires).

Les résultats du sondage ont bien entendu été discutés avec les magistrats concernés pour voir s'ils semblaient correspondre à leurs pratiques et permettre une interprétation compte tenu des éléments aléatoires de l'échantillon étudié.

Ces résultats ne correspondent pas à l'étude sur échantillon de dossiers de 2.510 mineurs sur le premier semestre de l'année 1986 dans 18 cabinets de juges des enfants, réalisée par Mme Lahalle pour le conseil de la recherche (cf supra). En effet, avaient été pris en compte dans cette étude l'ensemble des dossiers traités par les juges des enfants, incluant notamment les instances modificatives. Cela expliquait notamment le taux de 49,4% de saisines d'office, compte tenu des renouvellements de mesures à l'initiative du juge des enfants, ainsi que la part importante des services d'AEMO (28%) dans l'origine de la saisine, alors qu'il s'agissait pour beaucoup de demandes de prolongation de prise en charge.

L'observatoire régional de Normandie, en revanche, a trouvé un taux de saisine par le parquet très proche de celui de la mission, soit 71% -66% à Caen, 76% à Rouen et 81% au Havre-. Le taux élevé dans cette dernière juridiction s'explique par la politique volontariste menée en matière d'assistance éducative.

Pour une meilleure régulation de la saisine des juges, apparaît donc déterminante la réponse que pourra donner le parquet, de façon préalablement discutée avec l'ASE, à condition qu'il y ait accord avec les juges des enfants sur le passage obligé par le parquet, sauf situation exceptionnelle. L'argument tiré de l'urgence, parfois soulevé par les juges des enfants ne paraît pas très pertinent : en effet, à partir du vendredi soir, c'est le parquet qui gère toutes les situations et prononce en particulier les ordonnances de placement provisoire, ce dont alors les juges des enfants ne se plaignent pas.

► Les parquets manifestent la volonté de jouer un rôle dans la régulation des saisines des juges des enfants.

Une politique de maîtrise des flux de saisine de la justice des mineurs a pour condition préalable que les parquets s'intéressent à l'assistance éducative. La circulaire du Garde des Sceaux du 15 octobre 1991 relative au rôle des parquets dans la politique de protection judiciaire de la jeunesse contient de nombreuses dispositions en ce sens.

Il y est souligné que la pratique dite du "double dossier", "*source de regrettables confusions, doit conserver un caractère exceptionnel*". Par ailleurs, il est demandé que les parquets :

- limitent le recours à l'autorité judiciaire aux seuls cas qui en relèvent effectivement ;
- soient destinataires de "*l'ensemble des signalements adressés par les établissements, services et personnes autres que ceux visés à l'article 375 du code civil, de manière à être en mesure de jouer pleinement leur rôle d'orientation des procédures*" ; il est rappelé que la saisine d'office doit garder son caractère exceptionnel.

Il est suggéré également de développer les initiatives tendant à définir les procédures de signalement avec les conseils généraux, de prendre l'attache des établissements d'enseignement et du corps médical. Est recommandée enfin la spécialisation de substituts des mineurs (comprenant les affaires pénales dans lesquelles les mineurs sont victimes et les contentieux familiaux mettant en jeu les intérêts des mineurs), et la sectorisation géographique dans les grands parquets.

L'analyse de 26 rapports de parquets généraux transmis à la chancellerie (sur 33 cours d'appel) constitue une bonne photographie, au début de l'année 1992, de l'activité des parquets en matière de mineurs. On est frappé par la dominante pénale de leur contenu. Seuls deux rapports de parquet ont traité très complètement le problème de l'assistance éducative (Nîmes et Le Havre). De plus, n'existe aucune quantification, sinon très approximative, des phénomènes étudiés.

Plusieurs éléments intéressent directement les procédures de signalement. Est soulignée à plusieurs reprises la mise en place d'une liaison avec le contentieux traité par les juges aux affaires familiales pour éviter les saisines multiples. Si quelques parquets critiquent les services sociaux départementaux en soulignant la politique parfois inflationniste de l'ASE conduisant à un engorgement des cabinets de juges des enfants, ou encore l'insuffisance des moyens du département, la plupart soulignent la qualité des



signalements des départements, entraînant un très faible taux de classement. Plusieurs parquets affirment jouer un rôle de filtre en retournant certains signalements à l'ASE pour être suivis par le secteur, en l'absence de danger, ou en faisant procéder à des vérifications par le SEAT. Les parquets semblent tenir une place croissante dans la coordination avec les services du département notamment au travers de réunions de travail pour définir des critères de saisine plus précis.

► Des parquets tentent de lier leur action en assistance éducative aux réponses à la délinquance des mineurs

La diversité des pratiques locales évoquées dans ces rapports a été vérifiée dans les sept départements visités. Aucun parquet n'a une réelle maîtrise de la politique des signalements, sauf lorsque l'ensemble des juges des enfants au sein d'un même tribunal reconnaît au parquet ce rôle de régulateur. Une évolution semble cependant se dessiner, marquée par une volonté des substituts chargés des mineurs – lorsqu'ils en ont la disponibilité – de mener une politique d'ensemble tant au pénal qu'au civil, en y intégrant le contentieux des affaires familiales. Les représentants de l'ASE ont souligné que les magistrats du parquet deviennent de plus en plus des interlocuteurs.

Toutefois, il est difficile de mesurer l'efficacité réelle d'une telle attitude. Si elle a l'avantage de rompre l'isolement dont se plaignent fréquemment les juges des enfants, elle modifie très peu le volume des saisines provenant de l'ASE, les classements sans suite des signalements transmis par les départements analysés par la mission étant peu nombreux et portant essentiellement sur des évolutions de situations (mineur en fugue ayant réintégré un foyer). En revanche, les choix du parquet peuvent être déterminants en matière d'absentéisme scolaire, de contentieux du divorce pour éviter que le dossier n'arrive jusqu'au juge des enfants. Pour ce faire, a été constaté un recours, assez inégal selon les parquets, aux services du SEAT qui, par le biais d'une enquête rapide, permet d'éclairer le choix du substitut.

Des réponses extrêmement diverses sont apportées par l'institution judiciaire, par exemple au problème de l'absentéisme scolaire : des classements sans retour d'information, des transmissions par le parquet à l'ASE pour compétence, des saisines d'office du juge des enfants. Ont été relevées des poursuites des parents devant le tribunal correctionnel plusieurs mois après les faits, sans intervention éducative préalable. La politique volontariste menée par le parquet de Bobigny apparaît beaucoup plus finalisée : le parquet des mineurs, destinataire de l'ensemble des signalements pour absentéisme, convoque les parents et les mineurs pour rappeler leurs obligations, avec semble-t-il une certaine efficacité. Le procureur, qui a mis en place cette pratique en liaison étroite avec

l'inspection d'académie et le département, estime à juste titre qu'aider à la reprise de la scolarité est une façon efficace de prévenir la délinquance en évitant au jeune de traîner dans la rue, mais souligne la surcharge de travail occasionnée à son service. Dans l'Eure, un protocole d'accord récemment conclu permet au parquet de recueillir auprès de l'ASE des renseignements sur la famille avant de prendre une décision sur les cas signalés par l'éducation nationale.

Une forte présence du parquet sur le secteur de l'assistance éducative offre aussi l'avantage de mieux lier le contentieux civil et le contentieux pénal des mineurs. Un substitut est d'autant plus légitime à convaincre le juge de traiter les affaires pénales en temps réel et lui demander d'assurer une permanence dans la semaine, si par ailleurs il régule le nombre de saisines en assistance éducative. Ainsi, à Arras, malgré l'absence temporaire d'un magistrat, un accord a été trouvé entre le premier substitut et le juge des enfants pour saisir moins mais mieux au pénal comme en assistance éducative.

Ce lien entre pénal et civil ne paraît toutefois pas assez souvent pris en compte. On est frappé, à l'étude des dossiers, d'une part, de la lourdeur des investigations et du temps passé pour le traitement des dossiers en assistance éducative et, d'autre part, du peu de renseignements concernant la personnalité et la situation familiale du mineur délinquant, conjugué avec le traitement trop souvent tardif d'infractions commises par des mineurs.

En outre, les mineurs peuvent être concernés à ce double titre. Un rapide sondage effectué par la mission dans huit tribunaux sur les requêtes pénales du premier trimestre 1994, en vérifiant si les mineurs mis en cause avaient fait l'objet au préalable d'une mesure d'assistance éducative, a abouti à des taux variant entre un tiers et la moitié des dossiers.

L'étude de l'ARSO sur deux départements, effectuée dans le cadre de l'évaluation du CIME, donnait des résultats inférieurs. Ces chiffres, qui ne peuvent indiquer que des tendances et mériteraient une analyse plus approfondie, mettent toutefois en évidence le lien entre les deux modes de prise en charge et les limites de la séparation entre les qualificatifs "en danger" et "délinquant" pour un mineur en difficulté.

## 2. Parfois source des difficultés et d'incompréhension, l'interdépendance est indispensable et se révèle féconde

Ce thème, traditionnel, de l'interdépendance est ici illustré par les observations que la mission a effectuées dans les sept départements visités.

Le dispositif de protection de l'enfance repose sur un équilibre entre l'action du département, par l'intermédiaire des services de l'ASE, et de la justice des mineurs. L'un ne va pas sans l'autre, et si le juge dépend fondamentalement de l'ASE, l'action du département rencontre rapidement ses limites si elle ne peut s'appuyer sur la contrainte à laquelle seule la justice peut avoir recours.

### *2.1 Pour remplir la mission de protection de l'enfance qui lui est confiée, le département a besoin du concours de la justice*

Les services des départements reprochent parfois aux juges des mineurs de se comporter en ordonnateurs de leur budget, pour des montants considérables, sans prendre en compte leurs soucis de maîtrise des dépenses sociales. Ces reproches tiennent à la dualité du système et ne sauraient être abandonnés au terrain de la polémique. En effet, on peut constater que les services de l'ASE jouent un rôle essentiel dans le processus de saisine de la justice et qu'ils ont aussi besoin d'y recourir lorsqu'ils atteignent les limites de l'action administrative.

#### *2.1.1 Plus de la moitié des saisines du juge des enfants provient de l'ASE*

Comme on l'a vu par les résultats du sondage, l'ASE est le premier intervenant à saisir le juge ; sa part dans les signalements de l'échantillon étudié se situe en moyenne autour de la moitié, avec des écarts d'un tiers (en Seine-et-Marne) à trois-quarts (dans le Jura). Par ailleurs, il arrive que les travailleurs sociaux poussent les parents à écrire directement au juge (comptabilisation en saisine directe)<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Cette démarche n'est pas toujours présentée comme un moyen de contourner la décision des services centraux de l'ASE des départements ou d'échapper au rôle de filtre du parquet mais parfois comme un moyen d'obliger les parents à s'impliquer dans la démarche proposée par les services sociaux.

### 2.1.2 La poursuite du travail social exige dans certains cas l'intervention du juge

Si le département fait appel au juge pour lui signaler des cas d'enfants en danger, il peut aussi lui demander d'intervenir à l'occasion de la mise en oeuvre de sa politique de prévention. La saisine du juge apparaît alors comme un argument dissuasif pour emporter l'adhésion de la famille dans le cadre du travail social et comme un moyen de poursuivre le travail social sous le contrôle du juge lorsque les strictes techniques de la prévention ne sont plus possibles. Cette judiciarisation du travail social en cours d'intervention sur une famille se rencontre essentiellement à quatre occasions :

- **les cas de maltraitance** : la loi oblige dans ce cas le travailleur social à transmettre l'information au parquet, sous peine d'engager sa propre responsabilité. Le critère de maltraitance n'est pas toujours facile à déterminer, d'autant plus qu'il se conjugue avec d'autres critères de danger.

- **le refus de coopération de la famille** : c'est un cas fréquent de saisine de la justice en cours de travail avec une famille. Il se fait parfois dans l'urgence, le travailleur social se voyant refuser l'entrée du domicile de l'enfant par les parents. Ce refus devient assez courant dans certains départements et explique le glissement progressif du critère légal fondé sur le danger vers celui de refus de coopération de la famille. Des magistrats ont parfois observé que des travailleurs sociaux continuaient de traiter certains dossiers exigeant, selon eux, l'intervention de la justice et ne les transmettaient, brutalement, que lorsque la famille s'opposait à leur action ; le juge ne peut alors, bien souvent, que répondre par un placement à une situation par trop dégradée.

- **la recherche d'un cadre d'intervention stable** peut aussi conduire le travailleur social à solliciter la saisine de la justice afin que l'accord donné ne soit pas remis en cause : en cours d'exécution d'une mesure.

- **les conflits parents-enfants** : si on en relève beaucoup dans les dossiers de saisine directe, ils peuvent aussi survenir en cours d'intervention des services sociaux. Dans ce cas, l'image du juge est particulièrement importante en ce sens qu'elle peut être l'occasion "d'un rappel à la loi". La saisine du juge s'inscrit alors clairement dans la suite de la démarche engagée dans le cadre de la prévention administrative.



---

*2.1.3 Les défaillances éventuelles dans le service public de la justice peuvent avoir des conséquences préjudiciables, y compris dans les départements*

Si le département est extrêmement dépendant de la justice pour remplir sa mission, il est inévitable qu'il souffre des défaillances éventuelles du service public de la justice. Ces difficultés sont liées à des problèmes de politique judiciaire, de fonctionnement et de moyens, difficultés qui, bien entendu, s'interpénètrent largement.

► la première difficulté tient au **problème des moyens des juridictions**

La montée en charge de l'activité en assistance éducative des cabinets des juges des enfants est toujours présentée comme une certitude, par exemple dans le rapport Justice-Ville de madame de Veyrinas, déposé fin 1993. Il arrive que quelques chiffres soient cités pour illustrer cette tendance. Ainsi : "en 1960, chaque juge des enfants suivait en moyenne 139 mineurs par an, contre 500 en 1990"<sup>(1)</sup>. Ces chiffres doivent être examinés avec la réserve que nécessite toute statistique concernant les tribunaux pour enfants. Il est difficile en outre de distinguer la part provenant de l'augmentation du nombre des saisines de celle trouvant sa source dans la durée moyenne des mesures.

Des créations de postes, ces dix dernières années, constituent un premier indicateur de l'augmentation du nombre de mineurs suivis par la justice, puisque le nombre de juges des enfants s'établissait au 31/12/1994 à 299 contre 274 en 1984, soit une augmentation de 9% en dix ans <sup>(2)</sup>, surtout sensible depuis 1990.

Toutefois, les cabinets souffrent de vacances de postes de juges et d'une durée relativement courte des affectations (ancienneté moyenne de 2,5 ans, selon la direction des services judiciaires) qui se traduit par une variation périodique de la politique menée par le cabinet ; la durée d'affectation des greffiers est en général plus longue et les vacances de postes plus rares quoique aussi pénalisantes pour le cabinet.

- la deuxième difficulté tient à des **problèmes de gestion des cabinets des juges des enfants**. La disparité considérable des modes de gestion des cabinets, en matière d'enregistrement, de classement ou de traitement des dossiers a été examinée dans ses conséquences sur la statistique (supra 1.3). Elle rend aussi difficile l'évaluation des charges

---

<sup>(1)</sup> Yves Lernout, ancien président de l'association des magistrats de la jeunesse; "espace social" novembre 1994

<sup>(2)</sup> chiffres communiqués par la direction des services judiciaires.

---

de travail. Les juges et les greffiers ont fait part à ce sujet d'un certain manque de formation. La permanence des greffiers permet à des pratiques désuètes, voire mauvaises, de perdurer ; le juge ne peut les remettre en cause s'il ne bénéficie pas de la durée ou s'il n'en éprouve pas le besoin.

Ces problèmes de gestion sont parfois extrêmement préoccupants. Ils se doublent d'une opacité vers l'extérieur préjudiciable à l'intérêt même des enfants, notamment lorsque le juge n'informe pas le département du cas d'un enfant dont il a été saisi<sup>(1)</sup> ou encore lorsqu'il ne prend d'ordonnance qu'au bout de plusieurs mois ou lorsqu'en raison de retards du greffe les décisions sont tardivement notifiées. Ce phénomène se retrouve aussi, d'une certaine façon, du côté du parquet, qui n'informe pas toujours l'ASE des mesures de classement sans suite qu'il prend alors que cette information permettrait au service social de poursuivre son action.

L'informatisation n'a pas permis de remédier à l'ensemble de ces carences de gestion, que son implantation soit encore trop récente, ou qu'elle soit trop plaquée sur l'organisation antérieure du cabinet dont elle reproduit les déficiences. Il en est ainsi des **conditions de révision des décisions** qui sont très variables selon les cabinets mais rarement satisfaisantes. Certains cabinets utilisent des échéanciers muraux ou plus rarement informatisés qui leur permettent de programmer les audiences, d'autres se reposent sur l'ASE ou sur les associations qui envoient leurs rapports aux fins de renouvellement de la mesure avec de fréquents retards ; **certains juges sont ainsi amenés à prendre des mesures rétroactives, parfois systématiquement**, qui permettent de prendre en charge financièrement le placement ou la mesure éducative<sup>(2)</sup>, d'autres ne couvrent la période intermédiaire qu'au cas par cas, en action éducative, afin de responsabiliser l'association et de la forcer à suivre ses échéanciers. Dans ces conditions, il apparaît que la marche du cabinet dépend de l'offre et que le prescripteur, du fait de cette défaillance de gestion, tombe dans une certaine situation de dépendance.

La mission n'estime pas sortir du cadre de l'étude du système d'information qui lui est fixé en soulignant le caractère pour le moins anormal et en tout cas préjudiciable aux droits des familles des mesures judiciaires rétroactives. Lui a été signalé,

---

<sup>(1)</sup> et parfois en violation de l'article 1182 du NCPC qui exige que le juge des enfants informe de la procédure le service à qui l'enfant a été confié quand ce service n'est pas requérant.

<sup>(2)</sup> dans un TGI où les décisions rétroactives constituent la norme, et portent tant sur les mesures éducatives que sur les placements, la mission a pu consulter le dossier d'un enfant dont le jugement de placement en date du 15 janvier 1994 prenait effet à partir du 15 septembre 1993.

en outre, que des décisions de renouvellement de placement avaient été prises, ponctuellement dans certaines affaires, sans audience préalable, dans le souci de ne pas les retarder.

Il convient d'ajouter que certains types de décisions comme le placement auprès d'un tiers digne de confiance ne font pas l'objet de révisions systématiques<sup>(1)</sup> ; dans certains cas, elles donnent tout de même lieu à un rapport annuel ou biennal, mais cette pratique est très inégalement suivie<sup>(2)</sup>.

La personnalité et les pratiques juridiques des juges des enfants influent sans doute sur les dispositifs globaux, plus que dans d'autres domaines, mais inégalement. Il a été relevé des réponses différentes relatives aux "doubles mesures" et aux "doubles dossiers", à la saisine de la PJJ ou encore des appréciations diverses sur les utilisations respectives de l'AEMO et des mesures d'investigation. Ces choix qui relèvent de l'imperium du juge peuvent parfaitement être compris et évoluer si un réel échange a lieu avec les différents acteurs locaux.

La durée de fonction d'un juge et le nombre de juges exerçant dans un département constituent également des facteurs à prendre en compte. Ainsi, dans l'Oise, la présence pendant six années d'un magistrat très réservé sur l'AEMO et plus favorable aux placements, a-t-elle certainement eu une influence majeure sur le dispositif départemental. Dans le Pas-de-Calais, le nombre de juges des enfants (9), le plus souvent sortis récemment de l'école nationale de la magistrature et leur rapide rotation, entraînent de grandes incertitudes et une politique autonome du département à l'égard des tribunaux, la PJJ étant, de fait, le seul véritable interlocuteur ; la présence, exceptionnelle par sa durée, d'un vice-président chargé des mineurs, a permis un échange avec les responsables de l'ASE et la création de postes d'éducateurs en milieu ouvert.

- la troisième difficulté tient aux **réponses judiciaires inégales à la délinquance des mineurs** : la délinquance des mineurs ne fait pas toujours l'objet d'une réponse qui soit à la hauteur des enjeux et des difficultés rencontrées, ce qui entraîne des

---

<sup>(1)</sup> L'article 375 du CC, dans sa rédaction issue de la loi du 6 janvier 1986, dispose que la durée de la mesure éducative ne peut excéder deux ans, *lorsqu'il s'agit d'une mesure exercée par un service ou une institution*. Certains en déduisent que la décision qui confie un mineur à un tiers digne de confiance échappe à la règle de la révision biennale.

<sup>(2)</sup> L'article 375-4 du CC prévoit que, dans tous les cas, le juge "peut aussi décider qu'il lui sera rendu compte périodiquement de la situation de l'enfant".



---

conséquences nombreuses, quoique difficilement mesurables, sur les procédures d'assistance éducative et sur le fonctionnement des services de la PJJ.

Dans la plupart des cabinets de juges des enfants dans lesquels la mission s'est rendue, il a été fait état de retards dans le traitement des procédures pénales. On traite parfois, à la fin de l'année 1994, des requêtes de 1993. A Evreux, n'étaient pas encore audiencées en octobre 1994 des poursuites pour des faits commis en 1992. A Beauvais, l'exécution des peines et les défèrements de mineurs délinquants de Noyon ou de Compiègne connaissent des difficultés préoccupantes. A Meaux, des jugements pénaux attendaient d'être signés par le juge depuis plusieurs mois. Parfois, le pénal n'est tout simplement plus traité : les causes en sont multiples, qu'il s'agisse de vacances de postes de greffiers ou de juges<sup>(1)</sup>, du poids général de l'activité de la juridiction ou d'un choix délibéré des magistrats concernés. Cette politique démotive les services de police et de gendarmerie qui font moins remonter les procédures concernant des mineurs, ce qui peut conduire ces derniers à ressentir un certain sentiment d'impunité.

Des réponses judiciaires partielles à la délinquance d'adolescents de 13 à 16 ans, qui ne tardent pas à récidiver, ont aussi été signalées à la mission qui a observé, par ailleurs, que la PJJ était parfois chargée de gérer des mesures concernant des jeunes devenus majeurs. Ailleurs, des majeurs sont mis en examen pour des faits anciens. La PJJ insiste pour que le cas des mineurs délinquants lui soient signalés plus rapidement, afin de pouvoir les prendre en charge avant qu'il ne soit trop tard (Savoie).

Pour remédier à ces situations, certains parquets ont choisi de moins saisir les juges des enfants et de diversifier les moyens de traitement des procédures. Plusieurs parquets ont mis en place un système de rendez-vous judiciaires, d'admonestations directes des mineurs, d'avertissement classement par lettres personnalisées aux mineurs et aux parents, de mesures de médiation-réparation ; dans le Pas-de-Calais, le substitut d'Arras a décidé de classer des procédures, parmi les 200 qui étaient en attente, pour permettre le traitement par le juge des plus importantes.

Les élus locaux perçoivent que la justice ne dispose pas de tous les moyens nécessaires pour prendre en charge la délinquance des mineurs qui ressort de la responsabilité de l'Etat et se plaignent du renvoi de ces mineurs sur la prévention alors qu'ils ne devraient pas en relever. Dans la plupart des départements visités, la mission n'a

---

<sup>(1)</sup> au TPE de Beauvais, le greffier affecté au service pénal des mineurs n'a pu être remplacé depuis un an.



---

pas constaté la pratique dénoncée dite "du double dossier" (cf supra) ; mais il est vrai que dans les foyers de l'ASE de l'Eure et du Jura ont pu être identifiés des mineurs placés au titre de l'ordonnance de 1945. De telles mesures se traduisent par des transferts de charge, difficilement quantifiables, au détriment des départements.

## 2.2 De leur côté, les juges des enfants sont très dépendants de l'ASE

Les juges des enfants qui semblent *a priori* dominer le système de la protection de l'enfance sont, dans les faits, profondément dépendants des services de l'ASE qui leur signalent la majorité des cas dont ils s'occupent et qui permettent de mettre en oeuvre leurs décisions.

### 2.2.1 Le rôle de l'ASE est primordial pour l'évaluation initiale, et plus encore pour l'exécution et l'adaptation régulière des mesures prises

La majorité des saisines des juges des enfants provient des services de l'ASE : la qualité du travail social préalable au signalement conditionne donc celle du travail du juge. Le travailleur social doit en effet évaluer la nécessité de la saisine du juge et accompagner les familles dans une démarche pour laquelle le juge doit rechercher leur assentiment. Même si les opinions favorables prédominent, certains juges des enfants regrettent que les motifs de saisine et les mesures à prendre n'apparaissent pas plus clairement. Les situations sont très variables selon les départements et, au sein des départements, selon les secteurs.

Les services de l'ASE jouent aussi un rôle important dans le cadre de l'exécution des mesures puisque les référents sociaux des enfants placés sont en contact avec les juges et leur permettent de reconduire les mesures, de les adapter ou d'y mettre un terme. L'absence de référents sociaux, ou leur insuffisance, peut être à l'origine de doubles mesures systématiques dans certains départements, le juge considérant que seule une mesure d'AEMO permettra de maintenir les liens de l'enfant avec sa famille, de faciliter le placement ou de préparer son retour.

Le placement direct de l'enfant par le juge souligne *a contrario* le rôle essentiel du département dans l'exécution des mesures. Il permet au juge de répondre à des cas particuliers mais il réduit la possibilité des services de l'ASE de gérer le dispositif au profit du juge et ne permet pas toujours d'effectuer un bon suivi des enfants ; aussi, est-il souvent "doublé" d'une AEMO. De même, le placement auprès d'un tiers digne de confiance, décidé par le juge, ne s'accompagne pas, en général, d'un suivi éducatif de l'ASE, et la décision est rarement révisée périodiquement.

### 2.2.2 La PJJ a peu de moyens d'hébergement

Le juge doit d'autant plus s'appuyer sur les services de l'ASE que les moyens de la PJJ sont parfois modestes et que certains juges peuvent être conduits à remettre en cause l'efficacité de ses interventions. Les moyens des services de la PJJ sont en effet extrêmement variables selon les départements. Ceux de la Seine-et-Marne, département de l'échantillon qui connaît la plus forte croissance de population et notamment de population de moins de 20 ans, ne disposent pour 1,08 million d'habitants, outre les SEAT, que d'un FAE de 12 places, de 5 CAE, de 16 places en familles d'accueil et d'un service d'orientation et d'insertion professionnelle ; la PJJ du Pas-de-Calais, en revanche, comprend 1 ISPJJ, 5 CAE et elle emploie 177 fonctionnaires dont 87 personnels éducatifs.

Au niveau national, le nombre de placements supportés financièrement par la PJJ représente 3% de l'ensemble des enfants placés au 31/12/92. Le pourcentage est inférieur à 1 si l'on ne prend en compte que l'activité propre du secteur public de la PJJ.

<i>ASE et PJJ France entière stocks fin 1992</i>	mineurs placés	%
Tous placements à la charge de l'ASE	138.312	97%
Tous placements à la charge de la PJJ **	3927	3%

\* comprend les pupilles, les accueils provisoires de mineurs et de majeurs, les DAP, les tutelles ASE, les placements judiciaires à l'ASE et les placements judiciaires directs

Source SESI

\*\* comprend les placements du secteur habilité à la charge de l'Etat (délinquants et jeunes majeurs), les hébergements et centres de jour de la PJJ pour les délinquants, mineurs en danger et jeunes majeurs. Les placements des mineurs en danger du secteur associatif habilité sont à la charge de l'ASE et comptés dans la rubrique précédente.

Source PJJ

Si l'on ne considère que les placements judiciaires des mineurs en danger, des délinquants et des jeunes majeurs, la part du nombre d'enfants à la charge de la PJJ représente 3,8% du nombre total d'enfants placés par décision judiciaire au 31/12/92.

Ces moyens du secteur public sont aussi diversement utilisés par les services puisque les mesures éducatives sont soumises à des quotas par éducateur qui sont partout moins élevés que ceux des associations habilitées.

---

La PJJ a entrepris un important effort de restructuration de ses moyens qui s'est traduit par l'élaboration préalable de schémas départementaux. Toutefois elle se heurte à des lourdeurs de fonctionnement qui contrastent parfois avec la souplesse d'évolution de l'organisation des départements qui mettent en place des projets de service et déconcentrent leurs moyens.

Il convient d'ajouter que si la stratégie nationale de la PJJ est clairement établie en direction des délinquants, des grands adolescents et des cas "lourds", son application locale est beaucoup plus floue. Le concept d'emploi des moyens du service public varie selon les directions départementales et les relations avec les magistrats de la jeunesse. Cette situation instable rend les juges des enfants d'autant plus dépendants des services offerts par l'ASE.

### *2.2.3 En cas d'inexécution de mesures judiciaires, le juge des enfants n'a guère de recours*

La mission a pu relever plusieurs cas d'inexécution des décisions de justice en matière d'assistance éducative, qu'il s'agisse d'AEMO ou de mesures d'investigation. La situation est parfois si commune que des juges prévoient dans leurs ordonnances et dans leurs jugements que le service éducatif devra obligatoirement prévenir le juge en cas de retard dans la prise en charge de l'enfant ; ou bien encore que, dans la situation la plus difficile, la mesure prescrite ne prendra effet qu'à partir de la date d'intervention du service éducatif pour éviter qu'elle ne devienne caduque avant même d'avoir reçu un commencement d'exécution.

- ▶ Plus de 400 mesures inexécutées fin 1994 dans le Pas-de-Calais selon la PJJ (200 dans le secteur public de la PJJ et autant dans le secteur habilité) ce qui entraîne par exemple plus de huit mois de retard sur le secteur de Béthune.
- ▶ 3 mois de retard en moyenne en Seine-et-Marne pour les mesures d'investigations (IOE) de la PJJ et un encombrement général des services d'AEMO ;
- ▶ L'exécution des décisions d'AEMO pose de multiples problèmes dans l'Eure depuis 1991 puisque 137 mesures sont devenues caduques depuis 1992 faute d'avoir été exercées à temps. Les retards se sont réduits depuis.

Devant une telle situation, le juge est désarmé ; il ne peut obtenir ni de la PJJ ni du département la création de postes d'éducateurs et ne peut agir que par la négociation, qui semble souvent difficile à engager. Son action est sans portée puisque le service à l'origine du signalement s'estime dessaisi, alors que le service mandaté n'intervient pas

---

encore. De plus, lorsque la mesure se met en place, la situation de l'enfant a considérablement évolué et la mesure ordonnée n'est plus systématiquement justifiée. Dans d'autres cas, la situation s'est dégradée au point d'exiger une mesure de placement.

Le juge ne peut non plus agir réellement, et en tous cas ni directement ni à court terme, sur le contenu des mesures exercées. Ainsi, dans l'Eure, les juges contestent le chiffre particulièrement élevé des quotas par éducateur retenus par le département en matière de mesures éducatives et qui est supérieur aux normes des autres départements de la région, sans obtenir satisfaction - mais tout en sachant qu'un abaissement des normes se traduirait, à moyens inchangés, par une aggravation des listes d'attente.

Des efforts ont toutefois pu être constatés dans plusieurs départements : dans le Pas-de-Calais, le département a créé en 1992 un service d'AEMO judiciaire en régie et a financé 6 postes d'éducateurs au sein de l'EPDEF<sup>(1)</sup> ; dans l'Eure, après une période de conflit avec les juges<sup>(2)</sup>, le département a décidé de créer son propre service d'AEMO administrative ; il a financé 3 postes d'éducateurs à ce titre et opéré une nouvelle répartition des tâches, les AEMO judiciaires étant effectuées par la PJJ ou le secteur associatif.

En ce qui concerne les placements, les juges ne peuvent pas toujours confier un mineur dans le foyer qu'ils souhaiteraient du fait de surcharges d'activité ; ce phénomène est particulièrement ressenti dans les départements proches de Paris (Oise, Seine-et-Marne) qui accueillent beaucoup d'enfants qui en sont originaires et où l'on peut constater des retards, d'ailleurs modérés, dans la prise en charge physique des enfants. On constate que les entrées sont plus faciles en début d'année scolaire et que les établissements, pour des motifs financiers compréhensibles, cherchent à réduire autant que possible les places disponibles. Des départements ont dû mettre en oeuvre un programme de développement et d'extension de leurs capacités d'hébergement (Eure) pour limiter le recours au placement dans des départements voisins.

Certains juges négocient avec l'ASE verbalement avant de prendre leur décision, d'autres laissent à l'ASE la responsabilité du choix du mode et du lieu de placement. Le

---

<sup>(1)</sup> Etablissement Public Départemental de l'Enfance et de la Famille

<sup>(2)</sup> pour obliger le département à exécuter leurs mesures d'AEMO, certains juges sont revenus sur les décisions par lesquelles ils confiaient des mesures éducatives à une association et les ont transférées à l'ASE.



---

foyer de l'enfance du département sert souvent de lieu d'accueil transitoire et d'observation, avant de trouver une place dans une famille d'accueil ou un établissement adapté.

Enfin, les placements familiaux ne sont pas toujours développés autant que le souhaiteraient les juges et l'ASE (tant pour des raisons éducatives que financières) du fait de difficultés assez importantes de recrutement d'assistantes maternelles de qualité, notamment dans les zones urbaines (Oise, Seine-et-Marne).

### *2.3 L'interdépendance entre les départements et la justice des mineurs, fondement du dispositif, nécessite un effort de coordination plus affirmé de la protection de l'enfance*

#### *2.3.1 Le système de protection à deux niveaux, administratif et judiciaire, n'est pas contesté*

A aucun moment, au cours de la mission, n'a été remis en cause le système dual de protection de la jeunesse dont la richesse des potentialités n'échappe à personne. Toutefois, les conditions de l'articulation des interventions du juge et de l'ASE sont parfois critiquées par des juges qui protestent de leur "instrumentalisation" par les services de l'ASE accusés de vouloir limiter leur rôle à celui d'une simple validation ou d'un appui de leurs décisions.

Au sein même du monde judiciaire, l'existence d'un troisième pôle, relevant du ministère de la justice sans dépendre des juges, parfois plus proche dans son fonctionnement quotidien et dans ses relations de l'ASE que de ces derniers, constitue un élément d'équilibre du dispositif qui ne saurait être sous-estimé. C'est, pour l'Etat, l'unique moyen d'action à l'échelon local sur la politique de protection des mineurs, en dehors du parquet, dont on a pu souligner l'influence très variable selon les tribunaux. De plus, l'Etat ne peut se situer dans une logique strictement départementale ; ainsi, ce n'est que dans un cadre régional ou interdépartemental que des besoins spécifiques peuvent être satisfaits (établissements très spécialisés).

En fait, l'utilité sociale du dispositif de protection de l'enfance s'impose à l'observateur. Même si, techniquement, il serait possible d'envisager d'autres systèmes de protection de l'enfance, on doit reconnaître l'intérêt de la solution actuellement en place. En alliant l'intervention de la justice à celle de l'administration, elle doit théoriquement permettre d'oeuvrer à la mise en place de mesures préventives et progressives, dans le respect des droits des familles, dans un environnement animé par des élus proches des préoccupations locales. Le juge est l'autorité ultime qui intervient, notamment, en cas d'échec de la prévention ou de refus de coopération de la famille. Le système a donc le

mérite de présenter une articulation très cohérente. De plus, l'existence de deux interlocuteurs différents peut permettre de prendre plus facilement en charge des enfants qui, dans un autre cadre, pourraient échapper aux réseaux de détection traditionnels.

► L'examen de près de 1000 dossiers d'assistance éducative et de l'ASE et les entretiens menés conduisent la mission à retenir que ce système dual implique toutefois des efforts constants en matière de coordination qui sont la condition de son efficacité. On peut juger, à l'observation, qu'il reste encore beaucoup de progrès à faire dans ce domaine, que trop souvent les acteurs s'ignorent et éprouvent des difficultés à coopérer.

### *2.3.2 Une séparation des financements aurait des effets pervers évidents*

Le système actuel de financement de la protection de l'enfance, précédemment exposé, est relativement clair dans son principe, à l'exception du cas des jeunes majeurs qui peuvent être pris en charge par le département<sup>(1)</sup> ou par la PJJ. Dans la pratique, la situation est beaucoup moins nette. Ainsi, dans le Pas-de-Calais, la PJJ se voit confier une grande part des AEMO qui seraient financées par le département si elles étaient confiées à une association, alors qu'elle n'arrive pas à répondre à la demande en matière d'enquêtes sociales et de mesures d'observation, notamment sur le secteur de Béthune. En revanche, dans l'Oise, le département réalise des enquêtes, d'ailleurs très complètes, ordonnées par les juges. Il arrive également que des délinquants soient confiés à l'ASE, ce qu'au demeurant la loi n'exclut pas.

Revenir sur ce schéma, retenu au moment de la décentralisation, en appliquant l'adage "qui commande paie" impliquerait de transférer à la justice le financement des mesures de milieu ouvert et d'hébergement confiées par les juges aux associations ou au département. Outre que le financement par le département des dépenses d'aide sociale s'inscrit dans la logique de territorialisation de la définition et donc du financement des politiques telle que l'a prévue la décentralisation, cette séparation aurait des effets pervers sur l'ensemble du dispositif.

En effet, il n'y a pas deux populations de mineurs séparés par une ligne de démarcation claire et reconnue par tous.

---

<sup>(1)</sup> Les services de l'ASE se fixent en général une doctrine à ce sujet, certains départements n'accueillant que de jeunes majeurs qui étaient déjà connus antérieurement du service.

---

Pour le choix entre les deux modes d'intervention, administratif ou judiciaire, comme pour le passage de l'un à l'autre, interviennent des critères apparemment objectifs tels que celui de l'accord des parents, mais aussi des appréciations plus subjectives et très liées aux caractéristiques locales de la situation des familles et de l'exercice du travail social. Si l'on y regarde de près, même le critère de l'accord des parents peut être partiellement subjectif ou déterminé par le type de relations entretenues avec les familles.

On ne peut lier les décisions d'orientation des mineurs à des considérations financières sans prendre le risque de nuire à leur intérêt et à celui de leurs familles.

### *2.3.3 Le mouvement de contractualisation des rapports entre les départements et la justice mérite d'être développé*

Dans les sept départements visités, ont été relevés lors de la mission quelques protocoles passés entre la justice et ses partenaires :

- ▶ dans l'Eure, un projet d'accord entre le conseil général d'une part, les juges des enfants, le procureur, le président, d'autre part, outre le directeur régional de la PJJ, l'objectif essentiel étant de définir les évolutions souhaitées de l'AEMO et du placement ;

- ▶ dans l'Oise, une "charte de coopération" entre l'éducation nationale et les représentants de l'Etat sur les violences ayant un mineur pour auteur ou victime, les signataires en étant le Préfet, l'inspecteur d'académie, les procureurs de Beauvais et Senlis, le directeur départemental des polices urbaines et le commandant du groupement de gendarmerie ;

- ▶ en Seine-et-Marne, deux protocoles ont été signés, l'un entre le conseil général, le parquet et les juges, relatif à la gestion des situations de crise en cas de maltraitance, l'autre sur l'accueil d'urgence avec les mêmes partenaires auxquels se sont joints la PJJ, les établissements habilités et les services de milieu ouvert.

La mission a été informée de plusieurs autres initiatives qui semblent représentatives d'une volonté de clarification des rapports entre la justice et ses partenaires extérieurs. Celle signée en janvier 1995 à Amiens, intitulée "charte pour la prévention et la protection de l'enfance en danger" paraît exemplaire. Elle situe précisément les responsabilités de chaque acteur et prévoit les procédures à suivre en matière de signalement, ainsi que les modalités de retour d'information et d'évaluation (annexe).

---

L'absence de signature de protocoles dans les autres départements ne signifie pas que les divers partenaires ne travaillent pas ensemble. La signature d'un accord circonstancié marque parfois simplement l'intention de réguler une situation mal résolue ou conflictuelle.

Cette remarque figure dans un bilan réalisé fin 1993 par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Il était relevé que des accords avaient été signés dans 22 départements, 22 étant en phase de négociation en 1994, aucune perspective n'existant dans 50 autres. Les départements préfèrent s'engager sur des sujets précis, au premier rang desquels l'accueil d'urgence et la gestion des AEMO, l'insertion et la prise en charge des adolescents difficiles venant ensuite.

Mais on doit souligner que se pose un problème récurrent, celui de la représentation de l'Etat et de la justice dans ces accords, dont les signataires varient selon les lieux et les objectifs. S'il arrive que les préfets soient signataires, le choix des magistrats qui s'engagent pour la juridiction est extrêmement divers. Parfois, il s'agit du seul procureur, parfois du procureur et du président, le ou les juges des enfants concernés venant s'ajouter.

Trois difficultés intéressant la justice apparaissent à ce propos :

▸ la première concerne les hiérarchies internes à la justice. Que le président du tribunal s'engage aux côtés des juges des enfants donne une cohésion à l'institution. Certains juges paraissent cependant ressentir parfois cette approche comme une intrusion de la hiérarchie dans leur liberté juridictionnelle. En outre, dans les juridictions les plus importantes, n'est pas clairement défini le rôle d'animation et de coordination du juge-doyen, ou du vice-président chargé des mineurs vis-à-vis de leurs collègues, pas plus que leur rôle de représentation vis-à-vis de l'extérieur ;

▸ la seconde concerne le contenu même des engagements qui peuvent être passés par la justice. Si le procureur peut bien évidemment s'engager sur les choix du parquet, les engagements pris au nom des magistrats du siège ne peuvent valoir que sur des objectifs généraux, mais aucunement sur des décisions particulières. Des magistrats peuvent aussi être en désaccord avec ces choix ; leur rotation rapide en certains lieux peut se traduire par l'arrivée d'un nouveau juge des enfants qui ne se sentira pas tenu par les accords de ses prédécesseurs, ajoutant ainsi à la légitime inquiétude du département qui aura entretemps adapté son dispositif. Cependant, l'existence même d'un protocole entre



---

les différents partenaires constitue un moyen incitatif puissant envers tout nouvel arrivant qui n'a a priori aucune raison de le remettre en cause ;

► Enfin, il convient de souligner que les rôles respectifs de la PJJ et des représentants de la juridiction ne sont pas clairement définis et ne se situent pas toujours dans les mêmes logiques ;

En conséquence, l'amélioration des coordinations internes à la justice en matière de justice de mineurs constitue un préalable à la réussite de la discussion avec les partenaires extérieurs, au premier rang desquels les départements.

## *2.4 Les méthodes et l'impact des interventions préventives demeurent une interrogation centrale pour les acteurs*

### *2.4.1 La diversité des actions préventives rend une approche statistique très difficile*

L'action préventive est le domaine d'intervention du département qui peut l'exercer sans intervention du juge. Ses formes sont théoriquement variées :

- aides en nature et en espèce : aides financières (pour les mineurs et les majeurs), travailleuses familiales ou aides-ménagères ;
- clubs de prévention ;
- investigations ;
- AEMO ;
- accueil provisoire de mineurs et de jeunes majeurs (en établissement ou en famille d'accueil), accueil de femmes enceintes et de mères isolées.

A ces mesures précises doit s'ajouter l'action de différents services du département et d'autres administrations : PMI, médecine scolaire, polyvalence de secteur, assistantes sociales scolaires, des communes, des CAF, action sociale des mairies et des CAF, centres sociaux, fonds d'aide aux jeunes, etc... D'autres actions diversifiées concourent aussi à la prévention, même s'il est très difficile d'en évaluer l'impact : aide aux devoirs, prévention-été, équipes de prévention, opérations spécifiques<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> On peut citer, à ce sujet, l'expérience de la campagne de prévention de la maltraitance des mineurs menée sur l'initiative du Comité départemental de prévention de la maltraitance par le département du Pas-de-Calais, en liaison avec l'Education nationale, et qui a concerné 4 000 élèves pour un coût de près de 400 000 francs.

---

Cette diversité des mesures préventives rend difficile l'approche statistique, car la faiblesse des AEMO peut être contre-balançée par un effort important de la PMI, du service social ou des éducateurs de l'ASE (Oise). Une intervention soutenue du service social de secteur peut aussi répondre au retard de prise en charge des mesures d'AEMO judiciaires (Pas-de-Calais), la prévention comblant alors les difficultés d'exécution des décisions de justice.

L'action des équipes de prévention spécialisée est aussi particulièrement difficile à évaluer statistiquement, puisque les travailleurs sociaux interviennent dans l'anonymat des publics, et sans mandat. Cette action est multiforme et travaille surtout sur la récréation du lien social, avec l'école, l'emploi, la santé le logement. C'est d'ailleurs cette raison qui explique la fluctuation des politiques menées dans ce domaine par les départements. Seule l'évolution des crédits budgétaires permet vraiment de suivre l'activité. Ainsi, le rapport annuel de l'ASE de Seine-et-Marne permet de constater que 1 400 jeunes ont été suivis à ce titre en 1992 pour une dépense du service de 14,7 MF, mais ces éléments ne permettent pas d'appréhender la richesse de l'action sur le terrain et son influence réelle, tant sur la délinquance que sur la dégradation des situations sociales. En théorie, il est vrai que seul un retrait des équipes pourrait permettre d'évaluer son impact.

#### *2.4.2 Les prestations d'AEMO paraissent souvent mal définies et rarement évaluées*

La diversité des mesures préventives se retrouve au sein même des mesures d'AEMO dont le contenu apparaît relativement flou. Les quotas de mesures par travailleur social constituent un enjeu majeur dans les départements. Ainsi dans l'Eure un désaccord subsiste entre les juges des enfants et le département en ce qui concerne l'exercice des AEMO : la norme retenue pour les mesures financées par le département - 40 jeunes suivis simultanément par un même éducateur- est supérieure à celles en vigueur dans tous les autres départements de la région ; la PJJ de l'Eure applique de son côté un plafond de 30 jeunes par éducateur<sup>(1)</sup>. La durée des AEMO est elle-même très variable. Il est difficile, dans ces conditions, d'imaginer que les mesures soient réellement

---

<sup>(1)</sup> Cette situation contraste avec l'organisation de la PMI prévue par le décret 92-785 du 6 août 1992 qui fixe précisément des normes d'activité et de personnels en fonction de critères démographiques.

---

comparables, ce qui tient évidemment autant à l'hétérogénéité des situations rencontrées qu'à l'esprit de relative autonomie qui sied par nature au travail social<sup>(1)</sup>.

On constate aussi, dans certains départements, que des mesures d'observation, qui ne sont pas comptabilisées parmi les AEMO, sont en fait de véritables AEMO, sans que l'articulation entre les deux types de mesures soit vraiment explicite.

Cette diversité des formes d'AEMO n'est pas contre-balançée par une évaluation satisfaisante ; l'évaluation est rare et consacrée traditionnellement à l'hébergement, alors que pourtant l'AEMO et les secours sont les mesures les plus fréquentes. Déjà, le rapport Bianco-Lamy de 1979 soulignait cette profonde lacune. Mais l'entreprise se heurte à des problèmes méthodologiques considérables : comment fixer les objectifs des mesures et les moyens d'en apprécier les résultats, comment établir le lien de causalité entre la démarche et le résultat final obtenu ? Si la pratique de l'évaluation est rare, les liens avec la recherche et avec l'université le sont presque autant.

On peut ainsi regretter que dans l'Oise, où le recours aux AEMO diminue, aucune étude n'ait encore été réalisée pour mieux cibler la prescription, mieux maîtriser la réalisation, mieux évaluer leur impact. En revanche, le projet de protocole département/justice dans l'Eure doit être centré sur l'observation du flux d'AEMO et devrait être suivi d'une évaluation de ces mesures. Il faut noter aussi certaines initiatives intéressantes, comme en Seine-et-Marne, où sont élaborés des tableaux de bord précis de l'activité des éducateurs en matière d'AEMO, qui détaillent le type de démarches faites et de mesures prises avec les familles et qui devraient permettre de mieux cerner le contenu même des mesures éducatives. En Savoie, un groupe de travail ASE/PJJ étudie la cause du placement des enfants ayant préalablement fait l'objet d'une AEMO.

---

<sup>(1)</sup> Le problème se retrouve évidemment dans la définition du rôle de référent social pour les enfants placés, qui est soumis lui aussi à des normes d'activité pour le travailleur social alors que le contenu de la fonction semble lui-même difficile à cerner avec précision.

---

### 2.4.3 Le contexte socio-économique et l'évolution récente des placements invitent à renouveler la réflexion sur la prévention

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, les statistiques disponibles font apparaître sur les dernières années un essoufflement de la tendance à la baisse des placements. Ce phénomène invite à relancer la réflexion sur la prévention. La dégradation de la situation économique et sociale du pays, qui frappe en premier lieu les familles les plus fragilisées, semble en effet entraîner une reprise des placements, notamment judiciaires.

La prévention atteint ses limites face au caractère massif des situations de détresse et d'exclusion. Les travailleurs sociaux se trouvent de plus en plus démunis devant l'impossibilité d'aboutir à l'insertion professionnelle des enfants exclus du système scolaire et devant la multiplication des cas psychiatriques, aussi bien chez les parents que chez les enfants. Cette dégradation a été soulignée à plusieurs reprises à la mission par des responsables de l'ASE et des juges qui regrettent la faiblesse des liens avec le secteur de pédopsychiatrie. Elle a aussi des conséquences sur les outils de prévention, partiellement détournés de leurs finalités initiales, comme l'AEMO qui perd dans certains cas son rôle essentiellement éducatif au profit d'un rôle plus large d'accompagnement social de la famille. En fait, c'est le contenu même des mesures d'AEMO qui pourrait être remis en cause puisqu'elles ne font qu'apporter des réponses individuelles à des maux collectifs de plus en plus lourds, au centre desquels la pauvreté et les problèmes de logement.

Une étude élaborée en Seine-et-Marne a permis de remettre en cause l'adéquation et la gradation des mesures proposées en matière de prévention. Les dysfonctionnements constatés tiennent essentiellement à l'inégale implantation géographique de l'offre dans le département qui se traduit par des effets de substitution entre mesures. Il semble que le recours à l'AEMO administrative soit plus important pour les tranches d'âge 6-14 ans, l'AEMO judiciaire pour les 6-8 et 15-17 ans et l'admission en accueil physique pour les âges extrêmes (0-2 et 15-17 ans). En termes de gradation, l'étude révèle que la moitié des enfants qui font l'objet d'un accueil physique n'ont jamais bénéficié d'une mesure de l'ASE, et que la durée des accueils physiques au titre de la prévention se réduit. La situation du département permet aussi de vérifier que, souvent, l'offre dirige la demande en matière éducative, le manque de familles d'accueil imposant le recours à l'hébergement en établissement<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> dans le cas cité, la situation a évolué depuis cette étude grâce, notamment, à la mise en oeuvre du schéma départemental.



---

Certains acteurs finissent donc par remettre en cause la prévention administrative, le service social de secteur se trouvant parfois cantonné dans un traitement de masse des dossiers du fait de la montée des situations d'exclusion, des nouveaux dispositifs mis en place et des difficultés de recrutement de personnel.

L'examen de dossiers pénaux permet aussi d'envisager l'hypothèse que certaines populations échappent à la prévention et ne sont concernées que par les mesures pénales, les services sociaux semblant éprouver des difficultés particulières à pénétrer des milieux particulièrement difficiles : ce serait le cas, dans l'Oise, dans les familles issues de l'immigration du plateau de Creil ou à Méru.

On perçoit donc actuellement une certaine réhabilitation du placement, qui fait prévaloir en cas de maltraitance ou de négligence la protection de l'enfant sur le maintien des liens avec la famille. Or, il apparaît clairement que ces deux objectifs ne peuvent être disjoints, et que le traitement du lien parent-enfant est un impératif même et surtout dans les cas de placement.

Plus que le mode de prise en charge, c'est cette approche du lien familial qui doit être prise en compte. Les retours doivent être préparés, grâce au suivi effectué par les référents sociaux, ou par la mise en oeuvre de mesures d'AEMO. C'est donc à une articulation plus pertinente des différents types de mesure que conduit l'évolution actuelle.



**Résultats chiffrés de  
l'enquête**

## 1. Evaluation quantitative de la population prise en charge et des rôles respectifs des services de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse

■ La mission a tenté de répondre à deux questions apparemment simples :

- ▶ Quel est, au 31 décembre 1993, dans les départements visités, le nombre total des jeunes pris en charge au titre d'une action éducative en milieu ouvert ou d'un placement, par les services de l'Aide sociale à l'enfance et ceux de la Protection judiciaire de la jeunesse ?
- ▶ Quelle est la part respective de ces deux services dans la prise en charge des jeunes, suivant les différentes catégories de mesures et de bénéficiaires ?

Le rapprochement entre les statistiques de l'ASE et celles de la PJJ n'a pu être réalisé que dans cinq départements : Jura, Ille et Vilaine, Oise, Pas-de-Calais et Seine-et-Marne. Dans les autres en effet, la mission n'a pu disposer d'un croisement précis des effectifs par type de mesures (investigation, milieu ouvert, placement) et par catégories de bénéficiaires (délinquants, jeunes majeurs, "mineurs en danger" pris en charge au titre de l'assistance éducative).

Ce rapprochement s'est révélé complexe, en raison des doubles comptes et des contradictions existant entre les deux systèmes statistiques :

- ▶ les mineurs pris en charge au titre de l'assistance éducative par les établissements et services "habilités justice" figurent dans les statistiques de la PJJ, mais également dans celles de l'ASE, puisque c'est le département qui en assure la prise en charge financière.

Ceux qui bénéficient d'un placement sont normalement décomptés dans les statistiques de l'ASE au titre des placements à l'ASE par le juge des enfants ou au titre des placements directs ; mais aucune confrontation n'est possible entre les chiffres de la PJJ et ceux de l'ASE, dont le champ est plus large car ils intègrent les jeunes confiés par les juges placés dans les familles d'accueil du département et dans les établissements conventionnés par le département mais non titulaires de l'habilitation justice. On a donc fait le choix pour le décompte global d'écarter le chiffre de la PJJ relatif aux mineurs placés dans le secteur habilité.



Ceux qui bénéficient d'une AEMO judiciaire figurent également dans les deux statistiques, sauf lorsque le département dispose d'un service d'AEMO en régie directe ; dans ces cinq départements, les AEMO judiciaires étaient toutes confiées à des associations habilitées justice ce qui a conduit dans certains cas à constater des contradictions entre les deux chiffres : de façon purement conventionnelle, c'est celui de l'ASE qui a été retenu dans l'addition .

► L'exercice suppose négligeables les biais liés à l'existence de "doubles mesures", et comporte une incohérence résultant du fait que les mineurs placés dans un autre département sont comptés dans la statistique ASE, alors qu'à l'inverse celle de la PJJ intègre des mineurs présents dans le département, mais provenant d'un autre département.

► Il n'a pas été tenu compte des mesures d'investigation réalisées ou financées par la PJJ pour le compte des juges, ce qui peut se discuter dans la mesure où certaines d'entre elles - notamment les "investigations orientation éducative" (I.O.E.)- qui peuvent s'étaler sur une durée longue (parfois plus de six mois) sont relativement comparables à des mesures d'action éducative en milieu ouvert<sup>(1)</sup> ; la mission a fait ce choix parce que les investigations réalisées par les travailleurs sociaux des départements avant la mise en oeuvre d'interventions administratives de l'ASE ne figurent pas dans ses statistiques d'activité ce qui interdit toute comparaison.

**Il s'agit donc d'une esquisse, dont la seule vertu est de donner des ordres de grandeur, et d'illustrer concrètement l'intérêt qu'il y aurait à disposer, dans chaque département, d'une vision d'ensemble cohérente du dispositif de protection de l'enfance.**

■ La méthode retenue consiste à additionner :

► les jeunes bénéficiant d'une AEMO ou d'un placement financés par l'ASE : AEMO administratives, AEMO judiciaires, pupilles, accueil provisoire mineurs, accueil provisoire jeunes majeurs, délégation d'autorité parentale à l'ASE, tutelle ASE, retrait partiel d'autorité parentale<sup>(2)</sup>, placement à l'ASE par le juge des enfants, placement direct par le juge des enfants.

---

<sup>(1)</sup> Jusqu'à une période récente, et encore aujourd'hui dans certains départements, la PJJ comptabilisait d'ailleurs des mesures d'investigation dans les AEMO.

<sup>(2)</sup> Catégorie non présente dans les cinq départements étudiés - 38 mineurs seulement dans la statistique nationale au 31/12/92.

► les jeunes bénéficiant d'une AEMO ou d'un placement financés par l'Etat (PJJ) : tous les mineurs confiés au service public de la PJJ pour un placement ou un suivi en milieu ouvert, et les jeunes dont le placement dans un établissement habilité justice est pris en charge financièrement par l'Etat ; il s'agit des délinquants placés au titre de l'ordonnance de 1945, et des jeunes majeurs bénéficiant d'une AEMO ou d'un placement sur décision du juge des enfants.

■ Les résultats sur les cinq départements ont montré que la PJJ y prend en charge, directement ou financièrement, de 7 à 18 % des jeunes placés ou suivis en milieu ouvert, toutes catégories confondues (mineurs bénéficiant d'une mesure administrative, mineurs suivis par le juge en assistance éducative, mineurs délinquants, jeunes majeurs).

Mais si son rôle est significatif pour les actions en milieu ouvert, (de 9 à 36 %), il est marginal pour les placements (de 0 à 4 %).

Il varie également suivant les catégories de jeunes :

- 100 % pour les jeunes délinquants suivis ou placés sur la base de l'ordonnance de 1945<sup>(1)</sup> ;
- de 6 à 12 % pour les mineurs en situation de risque ou de danger ;
- de 5 à 22 % pour les jeunes majeurs.

■ Le même exercice, réalisé sur les chiffres nationaux, montre que la PJJ prend en charge directement ou financièrement environ 12 % des 300 000 jeunes décomptés, toutes catégories confondues (mineurs bénéficiant d'une mesure administrative, mineurs suivis par le juge en assistance éducative, mineurs délinquants, jeunes majeurs).

Mais cette part est très différente suivant les modes de prise en charge :

- 21 % des jeunes suivis en milieu ouvert ;
- mais seulement 3 % de ceux qui sont placés.

Par catégories de jeunes, la proportion s'établit à :

- 100 % des 11 000 jeunes délinquants suivis ou placés sur la base de l'ordonnance de 1945 ;
- 8 % des mineurs non délinquants

---

<sup>(1)</sup> Toutefois on relève quelques cas isolés, non repérés statistiquement, de mineurs délinquants placés à l'ASE par les juges des enfants.

France entière

Actions éducatives en milieu ouvert et placements : ASE et PJJ

Statistique ASE : Enfants présents fin 1992

	1992
AEMO administrative	32622
AEMO judiciaire	89340
Pupilles	4710
Accueil provisoire mineurs	15620
Accueil provisoire majeurs	19677
DAP, tutelle ASE, placement judiciaire	71792
Placement direct	26513
<b>TOTAL</b>	<b>260274</b>

Source : SESI

Statistique PJJ : Enfants présents fin 1992

Secteur public		1992		total
		milieu ouvert	Hébergement et centres de jour	
Secteur public	Délinquants	10834	130	10964
	Mineurs en danger	19564	580	20144
	Jeunes majeurs	870	142	1012
<b>Total secteur public</b>		<b>31268</b>	<b>852</b>	<b>32120</b>
Secteur habilité	Délinquants	0	305	305
	Mineurs en danger	73406	15502	88908
	Jeunes majeurs	637	2770	3407
<b>Total secteur habilité</b>		<b>74043</b>	<b>18577</b>	<b>92620</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>105311</b>	<b>19429</b>	<b>124740</b>

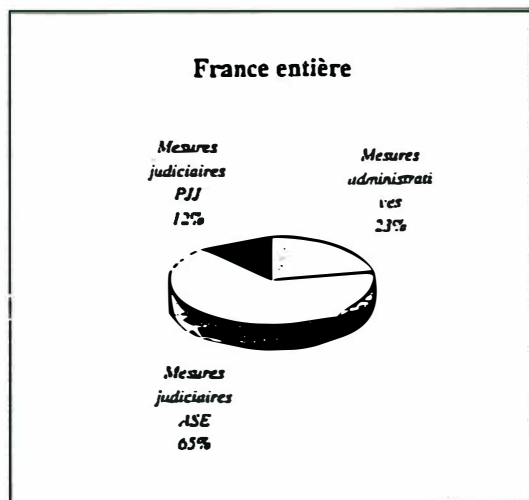
source : direction de la protection judiciaire de la jeunesse

mesures de milieu ouvert pour les jeunes délinquants : liberté surveillée, contrôle judiciaire, art. 16 bis.

TIG et sursis avec mise à l'épreuve.

Synthèse au 31/12/92

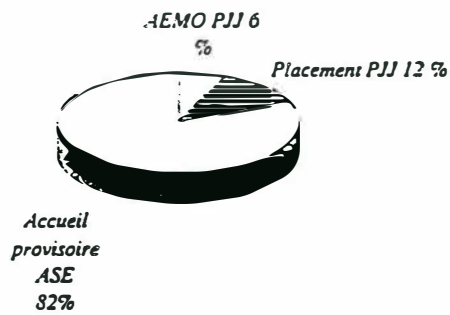
1	AEMO administrative	32622
2	AEMO judiciaire	89340
3	Pupilles	4710
4	Accueil provisoire mineurs	15620
5	DAP, tutelle ASE, placement judiciaire	71792
6	Placement direct	26513
7	PJJ public Mineurs milieu ouvert	19564
8	PJJ public Mineurs placement	580
9	Jeunes majeurs PJJ milieu ouvert	1507
10	Jeunes majeurs PJJ placement	2912
11	Accueil provisoire majeurs ASE	19677
12	Délinquants PJJ milieu ouvert	10834
13	Délinquants PJJ placements	435
		<b>296106</b>
Mesures administratives (1+4+11)		67919
Mesures judiciaires ASE (2+3+5+6)		192355
Mesures judiciaires PJJ (7+8+9+10+12+13)		35832
		<b>296106</b>



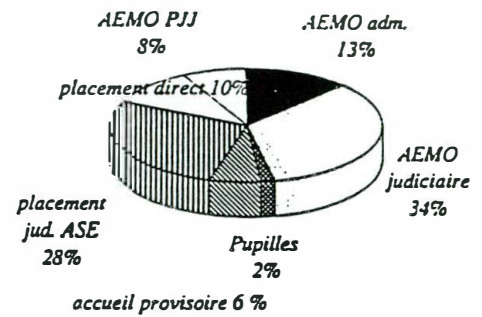
## France entière

## Actions éducatives en milieu ouvert et placements : ASE et PJJ

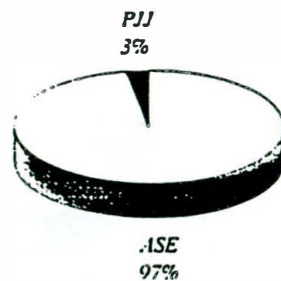
## Jeunes majeurs



## Mineurs (hors délinquants)



## Placements



## Milieu ouvert





## 2. Evolution des actions éducatives en milieu ouvert et des placements financés par l'ASE

### 2.1 Les sources

La mission s'est appuyée sur les chiffres disponibles pour mesurer l'évolution, depuis une dizaine d'années, des actions éducatives en milieu ouvert et des placements financés par l'Aide sociale à l'enfance :

► **Séries statistiques du SESI France entière, de 1982 à 1992** ; ces séries ne portent que sur les "stocks" –nombre de mineurs présents dans chaque catégorie au 31/12 de chaque année– et comportent des regroupements entre certaines catégories :

– La rubrique "décisions judiciaires confiées à l'ASE" recouvre les mineurs confiés à l'ASE par le juge des enfants, mais aussi ceux pour lesquels a été prononcée une tutelle ou une délégation d'autorité parentale à l'ASE, ou un retrait partiel de l'autorité parentale.

– La rubrique "placements directs" regroupe les mineurs dits "sous protection conjointe" : ceux placés directement par le juge auprès d'un tiers digne de confiance ou d'un établissement ou service, ceux pour lesquels a été prononcée une délégation d'autorité parentale à un particulier ou à un établissement.

– La distinction entre AEMO administratives et AEMO judiciaires n'est fournie que pour 1982, 1986 et 1992. Une estimation de la part respective des deux types d'AEMO a par ailleurs été réalisée par le SESI pour 1988.

– La distinction, au sein des "accueils provisoires", entre les mineurs confiés par leurs parents et les jeunes majeurs, n'est pas fournie en 1989 et 1990.

► **Données transmises au SESI par les sept départements visités**, à partir des formulaires qui ont été communiqués à la mission<sup>(1)</sup> ; sauf exception (Savoie, Seine et Marne), ces données ont été reprises en l'état, et comportaient donc des cases "blanches" lorsque le questionnaire n'avait pas été rempli intégralement. Si les séries relatives aux "stocks" sont assez complètes, il n'en est pas de même pour celles relatives aux "flux d'entrée" dans les différentes mesures, notamment pour les années les plus récentes.

Les ratios utilisés visent à repérer l'évolution au sein du total (AEMO et placements financés par l'ASE), de la part du milieu ouvert d'une part, de celle des mesures "judiciaires" d'autre part.

---

<sup>(1)</sup> La mission a pu disposer des formulaires des années 1984, 1988, 1991, 1992 et 1993 (sauf 1993 pour le Pas de Calais) ; en outre, certains départements ont pu compléter partiellement cette série en communiquant à la mission les formulaires de certaines des années manquantes.

## 2.2 Progression du milieu ouvert

### ► Part du milieu ouvert

- série stocks : au numérateur, nombre de jeunes bénéficiant d'une AEMO (administrative ou judiciaire) au 31/12 de chaque année ; au dénominateur, nombre total de jeunes bénéficiant au 31/12 d'une AEMO ou d'un placement financés par l'ASE.

- série flux : au numérateur, nombre d'entrées en AEMO (administrative ou judiciaire) au cours de chaque année ; au dénominateur, nombre total d'entrées au cours de l'année dans une AEMO ou dans un placement financés par l'ASE.

On notera qu'il peut paraître contestable de faire de l'AEMO le seul "baromètre" en matière d'interventions en milieu ouvert et de prévention des placements ; c'est en effet négliger les autres formes d'intervention de l'ASE –aides financières, et surtout intervention de travailleuses familiales ou d'aides ménagères– l'impact propre des interventions du service social et de la PMI, voire même les multiples formes d'action sociale en direction des jeunes (missions locales, fonds d'aide aux jeunes, centres sociaux, associations sportives et culturelles, aides aux devoirs, aides aux vacances, etc...).

Mais aucune approche chiffrée n'est actuellement possible, sauf sur l'AEMO ; d'autre part cette forme d'intervention est vraisemblablement celle qui entretient les liens plus étroits avec le placement –qu'elle soit l'ultime tentative pour l'éviter, ou qu'elle permette de préparer et de suivre le retour dans la famille– ce qui justifie, dans une certaine mesure, de lui consacrer une attention spécifique.

► Dans quatre<sup>(1)</sup> départements, on observe comme au niveau national une augmentation du poids des AEMO entre 1984 et 1993 ; en Savoie, le niveau de 1993 (39 %) est similaire à celui de 1984 ; dans l'Oise, il y a eu une nette diminution à partir de 1990, et les AEMO ne représentent plus que 29 % du total.

Un examen plus détaillé a permis de préciser ces premières constatations et montré la diversité des évolutions locales :

- Dans l'Eure, l'augmentation globale des AEMO est due presque intégralement aux AEMO judiciaires ;

- En Ille et Vilaine, les effectifs ont augmenté dans les deux catégories d'AEMO, mais les données relatives aux flux d'entrées annuels suggèrent que ceci provient en partie, pour les AEMO judiciaires, d'une augmentation des durées moyennes.

<sup>(1)</sup> Données du Pas de Calais manquantes

- Dans le Jura et en Seine et Marne, l'augmentation a aussi concerné les deux catégories d'AEMO.

- en Savoie, la croissance des effectifs en AEMO judiciaires a été compensée par une baisse des AEMO administratives ; l'examen des flux suggère, comme en Ille et Vilaine, une augmentation de la durée moyenne des AEMO judiciaires.

- dans l'Oise, la baisse du poids des AEMO est due aux AEMO judiciaires, dont les effectifs ont décliné, par paliers successifs, depuis 1988.

### 2.3 Judiciarisation ?

► La "judiciarisation" a été appréhendée à l'aide de quatre indicateurs :

- **Part des AEMO judiciaires** : au numérateur, effectif des AEMO judiciaires ; au dénominateur, effectif total des AEMO.

- **Part des décisions du juge des enfants dans les placements** : au numérateur, effectifs des placements à l'ASE par le juge des enfants et des placements directs ; au dénominateur effectif total des placements financés par l'ASE. Cet indicateur isole le poids spécifique des mineurs suivis par les juges des enfants au titre de l'assistance éducative, pour lesquels l'autonomie des services de l'ASE est moindre<sup>(1)</sup> que pour les accueils provisoires ou même pour les mineurs dont elle a la charge permanente au titre d'un statut particulier (pupilles, DAP ...).

- **Part des décisions du juge des enfants dans les placements de mineurs** : au numérateur, effectifs des placements à l'ASE par le juge des enfants et des placements directs ; au dénominateur effectif total des placements de mineurs financés par l'ASE. Cet indicateur exclut les jeunes majeurs pris en charge par l'ASE à leur propre demande, et permet donc d'appréhender spécifiquement la judiciarisation des situations des mineurs.

- **Part des placements judiciaires et des pupilles dans l'ensemble des placements** : au numérateur, pupilles + délégation d'autorité parentale ASE + tutelle ASE + retrait partiel de l'autorité parentale + placements à l'ASE par le juge des enfants + placements directs ; au dénominateur, nombre total de placements financés par l'ASE. Ce dernier indicateur ajoute aux placements des juges des enfants les catégories de mineurs dont la prise en charge s'impose à l'ASE, par opposition à ceux pour lesquels elle

---

<sup>(1)</sup>Le rôle de l'ASE est uniquement financier pour les placements directs ; en revanche, l'ASE garde une marge non négligeable de responsabilité et d'initiative pour les mineurs qui lui sont confiés par les juges des enfants, même si toutes les décisions importantes relèvent du juge.

détermine de façon autonome le principe et la forme de son intervention (accueils provisoires).

► **Aucune tendance concordante n'apparaît, dans les six départements étudiés<sup>(1)</sup>, quant au poids des AEMO judiciaires dans les AEMO.** L'évolution respective des AEMO administratives et des AEMO judiciaires varie beaucoup suivant les départements ; au niveau national, malgré les lacunes de la série statistique, on peut estimer que la part des AEMO judiciaires est restée à peu près stable depuis 1986, après avoir augmenté dans la période précédente.

► **La part des placements des juges des enfants au sein des placements a augmenté régulièrement dans la statistique nationale (un point de hausse chaque année depuis 1987), tendance qui se retrouve dans les départements étudiés, à l'exception du Pas de Calais ; dans ces six départements, cette évolution dans le poids relatif des placements du juge des enfants reflète essentiellement la baisse, en niveau absolu, des effectifs en accueil provisoire ; les effectifs placés sur décision des juges des enfants ont varié diversement suivant les départements : baisse dans l'Eure, en Ille et Vilaine, dans le Pas de Calais, augmentation dans le Jura, dans l'Oise, en Seine et Marne.** Par ailleurs, l'étude des flux suggère que des évolutions importantes ont pu affecter les durées moyennes, qui apparaissent généralement nettement supérieures pour les placements judiciaires.

► **La tendance à la judiciarisation des placements est encore plus nette si l'on ne considère que les mineurs ; en effet, l'accueil provisoire a changé de nature au cours des dix dernières années : Avant la décentralisation, l'ASE accueillait sur décision administrative deux fois plus de mineurs que de majeurs ; elle accueille aujourd'hui 19 700 jeunes majeurs contre 15 600 mineurs.** Il en résulte une augmentation très forte de la part des mineurs placés sur décision des juges des enfants (placements à l'ASE + placements directs) dans l'ensemble des mineurs placés : **de 65 % en 1982 à 83 % en 1992.** L'évolution observée dans les départements étudiés est concordante avec cette tendance nationale.

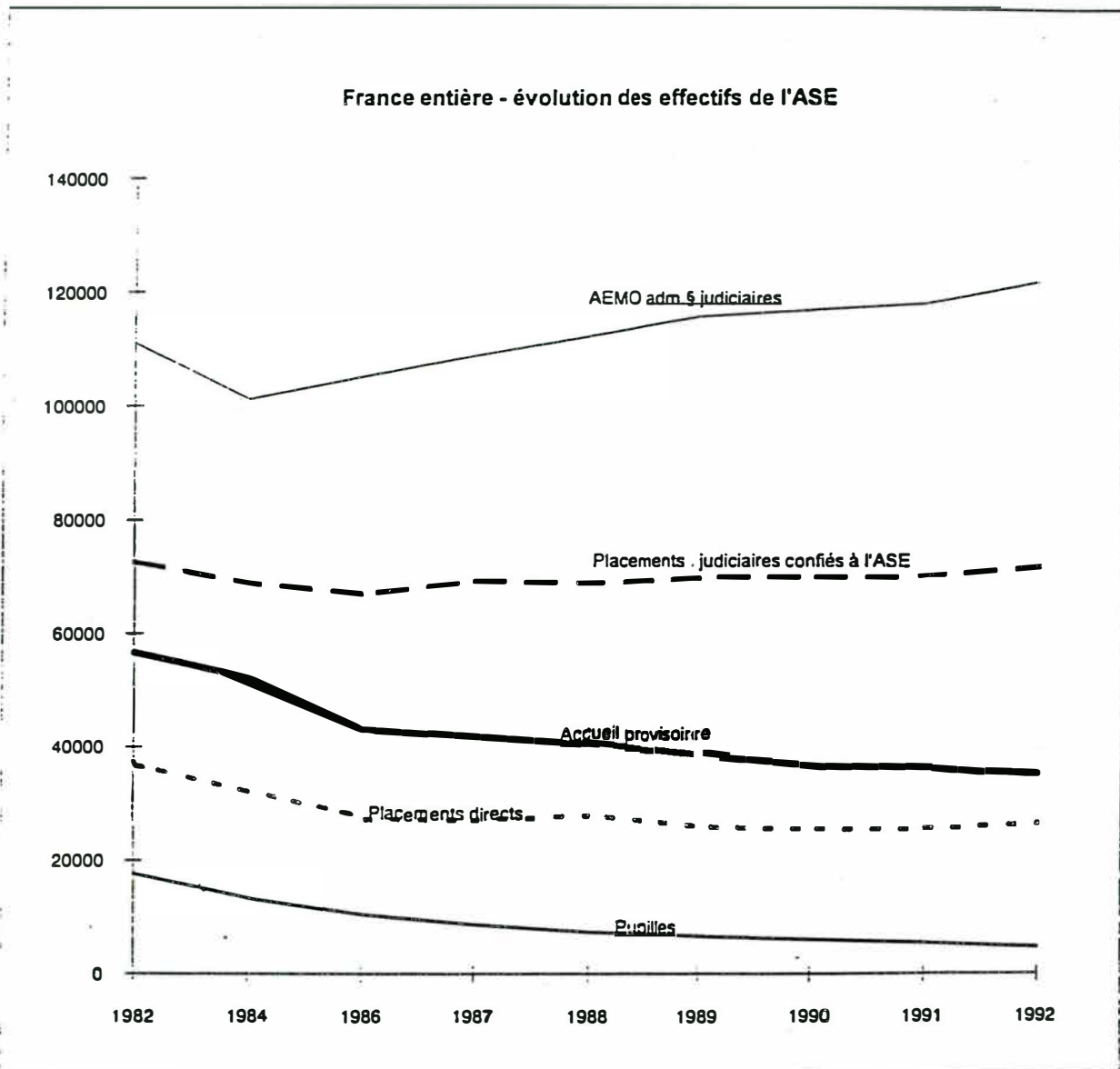
► **Le nombre des pupilles, qui représentaient autrefois une charge lourde pour l'ASE, a sensiblement décrû dans tous les départements, ce qui compense en partie l'augmentation de la proportion d'enfants placés par le juge des enfants.** Le poids de l'ensemble "placements du juge des enfants + autres placements judiciaires + pupilles" dans l'ensemble des placements s'est accru de façon plus modérée (69 % en 1982, 74 %

---

<sup>(1)</sup> Données non disponibles pour le Pas de Calais



en 1992) ; il n'a pas augmenté entre 1984 et 1993 dans certains des départements étudiés : Seine-et-Marne, Eure - et a même diminué dans le Pas-de-Calais.



## France entière

## Evolution des actions éducatives en milieu ouvert et des placements financés par l'ASE

## Stocks

	1982	1984	1988	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Enfants présents au 31/12									
AEMO administrative	37961	n.d.	28340	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	32622
AEMO judiciaire	73048	n.d.	76720	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	89340
<b>AEMO</b>	<b>111009</b>	<b>101198</b>	<b>105060</b>	<b>108656</b>	<b>112123</b>	<b>115596</b>	<b>116800</b>	<b>118000</b>	<b>121962</b>
Accueil provisoire mineurs	41462	33939	24875	23028	21292			17000	15620
Accueil provisoire majeurs	15058	18051	18036	18662	19227			19300	19677
<b>Accueil provisoire</b>	<b>56520</b>	<b>51990</b>	<b>42911</b>	<b>41690</b>	<b>40519</b>	<b>38682</b>	<b>36700</b>	<b>36300</b>	<b>35297</b>
Pupilles	17662	13438	10429	8633	7329	6615	6100	5500	4710
Décisions judiciaires confiées à l'ASE*	72628	68813	66867	69168	68709	69708	70000	70100	71792
Placements directs**	36986	n.d.	27071	26966	27875	25912	25400	25700	26513
<b>TOTAL</b>	<b>294805</b>	<b>n.d.</b>	<b>252338</b>	<b>255113</b>	<b>256555</b>	<b>256513</b>	<b>255000</b>	<b>255600</b>	<b>260274</b>

\* DAP ASE + tutelle ASE + retrait partiel de l'autorité parentale + placement à l'ASE par le juge des enfants

\*\* Placement par le juge auprès d'un tiers digne de confiance, d'un établissement ou service, DAP particulier ou établissement

milieu ouvert/total	38%	n.d.	42%	43%	44%	45%	46%	46%	47%
AEMO judiciaires/AEMO	66%	n.d.	73%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	73%
placements J.E./placements	60%	n.d.	64%	66%	67%	68%	69%	70%	71%
placements J.E./placements mineurs	65%	n.d.	73%	75%	77%	n.d.	n.d.	81%	83%
placements jud.+pupilles/placements	69%	n.d.	71%	72%	72%	73%	73%	74%	74%

Source : statistiques SESI ; données 1992 provisoires

\* La série France entière intègre les DAP ASE et tutelle ASE, catégories à faibles effectifs, qui ne sont pas des placements du juge des enfants mais que la statistique du SESI ne permet pas d'isoler.

### 3. Sondage sur un échantillon de dossiers

#### 3.1 L'échantillon

La mission a constitué, dans chacun des 26 cabinets des juges des enfants compétents dans les sept départements étudiés, un échantillon de dossiers en recherchant tous les nouveaux dossiers ouverts en assistance éducative pour des mineurs au cours du premier trimestre 1994.

Il s'agit donc d'une partie seulement de l'activité des cabinets : n'y figurent pas, en effet, les dossiers de tutelle aux prestations sociales, les dossiers jeunes majeurs, les dossiers pénaux.

Pour constituer l'échantillon, ont été exclus "les faux-nouveaux dossiers" : dossiers provenant du dessaisissement d'un autre magistrat, et surtout dossiers ne correspondant qu'à un renouvellement ou une modification de mesure, intitulés "instances modificatives" dans la statistique nationale jusqu'en 1992, et qui donnent généralement lieu à l'attribution d'un nouveau numéro de dossier.

Le choix d'étudier le flux des dossiers ouverts pendant un trimestre a pu induire des biais liés à une saisonnalité éventuelle dans les saisines judiciaires ou à la vacance de certains cabinets ; mais il permettait de retracer, de manière exhaustive, la saisine de la justice pendant cette période, ce qui a paru plus fiable qu'un échantillonnage aléatoire ; de fait, la quasi-totalité des dossiers correspondant à la période étudiée ont pu être retrouvés, dans la plupart des cabinets : les quelques unités manquantes correspondaient en particulier à des dossiers transmis entretemps à une autre juridiction. Cependant, des difficultés ont été rencontrées dans quelques tribunaux : à Senlis, il a été impossible de déterminer le nombre de dossiers ouverts dans la période considérée ; 24 dossiers ont pu être retrouvés, et parmi eux aucun de ceux ayant fait l'objet d'un non-lieu, qui étaient déjà archivés. A Arras également, des dossiers ayant fait l'objet d'un non-lieu et archivés n'ont pu être inclus dans l'échantillon. Les résultats relatifs à ces tribunaux doivent donc être considérés avec prudence.

Au total, 823 dossiers ouverts par les juges au 1er trimestre 1994 ont été retenus par la mission.



A partir de ces 823 dossiers, une recherche a été effectuée par les services de l'ASE dans chaque département, et les dossiers correspondants –lorsqu'ils existaient à l'ASE– ont été également consultés par la mission pour :

- repérer la mise en place éventuelle d'une mesure administrative de l'ASE antérieurement à la saisine du juge ;
- savoir si la famille était suivie, ou en tout cas connue, par les services sociaux du département, avant le signalement à l'ASE.

Cette démarche s'est révélée beaucoup plus fragile, du fait de la grande diversité des situations locales et des pratiques de tenue des dossiers à l'ASE ; en effet, les dossiers retrouvés par les services de l'ASE correspondent à deux cas de figure essentiels :

- il existait un dossier ASE avant la saisine du juge, soit du fait d'interventions administratives pour le même mineur, soit du fait d'interventions administratives ou judiciaires pour un membre de la fratrie.
- le dossier ASE a été ouvert après la saisine du juge, celui-ci ayant ordonné une mesure prise en charge par l'ASE.

Dans le premier cas, le nombre de dossiers retrouvés peut varier suivant les pratiques d'archivage : les interventions "récurrentes" n'apparaissent pas dans les départements qui archivent dès le terme des mesures, et rouvrent un nouveau dossier pour la suivante. De plus, l'attribution d'aides financières donne lieu, dans certains départements, à l'ouverture de dossiers spécifiques non classés avec le dossier de base de la famille.

Dans le second cas, le nombre de dossiers ouverts peut également varier suivant les pratiques du juge (au moment du sondage, un nombre significatif de dossiers était encore, dans certains cabinets, en phase d'investigation) et selon la part prise localement par le service public de la PJJ dans l'exécution des AEMO (souvent pas de dossier à l'ASE dans ce cas). Par ailleurs, le dossier sera plus ou moins fourni, suivant que le service y aura ou non classé des pièces retraçant la phase antérieure à la saisine du juge (signalement à l'ASE, enquête sociale,...)

### **3.2 Les données recueillies**

- ▶ **le mode de saisine du juge des enfants (art. 375 du code civil) :** requête du parquet, saisine directe (par un parent, par la personne ayant la charge du mineur, ou par le mineur lui-même), saisine d'office (autosaisine).
- ▶ **l'origine du signalement à la justice :** ASE, police et gendarmerie, hôpitaux et médecins, services scolaires (assistantes sociales, médecins et infirmières du service de

---

santé scolaire, enseignants, chefs d'établissements), famille, mineur lui-même, particuliers, enfin "autres" (notamment les juges aux affaires familiales) ; tous les signalements transmis par l'ASE ont été comptabilisés en "origine ASE", que l'information initiale provienne des services du département (PMI, service social ) ou de partenaires externes tels que les services scolaires ou hospitaliers.

Pour ces deux données, claires et facilement repérables dans les dossiers des juges, la mission estime que le degré de précision des résultats est bon.

► le motif de saisine : la mission a essayé de repérer la part de la maltraitance, à partir des rapports de signalement ; la notion de maltraitance étant relativement floue, la mesure est inévitablement peu précise et susceptible de refléter des différences d'appréciation suivant les sites, c'est pourquoi les résultats n'ont pas été intégrés dans les tableaux détaillés. Il est cependant intéressant de noter que les signalements qui se réfèrent explicitement à la notion de maltraitance sont minoritaires : moins d'un quart dans les sept départements étudiés. La notion de "danger", souvent explicitée par des situations sociales et des carences éducatives et affectives lourdes, reste dominante.

► les cas de non-lieu après audience ou investigation : il s'est agi de repérer les dossiers pour lesquels le juge, après avoir ordonné une mesure d'investigation, ou au moins reçu la famille en audience de cabinet, estime qu'il n'y a pas lieu d'ordonner une prise en charge en AEMO ou un placement. Il s'agit d'un indicateur intéressant, mais qu'il importe d'éclairer par l'étude des dossiers et des entretiens avec les acteurs locaux ; en effet, un fort taux de non-lieu peut refléter une "sursaisine" de la justice, mais également une évolution des situations après la saisine du juge, en particulier lorsque les mesures d'investigation sont très proches, dans leur nature et leur durée, d'une AEMO. Inversement, un faible taux de non-lieu peut refléter une conception extensive par le juge de sa compétence, ou un bon ajustement des signalements. Pour éviter des comparaisons non pertinentes, il a été jugé préférable de ne pas publier ces résultats qui ne dépassaient, dans aucun cabinet, 25 % des dossiers.

► l'intervention des services sociaux et de l'ASE avant la saisine du juge : cette recherche a été faite à la fois dans les dossiers des juges et dans ceux de l'ASE. L'importance des biais méthodologiques liés aux modes de tenue des dossiers (cf supra) conduit à recommander une grande prudence dans l'usage des résultats, qui ne donnent que des ordres de grandeur "planchers" et ne peuvent être envisagés dans une perspective comparative entre les départements : en ce qui concerne l'usage d'une mesure administrative de l'ASE avant la saisine du juge, on peut supposer que le repérage a été

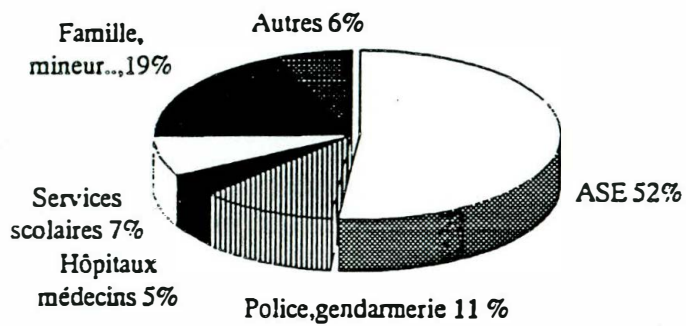
---

correct, mais les aides financières ont été incluses ou non suivant l'organisation locale, ce qui influe beaucoup sur les résultats ; en ce qui concerne la notion plus large –et à bien des égards plus pertinente– de "famille connue ou suivie par le service social ou la PMI" avant la saisine de l'ASE, le repérage est sûrement plus ou moins exhaustif suivant les départements. Ainsi, il est impossible de dire si le très fort taux-relevé dans l'Oise (65 %) reflète une plus grande présence des services sociaux ou une tenue des dossiers qui se prêtait plus à l'enquête.

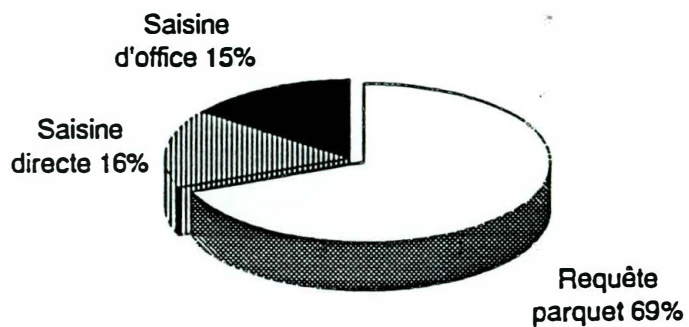
Même si la méthodologie mérite d'être affinée, cette enquête montre qu'il est possible, assez simplement, de recueillir dans chaque département quelques indicateurs permettant d'analyser les flux de saisine de la justice.

Sondage sur 823 dossiers d'assistance éducative ouverts  
au 1er trimestre 1994

Origine de la saisine



Mode de saisine





Sondage sur les dossiers ouverts au 1er trimestre 1994 dans les 26 cabinets de juges des enfants,  
et les dossiers correspondants de l'ASE dans 7 départements

Résultats par département

Département	Eure	Ille-et-Vilaine	Jura	Oise	Pas-de-Calais	Savoie	Seine-et-Marne	TOTAL	%
<b>DOSSIERS étudiés</b>	115	113	42	119	238	30	166	823	
<b>mode de saisine</b>									
Requête parquet	93	87	38	56	157	24	112	567	69%
Saisine directe	14	16	2	9	47	3	43	134	16%
Saisine d'office	8	10	2	54	34	3	11	122	15%
<b>origine de la saisine</b>									
ASE	60	56	32	65	133	18	62	426	52%
Police, gendarmerie	19	15	5	6	17	3	24	89	11%
Hôpitaux, médecins	4	9	2	3	7	1	13	39	5%
services scolaires	9	4	1	21	14	3	9	61	7%
Famille, voisins,...	16	18	2	14	53	5	48	156	19%
Autres	7	11	0	9	15	0	10	52	6%
<b>ratios</b>									
% saisine parquet	81%	77%	90%	47%	66%	80%	67%		
% saisine directe	12%	14%	5%	8%	20%	10%	26%		
% saisine d'office	7%	9%	5%	45%	14%	10%	7%		
% origine ASE	52%	50%	76%	55%	56%	60%	37%		

**Sondage sur les dossiers ouverts au 1er trimestre 1994 dans les 26 cabinets de juges des enfants,  
et les dossiers correspondants de l'ASE dans 7 départements**

**Résultats par tribunal pour enfants**

<b>Tribunal</b>	<b>Evreux</b>	<b>Rennes</b>	<b>Lons</b>	<b>Beauvais</b>	<b>Senlis</b>	<b>Arras</b>	<b>Béthune</b>	<b>Boulogne</b>	<b>St-Omer</b>	<b>Chambéry</b>	<b>Meaux</b>	<b>Melun</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Dossiers étudiés	115	113	42	95	24	48	132	34	24	30	86	80	823	
<b>mode de saisine</b>														
Requête parquet	93	87	38	45	11	34	85	23	15	24	60	52	567	69%
Saisine directe	14	16	2	7	2	12	20	10	5	3	18	25	134	16%
Saisine d'office	8	10	2	43	11	2	27	1	4	3	8	3	122	15%
<b>origine de la saisine</b>														
ASE	60	56	32	54	11	26	81	18	8	18	27	35	426	62%
Police, gendarmerie	19	15	5	4	2	5	6	2	4	3	19	5	89	11%
Hôpitaux, médecins	4	9	2	2	1	1	2	2	2	1	6	7	39	6%
services scolaires	9	4	1	16	5	2	11	1	0	3	4	5	61	7%
Famille, voisins,...	16	18	2	11	3	13	24	10	6	5	21	27	156	19%
Autres	7	11	0	7	2	2	8	1	4	0	9	1	52	6%
<b>ratios</b>														
% saisine parquet	81%	77%	90%	47%	46%	71%	64%	68%	63%	80%	70%	65%		
% saisine directe	12%	14%	5%	7%	8%	25%	15%	29%	21%	10%	21%	31%		
% saisine d'office	7%	9%	5%	45%	46%	4%	20%	3%	17%	10%	9%	4%		
% origine ASE	52%	50%	76%	57%	46%	54%	61%	53%	33%	60%	31%	44%		

**Sondage sur les dossiers ouverts au 1er trimestre 1994 dans les 26 cabinets de juges des enfants,  
et les dossiers correspondants de l'ASE dans 7 départements**

**Résultats par département**

Département	Eure	Ille-et-Vilaine	Jura	Oise	Pas-de-Calais	Savoie	Seine-et-Marne	TOTAL
DOSSIERS étudiés	115	113	42	119	180*	30	166	735
Aide financière ASE préalable	n.d.	13	n.d.	21	n.d.	n.d.	n.d.	
Autre mesure administrative ASE préalable	19	6	9	25	33	n.d.	17	109
<b>Total mesures ASE préalables</b>		19		46	n.d.			
Autres familles connues	14	49	9	31	45	n.d.	12	
<b>TOTAL (minimum)</b>	<b>33</b>	<b>68</b>	<b>18</b>	<b>77</b>	<b>78</b>		<b>29</b>	<b>303</b>

\* Dossiers des TPE de Béthune et Arras seulement





**Synthèse et propositions**

*Conformément à ce qui lui était demandé, la mission a centré son analyse et ses propositions sur le dispositif statistique.*

*D'autre part malgré les lacunes des outils d'analyse disponibles, la mission a pu repérer certaines insuffisances dans le fonctionnement actuel du dispositif, observations qui fondent les propositions qui suivent ; celles-ci présentent trois caractéristiques :*

- ▶ *elles se limitent à des ajustements, sans remise en cause de l'architecture générale : la nécessité éventuelle de réformes de structure ne pourra être étudiée que dans quelques années, lorsque les outils proposés pour suivre et évaluer le dispositif auront été mis en place ;*
- ▶ *elles sont centrées sur le problème des relations entre départements et institution judiciaire, conformément à la lettre de mission ;*
- ▶ *elles intègrent également des orientations spécifiques à l'institution judiciaire, mais ne traitent pas de l'action des départements : dans ce domaine la mission n'a pu compenser l'absence de "visibilité" des outils statistiques par les investigations limitées menées sur le terrain dans sept départements.*

## **1. Pour éclairer les débats et les décisions sur la protection de l'enfance, il faut disposer, tant au niveau national qu'au niveau local, d'outils d'analyse plus fiables et mieux partagés**

### *1.1 L'importance des enjeux justifie un effort particulier pour le suivi du dispositif*

La protection de l'enfance est un investissement collectif financièrement équivalent à celui consenti pour le revenu minimum d'insertion, et dont l'impact est considérable : les départements y ont consacré en 1993 22 milliards, et l'Etat (ministère de la justice) 2,2 milliards <sup>(1)</sup>; environ 142 000 jeunes étaient placés en famille d'accueil ou en établissement fin 1992, et 154 000 suivis en "milieu ouvert" par un éducateur<sup>(2)</sup>; ces interventions auront un impact souvent décisif sur la construction de leur personnalité et sur leur devenir. La dimension humaine et sociale est omniprésente dans les pratiques des professionnels de la

---

<sup>(1)</sup> Estimation du coût du RMI en 1993 : Allocation RMI 16,3 milliards, mesures emploi RMI 3,8 milliards, dépenses d'insertion des départements 2,3 milliards – source délégation interministérielle au RMI.

<sup>(2)</sup> Voir le tableau "France entière, actions éducatives en milieu ouvert et placements : ASE et PJJ" dans la partie consacrée aux résultats chiffrés de l'enquête ; s'ajoutent à ces chiffres les familles aidées financièrement ou bénéficiant d'une travailleuse familiale ou d'une aide ménagère au titre de l'Aide sociale à l'enfance, dont le nombre n'est pas connu au niveau national.

---

protection de l'enfance, et c'est un domaine qui suscite une attention passionnée du grand public lorsque les médias se font l'écho de tel ou tel drame familial.

Il faut également souligner que le contexte actuel renforce le besoin d'outils d'analyse et d'aide à la décision : la protection de l'enfance est confrontée à la montée des situations d'exclusion qui atteint en particulier les familles les plus fragilisées, à l'évolution de la délinquance juvénile, aux difficultés et aux limites du travail social dans les "quartiers difficiles". Les statistiques disponibles font apparaître sur les dernières années un essoufflement de la tendance à la baisse des placements, qui invite à renouveler la réflexion sur la prévention, et une augmentation sensible de la part des mineurs placés sur décision des juges des enfants dans l'ensemble des mineurs placés.

Enfin, la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance il y a dix ans avait été perçue comme plus sensible que celle des autres formes d'aide sociale, compte tenu de la faible expression des usagers et de l'inadaptation à un tel domaine des contrôles de légalité classiques ; cette réforme arrive aujourd'hui à maturité, mais ce n'est que depuis deux ou trois ans que les tensions apparues sur les budgets départementaux obligent les élus à des arbitrages de plus en plus difficiles. Il en résulte d'ailleurs des débats entre l'Assemblée des présidents des conseils généraux de France et le gouvernement, car des politiques nationales comme celle de la protection judiciaire de la jeunesse ou de la lutte contre la délinquance des mineurs ont inévitablement un impact sur les politiques locales, et réciproquement.

Face à ces enjeux, le besoin de connaissance et d'analyse du dispositif est fortement ressenti au niveau national, en particulier par le ministère des affaires sociales, qui reste en charge du cadre législatif et réglementaire alors que sa connaissance du fonctionnement concret du dispositif s'est appauvrie ; quant aux acteurs locaux, ils sont inégalement demandeurs en matière statistique : centrés sur le traitement des cas individuels, les juges des enfants manifestent peu d'intérêt pour les informations chiffrées ; les responsables des services départementaux ont au contraire besoin d'instruments de pilotage permettant un véritable contrôle de gestion. Ils ont aussi besoin d'outils d'analyse et de prospective permettant de présenter aux élus les actions conduites, leurs coûts, leurs résultats, et apportant une aide à la décision ; ils souhaitent également pouvoir se situer au regard des tendances nationales et se comparer à d'autres départements, mais redoutent parfois que des informations comparatives ne servent de base à des jugements trop hâtifs.

## 1.2 Les éléments d'analyse actuellement disponibles sont très insuffisants

### 1.2.1 Le dispositif statistique, composé de trois filières séparées, présente des lacunes et des insuffisances graves

► Bien que limité dans ses finalités, le cadre statistique géré par le ministère des affaires sociales (SESI) pour l'Aide sociale à l'enfance comporte les principales informations nécessaires au suivi du dispositif financé par les départements, et les tableaux de bord mis en place par les départements visités reposent pour l'essentiel sur les mêmes notions ; mais ce cadre statistique est très inégalement rempli par les départements, la plupart ne le remplissent que partiellement et certains ne répondent qu'après de multiples relances ; de son côté, le SESI n'exploite qu'une faible partie des données recueillies<sup>(1)</sup>, et avec un décalage de plus de deux ans (résultats 1992 publiés en février 1995) ; ce retour d'informations tardif et lacunaire n'incite pas les départements à améliorer leurs transmissions, et la situation tend plutôt à se dégrader.

► Les éléments statistiques dont dispose la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse sont très fournis, mais essentiellement orientés sur ses besoins propres et peu utiles pour les juges des enfants ou les départements. La PJJ analyse en effet l'activité de ses personnels, et celle des établissements et services "habilités justice", sur lesquels elle exerce son pouvoir de contrôle, mais la connaissance des mineurs que paraît traduire le système peut prêter à confusion : en effet, la proportion des structures habilitées par rapport au nombre total d'établissements varie selon les départements et en fonction de la spécialité des structures ; en outre, les mineurs placés à l'ASE par les juges des enfants sont confiés aux familles d'accueil et établissements conventionnés par le département, qu'ils soient ou non "habilités justice".

► Les statistiques des tribunaux pour enfants sont de très mauvaise qualité. L'opération de simplification réalisée en 1992 a rajouté à leur perte de fiabilité, et le nouveau "questionnaire sur l'activité des juges et des tribunaux pour enfants" récemment refondu par la SDSSED pour l'année 1994 n'apporte guère d'amélioration. La diversité des pratiques de gestion des cabinets de juges des enfants rend de toutes façons difficile la production de statistiques pertinentes.

---

<sup>(1)</sup> Ainsi, seuls les effectifs présents dans les différentes mesures sont exploités, et non les flux d'entrée, ce qui interdit toute analyse de l'évolution des durées moyennes de prise en charge.



### *1.2.2 Les éléments d'analyse de la protection de l'enfance sont très insuffisants*

► Au niveau local, il n'existe pas de vision synthétique commune sur la protection de l'enfance : les statistiques des différents acteurs ne sont pas compatibles et ne peuvent être agrégées ; elles ne permettent d'analyser ni les caractéristiques et les parcours des bénéficiaires, ni la part relative de chaque institution dans les décisions et prises en charge. Dans les sept départements visités, les données statistiques ne font pas l'objet d'échanges systématiques, et les concertations restent peu développées sauf sur les dossiers individuels.

► Au niveau national, les données globales sont très pauvres. En complément du SESI, l'ODAS constitue un lieu de rencontre apprécié, hors des cadres institutionnels. Cette association produit des guides méthodologiques (par exemple sur l'enfance en danger) ainsi que des études ("10 ans de décentralisation de l'action sociale") et actualise les données nationales par des estimations fondées sur un échantillon de 25 départements. L'ANDASS édite régulièrement un annuaire des données sociales et de santé des départements, qui a l'avantage d'offrir une vision comparative, mais présente une fiabilité insuffisante. L'APCG n'a encore qu'une approche essentiellement financière, qu'elle souhaite compléter par des données physiques du SESI en passant convention avec ce service. Ces divers lieux d'information ont cependant peu de relations entre eux. Enfin, le secteur des études et de la recherche sur la protection de l'enfance est quant à lui très peu fourni.

### *1.3 Il apparaît donc prioritaire d'investir rapidement sur l'amélioration du système d'information*

On ne peut manquer d'être frappé du contraste entre l'importance des enjeux et la pauvreté et l'opacité du système d'information sur la protection de l'enfance ; là encore, il est utile de faire référence au dispositif du RMI, pour lequel ont été mis en place dès l'origine, non seulement des outils de suivi statistique, mais plus globalement un dispositif d'évaluation s'appuyant sur des compétences et des méthodes diversifiées ; dans ce cadre, sont notamment publiées régulièrement des données comparatives sur la mise en oeuvre par les départements de leur mission d'insertion des bénéficiaires du RMI.

Les propositions qui suivent visent à remédier aux principales lacunes du système statistique de la protection de l'enfance.

### 1.3.1 Rompre le cercle vicieux de la dégradation des statistiques de l'ASE

*Proposition 1* Le cadre actuel de recueil des données, qui est cohérent et auquel sont habitués les acteurs locaux, devrait être conservé, sous réserve d'ajustements mineurs (voir fiche en annexe). Mais il paraît indispensable de renforcer les moyens affectés par le SESI aux statistiques de l'aide sociale<sup>(1)</sup>, en y affectant une équipe d'au moins deux personnes à plein temps<sup>(2)</sup>. Cette équipe se verrait fixer pour objectif d'améliorer en deux ans les statistiques d'aide sociale (exhaustivité, fiabilité, rapidité de recueil, rapidité d'exploitation) en renouvelant les modes de relations avec les départements par divers moyens, notamment :

- ▶ la mise en place d'un comité de maintenance du cadre statistique, associant des départements
- ▶ le développement d'une fonction d'appui technique aux départements, pour améliorer et enrichir leurs cadres statistiques propres
- ▶ des déplacements systématiques sur le terrain, en particulier dans les départements éprouvant le plus de difficultés à remplir leurs états statistiques
- ▶ l'animation du réseau des statisticiens des DRASS, chargés du recueil des questionnaires (suppression du passage par les DDASS)
- ▶ la production, avec l'aide d'un prestataire spécialisé, d'un guide des spécifications fonctionnelles à l'usage des départements et de leurs fournisseurs de logiciels, pour leur permettre d'ajuster leurs systèmes informatiques au cadre statistique national.
- ▶ l'exploitation régulière des données des comptes administratifs des départements, à transmettre sur support informatique par le ministère de l'Intérieur.

### 1.3.2 Adapter les statistiques de la PJJ aux nécessités d'une agrégation avec celles de l'ASE

Moyennant des ajustements relativement mineurs, qui seront facilités par l'existence d'un système informatique commun à l'ensemble des services de la PJJ, ses statistiques devraient pouvoir être agrégées dans chaque département avec celles de l'ASE. Ceci paraît indispensable pour permettre aux acteurs locaux de disposer d'une vision synthétique commune sur le dispositif de protection de l'enfance.

*Proposition 2* C'est pourquoi il est proposé de mandater un groupe de travail PJJ-SESI-APCG pour définir les ajustements nécessaires en s'appuyant sur les observations faites par la mission, et produire

---

<sup>(1)</sup> L'effort d'amélioration n'aurait guère de sens limité aux statistiques de l'ASE, c'est pourquoi la proposition porte sur l'ensemble des statistiques d'aide sociale demandées aux départements.

<sup>(2)</sup> Actuellement une personne à 80 %.

un cadre d'agrégation accompagné d'un commentaire méthodologique simple destiné aux acteurs locaux. Ce cadre d'agrégation reprendrait les données figurant dans le tableau A de la statistique ASE (cf propositions du point 1.3.1), et les compléterait en ajoutant les catégories dont seule la PJJ a connaissance : jeunes délinquants, jeunes majeurs pris en charge par le ministère de la justice, mineurs bénéficiant d'une mesure d'assistance éducative confiée au secteur public de la PJJ.

Il devrait s'attacher :

– à donner à la fois une image en stocks et en flux du nombre d'enfants hébergés ou faisant l'objet d'une mesure éducative ;

– à s'efforcer de résoudre les difficultés recensées par la mission (éviter les doubles comptes, comptabiliser des enfants et non des dossiers ou des décisions judiciaires, réduire les décalages temporels, prendre en compte les enfants du département uniquement, clarifier les chiffres concernant le secteur "habilité justice" pour ne pas brouiller l'appréhension statistique du domaine de la protection de l'enfance).

### *1.3.3 Définir clairement les finalités et les concepts de la statistique des tribunaux pour enfants*

**Proposition 3** Il convient de mettre fin à la succession des adaptations hâtives, insuffisamment préparées, et d'organiser les travaux de réflexion et d'études préalables indispensables pour obtenir une amélioration significative des statistiques des tribunaux pour enfants.

Outre l'harmonisation des pratiques de gestion, abordée plus loin, une voie de redressement pourrait être trouvée dans l'utilisation des systèmes informatisés de gestion dont s'équipent les greffes des cabinets de juge des enfants. Mais cette voie ne peut être empruntée qu'après une définition des finalités assignées à la statistique et des concepts adéquats. Ceux-ci diffèrent selon que l'on cherche à mesurer l'activité du cabinet en termes de charges et de productivité ou que l'on s'intéresse à l'évolution des modes de prise en charge éducative, aux modes de saisine ou aux parcours des mineurs. Ces différentes finalités ne sont pas exclusives les unes des autres bien que leur mise en oeuvre parallèle complique les modes opératoires.

La statistique des tribunaux pour enfants est placée sous la responsabilité de la Direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE/SDSED). Il importe que ce travail préalable de définition des finalités et des concepts s'effectue aussi avec la direction des services judiciaires et la direction de la PJJ, en associant pleinement les acteurs de terrain. Les



objectifs une fois clarifiés et hiérarchisés, il faudra définir puis tester les indicateurs qui y correspondent et les méthodes de recueil et de traitement, ainsi que les mesures d'accompagnement indispensables.

De l'observation faite par la mission, il faut retenir que ce système statistique devrait privilégier le recueil d'informations que les tribunaux pour enfants sont les seuls à détenir, telles que les modes de saisine, l'origine des signalements, les taux de classement ou de non-lieux, les affaires pénales et leurs liens avec l'assistance éducative.

#### *1.3.4 Mettre en place un traitement statistique national par sondage pour mieux connaître les bénéficiaires et leurs parcours*

*Proposition 4* Des études préalables devraient être lancées dès à présent sur la conception d'un dispositif inspiré de celui en cours de diffusion pour le RMI (décret du 19 juillet 1994), permettant aux départements et si possible à la PJJ de saisir et d'exploiter des données sur les bénéficiaires et leurs parcours, afin de leur offrir une vision du dispositif beaucoup plus riche et dynamique que le cadre statistique actuel. A partir de fichiers tenus dans le cadre départemental pourrait être constitué un échantillon national de bénéficiaires pour la production de résultats nationaux et la réalisation régulière d'enquêtes sur le devenir des bénéficiaires à l'issue de l'intervention.

#### *1.3.5 Relancer, au niveau national, une politique de recherche sur la protection de l'enfance, soutenues par la DAS et la DPJJ, et associant les départements volontaires*

*Proposition 5* La connaissance d'un dispositif comme celui de la protection de l'enfance ne peut reposer seulement sur une approche statistique et quantitative ; or les initiatives nationales, sans être inexistantes<sup>(1)</sup>, paraissent insuffisantes pour animer une politique de recherche et d'études dans ce domaine.

La mission a relevé notamment que dans le contexte actuel, les méthodes et l'impact des interventions préventives demeurent une interrogation centrale pour les acteurs ; de nombreuses actions, mises en oeuvre par de multiples acteurs (PMI, médecine scolaire, CAF, etc...) concourent à la prévention, et leur diversité rend difficile l'approche statistique ; même les prestations clairement repérées et situées dans le champ spécifique de la politique de protection de l'enfance, comme les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO), paraissent souvent mal définies et rarement évaluées.

---

<sup>(1)</sup> ex : étude nationale de l'IFREP sur "le placement familial de l'aide sociale à l'enfance", effectuée avec le soutien de 16 conseils généraux, du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville et de la fondation de France et publiée en 1994.



De même, il serait utile d'éclairer les relations entre l'assistance éducative et la délinquance des mineurs, et de réfléchir aux conditions et aux contraintes d'intervention du dispositif de protection de l'enfance dans les quartiers difficiles.

Une consultation des départements permettrait certainement de repérer, outre ces deux thèmes, d'autres préoccupations susceptibles d'être éclairées par des études et recherches dépassant le cadre local.

## **2. L'institution judiciaire doit accorder plus d'attention à un traitement rapide et adapté de la délinquance des mineurs, mieux utiliser les moyens de la PJJ et promouvoir des pratiques professionnelles plus homogènes**

### *2.1 Certaines difficultés trouvent leur origine dans des dysfonctionnements du service public de la justice*

Pour remplir la mission de protection de l'enfance qui lui est confiée, le département a besoin du concours de la justice ; il est donc inévitable qu'il souffre des défaillances éventuelles du service public de la justice.

Or la justice ne répond pas toujours dans de bonnes conditions. Cela tient tout à la fois aux moyens de certaines juridictions très sollicitées, à la rotation importante des magistrats de la jeunesse (ancienneté moyenne de 2,5 années), à des modes de gestion parfois extrêmement préoccupants tenant à un défaut de formation et à un manque d'intérêt de la part des juges. Ces dysfonctionnements empêchent un suivi satisfaisant des mesures, notamment leur révision périodique dans de bonnes conditions. La mission a ainsi relevé dans plusieurs cabinets des mesures rétroactives, permettant une prise en charge financière, mais susceptibles de porter atteinte aux droits des familles.

D'autre part la délinquance des mineurs ne fait pas toujours l'objet d'une réponse qui soit à la hauteur des enjeux et des difficultés rencontrées, ce qui entraîne des conséquences nombreuses, quoique difficilement mesurables, sur les procédures d'assistance éducative, sur le fonctionnement des services de la PJJ et plus largement sur celui de l'ensemble des services sociaux.

Enfin, les moyens de la PJJ apparaissent faibles en hébergement (elle prend en charge directement ou financièrement 3 % des mineurs hébergés), et si sa stratégie nationale est

clairement établie en direction des délinquants, des grands adolescents et des cas "lourds", son application locale est beaucoup plus floue.

## 2.2 Mieux répondre à la délinquance des mineurs et mieux utiliser les moyens de la PJJ

*Proposition 6* ► Les affaires pénales doivent être traitées par les juges des enfants dans des délais utiles, au même titre que celles relatives à l'assistance éducative. Doivent être simultanément développées les réponses telles que le traitement en temps réel par les parquets, les classements sous condition, la médiation-réparation, les convocations par OPJ qui impliquent une entente entre les parquets et les juges des enfants (loi du 8 février 1995), les procédures de défèrement-avertissement pour un premier délit... Cette variété d'outils et de procédures à disposition du parquet lui permet de jouer un rôle de filtre et d'orientation des procédures suivant la situation particulière de chaque mineur, après, si nécessaire, une enquête rapide réalisée par le service éducatif auprès du tribunal (SEAT).

*Proposition 7* ► Les moyens de la PJJ devraient pouvoir être utilisés de façon plus souple au niveau départemental afin d'assurer une meilleure adaptation aux besoins. La mobilité de certains personnels affectés dans différents services –parfois très inégalement chargés– d'un même département, pourrait être facilitée par un système permettant de nommer des éducateurs au siège de la direction régionale ou départementale, avec affectation temporaire selon les besoins, intégrant des garanties statutaires et indemnitaires telles que celles prévues pour les magistrats et greffiers placés près des cours d'appel.

*Proposition 8* ► Le recentrage des interventions de la PJJ, en assistance éducative, sur les adolescents les plus difficiles, qui est encore loin de correspondre partout à une réalité, nécessite dans certains cas le partage des mesures d'investigation avec le secteur habilité. Les interventions des différents services (secteur public et secteur habilité) devraient plus s'effectuer selon les "profils" de mineurs que selon le type de mesures (investigation ou prise en charge). Les juges devraient être mieux informés des orientations nationales de la PJJ pour s'intégrer plus facilement dans ce schéma.

Cette politique exige que le renforcement des moyens d'hébergement de la PJJ soit considéré, au niveau national, comme une priorité.

## 2.3 Aider à la cohérence des réponses de l'institution judiciaire

Face à l'unité et à la structuration hiérarchique de l'entité départementale, l'institution judiciaire présente une organisation éclatée : il y a parfois plusieurs tribunaux pour enfants

dans un même département, souvent plusieurs juges dans un même tribunal pour enfants, aucun magistrat ne disposant d'un pouvoir de coordination et de représentation.

L'indépendance du juge, qui doit être absolue dans les décisions juridictionnelles, n'exclut pas qu'une information soit donnée sur certaines pratiques professionnelles parfois mal comprises à l'extérieur. La démarche proposée consiste à les repérer et à proposer des références de "bonnes pratiques", au besoin par des adaptations législatives. Les magistrats des cours d'appel délégués à la protection de l'enfance (article L.223-2 du code de l'organisation judiciaire – COJ) de chacune des 33 cours d'appel devraient se voir confier à cet égard un rôle déterminant.

Les propositions qui suivent peuvent aider à promouvoir des pratiques professionnelles plus homogènes et plus adaptées au sein de la justice des mineurs :

**Proposition 9** ► Ne pas créer de nouveau tribunal pour enfants dans les 70 départements où n'existe qu'une juridiction pour mineurs, afin d'éviter la multiplication des juridictions ; mais prévoir que, sauf urgence, les audiences civiles et pénales concernant les mineurs domiciliés dans le ressort d'un tribunal de grande instance non doté d'un tribunal pour enfants seront tenues en audience foraine. Le président du tribunal, après avis de l'assemblée générale et consultation des juges des enfants, fixera dans les conditions prévues par l'article R 311-23 du COJ, le tableau des audiences civiles et pénales dans son ordonnance de service annuelle.

**Proposition 10** ► Pour un meilleur traitement de la délinquance, organiser une meilleure information des parquets des tribunaux de grande instance non dotés d'une juridiction pour mineurs. Leur donner, *par délégation* du procureur du tribunal pour enfants, la possibilité de procéder aux actes qui n'impliquent pas la présence du juge des enfants (ordonnances de placement provisoire, défèrement, avertissement, classement sous condition, médiation-réparation...) étant précisé qu'ensuite la procédure est transmise à la juridiction compétente.

Toujours par délégation, permettre à ce procureur d'assurer la représentation du ministère public lors des audiences foraines. Le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 3 de la loi du 8 février 1995, à ce jour non publié, devrait intégrer la possibilité d'audiences foraines du tribunal pour enfants statuant en matière pénale.

**Proposition 11** ► Donner au vice-président, juge des enfants, ou au juge-doyen la mission d'administrer, par délégation du président du tribunal, le tribunal pour enfants et d'assurer la coordination des magistrats de la jeunesse et des fonctions de représentation (ce qui implique de compléter les dispositions des articles R 522-1 et suivants du COJ). Cette mesure est particulièrement

importante dans la perspective d'un développement de la contractualisation des rapports avec les départements.

*Proposition 12* ► Encourager, dans les départements comptant plus d'un tribunal pour enfants, la concertation entre les présidents de tribunaux et les conseillers des cours d'appel délégués à la protection de l'enfance afin d'obtenir la désignation d'un représentant unique des magistrats qui pourrait faciliter les contacts avec le conseil général voire représenter les juges du ressort après les avoir réunis (ce qui implique de compléter l'article L 223-2 du COJ).

*Proposition 13* ► Expertiser la possibilité de donner aux 33 magistrats des cours d'appel délégués à la protection de l'enfance des pouvoirs analogues à ceux des présidents de chambre d'accusation en matière d'animation et de contrôle des juridictions pour mineurs de leur ressort<sup>(1)</sup>.

*Proposition 14* ► Améliorer la gestion des dossiers par les greffes, ce qui suppose la diffusion de règles précises sur l'ouverture, le suivi statistique et la clôture des dossiers. Ces règles pourraient être élaborées et mises à jour par l'école nationale des greffes, l'école nationale de la magistrature assurant, pour sa part, dans la formation initiale, un module de gestion des cabinets à l'intention des juges des enfants. Le suivi des mineurs par le juge serait facilité par la tenue systématique d'un échéancier des mesures ordonnées.

*Proposition 15* ► Favoriser une réflexion commune des juges des enfants par l'élaboration d'un rapport annuel d'activité de chaque tribunal pour enfants, selon un modèle-type élaboré par un groupe de travail de la chancellerie intégrant des magistrats de la jeunesse.

---

<sup>(1)</sup> L'article 220 du code de procédure pénale prévoit que "le président de la chambre d'accusation s'assure du bon fonctionnement des cabinets d'instruction du ressort de la cour d'appel (...) Notamment, il s'emploie à ce que les procédures ne subissent aucun retard injustifié."



### 3. Une coordination plus affirmée entre les départements et la justice des mineurs doit être mise en place

*3.1 Si l'interdépendance de l'action des départements et de l'institution judiciaire se renforce, les pratiques de concertation restent très disparates et les circuits de signalement variables.*

*3.1.1 L'interdépendance, fondement du dispositif, est renforcée par la "judiciarisation" croissante des placements*

L'interdépendance de l'action des départements et de la justice est très grande puisque le dispositif de protection de l'enfance repose sur un équilibre entre l'action du département, par l'intermédiaire des services de l'ASE, et de la justice des mineurs. Le département a besoin du concours de la justice pour remplir sa mission de protection de l'enfance, et l'ASE est ainsi le premier intervenant à saisir le juge : plus de la moitié des saisines du juge des enfants provient de l'ASE<sup>(1)</sup>. De leur côté, les juges des enfants sont très dépendants de l'ASE : son rôle est primordial pour l'évaluation initiale, et plus encore pour l'exécution et l'adaptation régulière des mesures prises ; en cas d'inexécution ou de retard dans l'exécution des mesures judiciaires, parfois considérables comme la mission l'a constaté dans certains départements, le juge des enfants n'a guère de recours, alors même que des AEMO inexécutées ont conduit à un placement.

Certains départements présentent aussi des lacunes dans leur dispositif de prévention (secteurs non couverts) ou contingentent les moyens de prise en charge.

Cette interdépendance est renforcée par la judiciarisation du dispositif de protection de l'enfance, qui mérite toutefois d'être nuancée. Deux indicateurs peuvent aider à comprendre les évolutions :

► Les AEMO judiciaires et les AEMO administratives ont, les unes et les autres, fortement progressé entre 1986 et 1992, mais leur parts respectives sont restées les mêmes (73 % de mesures judiciaires, 77 % si l'on inclut les AEMO effectuées par la PJJ).

---

<sup>(1)</sup> d'après le sondage réalisé par la mission

---

► En revanche, la proportion des mineurs placés sur décision des juges des enfants dans l'ensemble des mineurs placés s'est régulièrement accrue depuis 10 ans (65 % en 1982, 83 % en 1992), compte tenu de la baisse des accueils provisoires de mineurs par les départements. Cette judiciarisation forte des placements est constatée dans les sept départements étudiés.

Elle résulte de multiples facteurs et se révèle très difficile à interpréter. On relève notamment :

► la dégradation des situations familiales, la multiplicité des tâches des assistantes sociales de secteur, "l'effet-parapluie" de la saisine de la justice, consécutive au "syndrome d'Auch" ;

► les modifications législatives intervenues notamment en 1984 (formalisation de l'accord des familles pour toute mesure administrative) et en 1989 (sensibilisation aux faits de maltraitance) ;

► des lacunes au niveau de la prévention, des moyens d'investigation spécialisés ou de l'organisation des services dans certains départements ;

► certaines pratiques de juges des enfants qui induisent la saisine directe. Toutefois, dans les sept départements étudiés, il n'a pas été relevé de saisines d'office manifestement hors compétence de la part des juges et les pratiques dites du "double dossier" (procédure pénale et d'assistance éducative pour le même mineur) et de la "double mesure" (AEMO et placement) n'ont pas paru excessives ou injustifiées dans ces départements.

*3.1.2 Les pratiques de concertation restent très disparates, de même que les circuits de signalement judiciaire*

■ Globalement, au-delà de la très grande variété des situations locales, l'impression prévaut d'un fonctionnement un peu "hasardeux" de la concertation, qui dépend essentiellement du bon vouloir et du dynamisme des personnes en présence, et s'appuie rarement sur l'utilisation des chiffres pour "objectiver" une vision partagée du dispositif local. La distance dans laquelle se tiennent les responsables est encore fréquente ; cette distance ne se rencontre pas seulement entre les institutions étatiques et départementales, mais aussi entre la PJJ et les juridictions, ainsi qu'entre les juridictions d'un même département, voire entre les juges d'une même juridiction.

Le mouvement de contractualisation des rapports entre les départements et la justice mérite d'être développé. Si, dans les sept départements étudiés, la mission n'a pu relever que deux protocoles conclus, en Seine-et-Marne et dans l'Eure, d'autres initiatives existent dans une quarantaine de départements, sur des objectifs concernant en premier lieu l'accueil d'urgence et la gestion des AEMO. Ainsi, une convention signée en janvier 1995 à Amiens situe précisément les responsabilités de chaque acteur dans le processus de signalement, ainsi que les modalités d'échange d'informations.

■ Le rôle de coordination de l'ASE en amont de la saisine judiciaire n'est pas encore accepté partout, notamment par l'éducation nationale et certains services hospitaliers même si, globalement, l'ASE est à l'origine de plus de la moitié des saisines de la justice en assistance éducative. De plus, il n'a pas été constaté de divergences majeures entre les magistrats et l'ASE sur la notion de danger justifiant la saisine du juge, sauf dans un département où la mission a relevé 25 % de non-lieux prononcés par le juge des enfants sur les dossiers nouveaux présentés par l'ASE.

Les circuits de signalement judiciaire semblent s'améliorer. Ainsi, le passage des signalements par le parquet (64 à 90 % dans le sondage réalisé par la mission) paraît s'accroître (exception faite de l'Oise 47 %) et identifier les substituts chargés des mineurs comme interlocuteurs réguliers de l'ASE. Mais la volonté affirmée des parquets de jouer un rôle dans la régulation des saisines des juges des enfants est trop souvent formelle. Une forte présence du parquet sur le secteur de l'assistance éducative offre pourtant l'avantage de mieux lier le contentieux civil et le contentieux pénal des mineurs.

### *3.2 Une coordination plus affirmée doit être mise en place*

#### *3.2.1 Les acteurs locaux doivent s'astreindre à réfléchir ensemble sur les objectifs et les moyens de la protection de l'enfance*

Malgré les difficultés qui ont été décrites, personne n'a remis en cause la dualité du système de protection de l'enfance dont l'utilité apparaît incontestable. Cependant, compte tenu de la nature très complémentaire des interventions administratives et judiciaires sur des populations identiques ou proches, la coordination des différents acteurs constitue un élément déterminant pour le bon fonctionnement du dispositif de protection de l'enfance. Cette démarche pourrait être guidée par trois objectifs : **s'informer et dialoguer, s'engager et évaluer.**

■ **S'informer et dialoguer** : cet objectif est essentiel et conditionne la mise en oeuvre des autres ; c'est aussi le plus simple à atteindre à condition que les acteurs en manifestent la volonté.

*Proposition 16* ▶ Adopter le principe suivant lequel chacune des institutions (ASE, PJJ, TPE) doit produire chaque année au plan local un rapport d'activité et le transmettre, accompagné des statistiques disponibles, à ses partenaires. Sur ces bases, une réunion serait organisée avant la fin du premier trimestre de chaque année. Pour l'Aide sociale à l'enfance, ceci nécessite l'intervention du législateur.

*Proposition 17* ▶ Travailler à forger des éléments de culture professionnelle commune aux différents acteurs par l'organisation de formations conjointes ou de séminaires de travail dans le domaine de la protection de l'enfance ; outre l'école nationale de la magistrature (ENM), le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ou l'école nationale de la santé publique (ENSP) pourraient être sollicités à cet effet.

*Proposition 18* ▶ Développer les contacts entre la DDASS, le département et la justice afin de travailler sur les problèmes particuliers de certaines populations (alcoolisme, toxicomanie, pédopsychiatrie) ;

*Proposition 19* ▶ Développer les instances de dialogue et de concertation, lorsqu'elles se traduisent par une implication réelle des acteurs, telles les commissions judiciaires territoriales qui rassemblent la justice (substitut, juges, PJJ), les inspecteurs de l'ASE et les directeurs des établissements habilités. Il importe aussi de développer le dialogue à l'intérieur des différentes institutions, qu'il s'agisse de la justice (entre les magistrats des tribunaux d'un même département, entre les juges et la PJJ), ou des services des départements.

*Proposition 20* ▶ Favoriser le dialogue entre les départements, notamment sur leurs initiatives. Si les départements semblent soucieux de se situer les uns par rapport aux autres, ils éprouvent, en ce domaine, un certain sentiment d'isolement qui n'est pas totalement comblé par les efforts entrepris.

■ **S'engager** :

*Proposition 21* ▶ Le mouvement de contractualisation des rapports entre les départements et la justice pourrait être facilité par la rédaction de conventions-type qui porteraient d'une part sur les circuits de signalement et les échanges d'informations, d'autre part sur les objectifs (organisation de



---

l'accueil d'urgence, gestion des AEMO...) et les moyens à mettre en oeuvre. Ces protocoles devraient reconnaître à l'ASE un rôle de régulateur dans la saisine de la justice.

*Proposition 22* ▶ La politique de contractualisation doit aussi prendre en compte d'autres intervenants comme l'Education nationale qui doit être incitée à saisir rapidement la justice de tous les faits de délinquance commis dans les établissements, et en revanche à privilégier les liens avec le service social du département pour les jeunes rencontrant des difficultés socio-éducatives, avant tout signalement judiciaire.

*Proposition 23* ▶ Les départements doivent exécuter les décisions de justice dans des délais satisfaisants, ce qui n'est pas toujours le cas. Cela passe par un dialogue réel entre les juges et les responsables de l'ASE, mais l'on peut se demander si, dans certains cas, le préfet ne devrait pas utiliser son pouvoir d'inscription d'office de dépenses obligatoires pour permettre l'ouverture de négociations entre les acteurs.

*Proposition 24* ▶ Il faut enfin favoriser la collaboration de la PJJ et des départements dans le cadre de l'élaboration de leurs schémas départementaux et encourager l'élaboration de schémas départementaux conjoints. Ces incitations pourraient notamment passer, dans le cadre des contrats-ville, dont les départements seraient cosignataires, par des crédits d'intervention favorisant les actions dans les quartiers les plus difficiles (prévention spécialisée, suivi éducatif des mineurs).

#### ■ Evaluer :

L'amélioration des relations entre les acteurs devrait aussi conduire à une évaluation commune de l'impact des différentes interventions. L'efficacité des mesures préventives est, dans ce cadre, particulièrement difficile à mesurer, qu'il s'agisse de la prévention spécialisée ou des divers dispositifs mis en place localement en direction des jeunes. Cette réflexion sur le milieu ouvert est rendue d'autant plus nécessaire que l'on assiste à un essoufflement de la tendance à la baisse des placements, voire une réhabilitation de cette mesure éducative la plus lourde et la plus coûteuse. Le caractère massif de situations lourdes et dégradées paraît en constituer la cause principale.

*Proposition 25* ▶ Il est donc particulièrement nécessaire de favoriser la mise en place de véritables observatoires de la protection de l'enfance dans les départements. Ces travaux d'évaluation pourraient ainsi s'orienter vers des objectifs précis tels la qualité du service, l'orientation des enfants, la gradation des réponses apportées, le parcours des enfants ou l'évolution du

dispositif départemental. Ils pourraient s'appuyer sur un rapprochement avec la recherche et l'université, qui semble assez absente de ce champ d'investigation, et constituer un préalable à la définition de tout schéma directeur départemental. Cette évaluation est essentielle pour favoriser la coordination de l'action et des moyens des intervenants.

### *3.2.2 L'ASE et les parquets doivent avoir les moyens d'assumer pleinement leurs responsabilités dans le circuit des signalements judiciaires*

La mission a pris nettement conscience de l'intérêt essentiel qui s'attache à une meilleure régulation du système dans son ensemble ; il apparaît que cette régulation doit passer par un renforcement du rôle du parquet, par un cadre juridique plus précis et mieux respecté<sup>(1)</sup> et par un renforcement du rôle de coordination des services de l'ASE. Ces mesures sont à même de contribuer à réduire la surcharge des juges des enfants qui porte atteinte à l'efficacité de leur action par les retards induits.

*Proposition 26* ► Le rôle de coordination de l'ASE pour les signalements doit être organisé, y compris pour ceux qui n'entrent pas dans le champ de la loi de 1989 sur la maltraitance. Il doit viser en particulier les signalements émanant de l'Education nationale. La loi pourrait prévoir une extension des compétences que le président du conseil général tire des dispositions de l'article 68 du CFAS. A tout le moins, on pourrait envisager qu'une demande d'avis soit formulée par tout agent public auprès de l'ASE, avant saisine du parquet, sauf cas d'urgence, pour lequel l'ASE ne serait qu'informée ;

*Proposition 27* ► Le rôle de régulateur du parquet dans les saisines du juge des enfants doit être renforcé par l'obligation faite au président du conseil général de le saisir de tout signalement, la transmission directe par le président du conseil général au juge des enfants ne constituant plus un mode de saisine ;

*Proposition 28* ► On peut s'interroger sur la possibilité de supprimer la saisine d'office du juge des enfants (autosaisine). Cette procédure est d'un emploi limité (15 % des cas de saisine d'après le sondage effectué par la mission, y compris les envois directs des procédures du département au juge des enfants). Elle peut, dans certains cas, perdre son caractère exceptionnel et remettre en cause le rôle de filtre du parquet. Dans l'hypothèse où cette proposition serait étudiée, il conviendrait de prendre en compte le fait que des juges y sont particulièrement attachés et ne pas négliger leur souci légitime d'être le plus largement informés des situations de danger. Dans ce cas, pour trouver un nouvel équilibre, la saisine directe pourrait être élargie à la

---

<sup>(1)</sup> voir à ce sujet la contribution jointe de M. Dauvel, procureur de la République près le TGI de Melun

---

notion de "personne portant un intérêt au mineur", à l'exclusion des représentants des collectivités publiques ;

*Proposition 29* ► Les procédures d'information réciproque des différents acteurs doivent être systématisées grâce à la mise en place de fiches-navette, déjà utilisées dans certains départements. Il importe ainsi :

– que le parquet informe systématiquement l'ASE de toutes ses décisions de classement de signalements, y compris lorsque celui-ci émane d'une autre institution ou d'un particulier ;

– que la PJJ informe les services sociaux du département de la fin des mesures qui lui ont été confiées, lorsque le département doit prendre le relais au titre de la prévention ;

– que les juges des enfants informent l'ASE de toutes les mesures qu'ils prennent en assistance éducative, même lorsque l'ASE ne prend pas directement en charge les enfants ou ne finance pas la mesure ; qu'ils informent aussi systématiquement l'ASE de tous les dossiers qu'ils ouvrent, à l'occasion de la demande de renseignements formulée au département. Le système informatique de gestion des cabinets de juges des enfants devrait intégrer ce besoin d'information.

– que les départements transmettent périodiquement aux juges des enfants des états détaillés relatifs à la charge des services de milieu ouvert et d'hébergement.





**Observations et contributions**

Paris, le 16 janvier 1995

Madame le Premier Président,  
Monsieur le Procureur Général

La mission conjointe de l'Inspection Générale des Services Judiciaires et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, relative à l'aide sociale à l'enfance et à la protection judiciaire de la jeunesse, a terminé ses investigations menées dans 12 TGI dont ceux de Melun et Meaux situés dans le ressort de votre cour.

Nous vous prions de bien vouloir remercier les magistrats et fonctionnaires de l'accueil qu'ils ont réservé aux inspecteurs, bien conscients de la surcharge de travail imposée.

La mission travaille actuellement sur le rapport de synthèse qui s'appuiera sur les éléments recueillis dans les sept départements participant à l'enquête (Eure, Ille-et-Vilaine, Jura, Oise, Pas-de-Calais, Savoie, Seine-et-Marne).

Vous recevrez début février 1995 la partie du projet de rapport consacrée à la description et à l'analyse des systèmes d'information et de relation entre les différents acteurs dans les sept départements étudiés. Les observations éventuelles des magistrats et fonctionnaires sur ce projet seront annexées au rapport final. La mission étudiera aussi avec attention toute proposition d'amélioration du dispositif que vous jugerez utile de nous transmettre.

En vous remerciant de votre aide, nous vous prions d'agréer, Madame le Premier Président, Monsieur le Procureur général, l'expression de notre considération distinguée.

le chef de l'Inspection générale  
des affaires sociales

l'inspecteur général  
des services judiciaires

Inspection générale  
des affaires sociales

Inspection générale  
des services judiciaires

Paris, le 20 FEV. 1995

Madame le Premier Président,  
Monsieur le Procureur Général,

Conformément à l'engagement pris dans notre courrier du 16 janvier dernier, nous avons l'honneur de vous faire parvenir ci-joint la partie du projet de rapport consacrée à la description et à l'analyse des systèmes d'information et de relation entre les différents acteurs de la protection de l'enfance.

Nous vous saurions gré de bien vouloir transmettre ce document aux magistrats concernés des tribunaux ayant participé à l'étude (Melun et Meaux) en leur demandant de vous faire parvenir rapidement leurs éventuelles observations et propositions pour l'amélioration du dispositif. Nous souhaitons que vous puissiez nous en faire retour pour le 15 mars 1995, avant remise du rapport définitif à Madame le Ministre d'Etat, Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville et à Monsieur le Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

En vous remerciant par avance, nous vous prions de d'agrée, Madame le Premier Président, Monsieur le Procureur Général, l'expression de notre considération distinguée.

Le chef de l'Inspection générale  
des affaires sociales

L'Inspecteur général  
des services judiciaires

COUR D'APPEL DE PARIS

Melun, le 21/03/95

-----  
PARQUET

DU PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE

Tél. : - 64.37.91.38

Fax. : - 64.38.55.65

Le Procureur de la République près le  
Tribunal de Grande Instance de MELUN,

Président du groupe de travail Justice  
- Administration du Comité Départemental  
de Prévention des Mauvais Traitements de Seine  
et Marne.

à Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des Services  
Judiciaires

et Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des  
Affaires Sociales

Sous couvert de Monsieur le Procureur Général près la  
Cour d'Appel de PARIS

OBJET : - Projet de rapport de l'Inspection Générale et de  
l'Inspection Générale des Services Judiciaires sur le  
dispositif de protection de l'enfance.

REFER : - Votre Réf. : - Votre dépêche en date du 23 Février 1995.

- Notre Réf. : - Parquet de MELUN N° 372 P.G.-95.

Par dépêche en date du 23 Février 1995 parvenue le 1er  
Mars au Parquet de MELUN, vous avez bien voulu solliciter mon avis  
sur le projet de rapport de la mission conjointe d'études de  
l'Inspection Générale des Services Judiciaires et de l'Inspection  
Générale des Affaires Sociales relative à l'aide sociale à  
l'enfance et à la protection judiciaire de la Jeunesse effectuée  
dans sept départements, dont la Seine et Marne.

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance, en  
réponse, que les constats et les analyses, tant en ce qui concerne  
les problèmes de fond posés par l'existence d'un double système  
administratif et judiciaire de protection de l'enfance, que les  
difficultés soulevées au quotidien dans les départements par  
l'articulation de ce dispositif, rencontrent parfaitement mes  
reflexions.



Ils recueillent en outre ma complète adhésion en ce qui concerne "l'opacité" du dispositif, ainsi que j'ai pu le constater à l'occasion de ma participation à la mise en place et au fonctionnement d'au moins trois d'entre eux dans les départements de Paris, de Seine et Marne et pour partie de la Corrèze.

Il ressort en effet de cette étude que si l'existence d'un double système "concurrentiel" de protection de l'enfance, administratif et judiciaire, est indispensable et fécond, et est désormais un acquis incontournable par son originalité et sa richesse par rapport à d'autres systèmes, notamment celui des pays du droit anglo-saxon, il n'en demeure pas moins que de graves difficultés et de réelles inquiétudes subsistent et appellent à mon avis d'urgentes réponses tant en terme de clarification législative qu'en terme de moyens, afin que ce système prospère. (cf 2 - propositions supra).

Le rapport soulève à juste titre (chapitre 2.1. p.80) que la fragilité du système provient du fait que les services des départements reprochent parfois au Juges des mineurs de se comporter en ordonnateurs de leur budget, pour des montants considérables, sans prendre en compte leurs soucis de maîtrise des dépenses sociales..." et que de leur côté : "... les Juges des enfants sont très dépendants de l'A.S.E."... (chapitre 2.2 p.86) et n'ont guère de recours en cas d'inexécution de mesures judiciaires (chapitre 2.2.3. page 88).

Il est donc particulièrement pertinent que ce document ait pour conclusion ... "que ces reproches tiennent à la dualité du système et ne sauraient être abandonnés au terrain de la polémique"... (chapitre 2.1. p.80).

L'amélioration du système ne m'apparaît pas cependant résider uniquement dans la clarification de ces tensions.

A mon sens en effet, ce n'est pas l'existence même du dispositif qui est remis en cause par ses acteurs, bien au contraire, mais les nombreuses incompréhensions proviennent du fait des dysfonctionnements ponctuels nés d'une évidente montée en puissance de la "judiciarisation", de certaines pratiques des Juges des Enfants que les Parquets des mineurs, faute de moyens ou d'intérêt ne peuvent contenir, ainsi que des limites de la 'contractualisation' au niveau local.

Il m'apparaît donc que le pré rapport affirme plus qu'il ne démontre l'extraordinaire richesse du dispositif actuel de la protection de l'enfance (cf. chapitre 2.3. page 90) et paraît quelque peu sous estimé le phénomène de "judiciarisation" et ses manifestations les plus criantes.

Il recele cependant suffisamment d'analyse pour avancer un certain nombre de propositions qui paraissent s'imposées aujourd'hui (cf supra 1. Analyse)

Par ailleurs il paraît évident qu'il était impossible aux rapporteurs, vu la mission et le temps qui leurs étaient impartis, de réaliser une description exhaustive des différents dispositifs départementaux rencontrés.

Aussi, afin d'éviter tous malentendus nés d'omissions ou d'erreurs dans l'exposé du système Seine et Marnais, il a été décidé par la D.A.S.S.M.A. 77, le Parquet de MELUN et la D.P.J.J.77 de vous adresser des observations communes, cette démarche "symbolique" d'illustration du mouvement de contractualisation souhaité par les Inspecteurs (cf. chapitre 2.3.3. page 92) n'étant pas exclusive des observations et des propositions qui vont suivre, et de celles des autres partenaires du département qui n'ont pu s'associer à cette démarche, compte tenu des brefs délais impartis pour développer nos commentaires.

Ces observations communes vous ont été directement adressées le 17 Mars 1995 et sont jointes en annexes au présent.

x x x

#### 1° - LES CONSTATS DU PRE-RAPPORT -

Après avoir dans un premier temps constaté avec pertinence la complexité du dispositif statistique dont les filières séparées (A.S.E. - P.J.J - Justice) et le caractère inexploitable génèrent tant au plan national qu'au plan local, des éléments de synthèse insuffisants (cf. Titre 1, page 14 et suivants), le rapport analyse dans un titre II les principales tendances constatées (page 47 et suivantes).

Si l'on ne peut qu'adhérer à l'ensemble du constat de l'existant développé tant au long de ces différents chapitres, il apparaît que la "judiciarisation" du système actuel de protection de l'enfance semble avoir été sous évaluée, et que les conséquences des limites de la "contractualisation" des rapports entre les départements et la Justice semblent avoir été insuffisamment prises en compte, même si elles sont particulièrement soulignées.

#### 1.1 - La "Judiciarisation" du système actuel apparaît être en l'état amplement démontrée -

Tout au long de ses pages 47 à 67, le rapport développe le constat statistique de l'augmentation départementale des dépenses de l'aide sociale à l'enfance (chapitre 1.1 page 47 et suivantes), de la part importante des A.E.M.O et des placements judiciaires dans ses dépenses (chapitre 1.2. pages 52 à 63) et tente d'analyser les multiples facteurs de "judiciarisation" actuelle de la protection de l'enfance (chapitre 1.2.3. page 63 et suivantes).

Il en résulte à mon sens que la part (trop) importante du judiciaire dans le dispositif départemental de protection de l'enfance est ainsi amplement démontrée.

### 1.1.1 - Les données statistiques -

La série des statistiques du S.E.S.I. reproduite à la page 50 du rapport paraît démontrer à l'évidence une réelle progression des A.E.M.O dans le financement des départements

<u>1984</u>	<u>1992</u>	
97259	118283	= + 17 %

Par ailleurs, si le rapport constate (chapitre 113 - page 51) une tendance longue à la baisse des placements, et un arrêt de cette diminution en 1981 et 1982, il paraît important de constater que cette baisse des placements paraît être du à la diminution du nombre des pupilles, le tableau démontrant par ailleurs une hausse constante des décisions judiciaires (globales) confié à l'A.S.E. en terme de placement :

<u>1984</u>	<u>1992</u>	
66826	68953	= + 3 %

Surtout, le rapport ne manque pas de relever, malgré les carences statistiques soulignées plus haut :

- La part importante d'A.E.M.O judiciaires représentant en 1992 73 % des mesures d'A.E.M.O prononcées dans les départements (cf chapitre 121 page 54).

- ... "l'augmentation très forte de la part des mineurs placés sur décisions des Juges des Enfants (placement A.S.E.+ placements directs) ) dans l'ensemble des mineurs placés"... :

<u>1982</u>	<u>1992</u>
65 %	83 %

### 1. 1. 2 - Les "causes" de cette Judiciarisation -

Au delà des causes "externes" de ce phénomène, analysées avec pertinence par le rapport (causes sociales et professionnelles, moyens de prévention du département (cf. chapitre 1.2.3 page 63), deux causes "judiciaires" sont parfaitement décrites.

#### - Le législateur lui-même a pu induire la "judiciarisation" -

En fait, si les impacts des lois du 6 Juin 1984 (articles 55 et suivants du Code de la Famille), du 6 Janvier 1986 (article 375 al.3 du Code Civil) et du 8 Janvier 1993 sur l'autorité parentale peuvent avoir des effets indifférents, voir contradictoires sur les placements ordonnés par les Juges des Enfants, il serait très intéressant d'étudier en revanche les relations entre la multiplication actuelle des signalements de maltraitance dans les Juridictions nées de l'application de la loi du 10 Juillet 1989 et la montée en puissance de cette "judiciarisation" évoquée plus haut.



Là réside peut-être une explication du phénomène, dû pour partie aux nombreux signalements des travailleurs sociaux inquiets d'éventuelles poursuites pour non dénonciation ("effet parapluie"), et surtout des pratiques de nombreux parquets qui indépendamment de la voie pénale retenue contre les auteurs de maltraitance, requiert systématiquement l'ouverture d'un dossier d'Assistance Educative avec inéluctablement un placement à la clé, s'ils n'ont pas déjà placé le mineur en urgence en application de l'Article 375.5 du Code Civil.

#### - Les pratiques des Juges des Enfants -

Avec une grande lucidité, le rapport conclu (pages 65 et 66) que certaines "pratiques" des Juges des Enfants provoquent une augmentation des saisines, et partant participent au phénomène de judiciarisation :

L'exposé complet de ces "pratiques" comme la saisine d'office "non exceptionnelle", les "effets pervers" de la saisine directe comme moyen de contourner le dispositif départemental et le parquet avec la complicité des travailleurs sociaux, l'illégalité des "doubles mesures" et du "double dossier", ainsi que le renouvellement des mesures sans audition, même si elles sont parfois vigoureusement dénoncées par les rapporteurs (cf. chapitre 213 page 83 et 84) paraît cependant "banalisé" le phénomène.

Le Juriste et le Magistrat respectueux de l'état de droit ne peuvent qu'être préoccupés par ce constat, et le praticien ne peut que souligner qu'en fait l'essentiel des incompréhensions rappelées en introduction entre certains Conseillers Généraux et certains Juges viennent plus de ces pratiques porteuses de polémique que de la remise en cause du système lui-même de protection dual.

#### 1.1.3 - Les défaillances éventuelles du service public de la justice et ses conséquences sur la protection administrative

Il m'apparaît nécessaire de relier au constat de la "judiciarisation" de la protection décentralisée de l'enfance et à ses tentatives d'explication, l'analyse faite par les rapporteurs sur "les défaillances éventuelles dans le service public de la Justice [qui] peuvent avoir des conséquences préjudiciables, y compris dans le département (cf. chapitre 2.1.3. page 82 et suivantes).

Le rapport relève avec pertinence en effet que "si le département est extrêmement dépendant de la Justice pour remplir sa mission, il est inévitable qu'il souffre des défaillances éventuelles du service public de la Justice".



On voit là un "effet multiplicateur" de la "judiciarisation", dont la masse cette fois ci n'est plus en cause, mais ses effets, et surtout leurs dysfonctionnements qui viennent obérer la politique institutionnelle et financière des départements.

Là encore, si le manque de moyens de la Juridiction des mineurs, tant en Magistrats quant Greffe est à nouveau souligné, le rapport note aussi de préoccupantes dérives de certaines pratiques judiciaires (non retour de l'information vers l'A.S.E. - mesures rétroactives - condition de renouvellement des mesures).

En outre, les rapporteurs dénoncent la difficulté tenant "aux réponses judiciaires inégales à la délinquance des mineurs" (chapitre 2.1.3 page 84.85) que le praticien n'hésitera pas à qualifier de déni de Justice lorsqu'il s'agit d'un "choix délibéré des magistrats" (page 85) et qui est actuellement une des causes les plus évidentes des polémiques supposées ou réelles sur l'avenir du système dual.

Résolument optimiste et constructif, le document estime que certaines pratiques des Juges des Enfants "qui relèvent de l'impérium du Juge peuvent parfaitement être comprises et évoluer si un réel échange a lieu avec les acteurs locaux" (cf. chapitre 2.1.3 page 84).

On verra plus loin qu'à mon sens seul le respect des règles de procédure imposé notamment par un parquet spécialisé, motivé et disposant de moyens renforcés est à même de faire la part, dans un état de droit, de cet "impérium" que nul ne songe d'ailleurs à contester.

Cependant la voie de la contractualisation possède des vertus inestimables, ainsi que le démontre, entre autres, le puissant dispositif seine et marnais.

Toutefois, ainsi que ne manque pas de le souligner les rapporteurs, elle a (malheureusement) d'incontournables limites.

## 1.2 - Les limites de la contractualisation -

En évoquant la possibilité de faire évoluer certaines pratiques par un réel échange entre les différents acteurs de la protection de l'enfance, et notamment au niveau local, les rapporteurs font implicitement références, à mon sens à "la culture de partenariat" unanimement rencontrée dans tous les dispositifs mis en place dans les départements, qu'ils soient ou non décrits dans ce rapport.

Mais, si le Magistrat de la jeunesse peut faire de ce partenariat un des moyens de sa politique, le juriste et l'administrateur s'interrogent finalement sur les inéluctables limites de la contractualisation.

Surtout qu'en l'espèce elle ne saurait suffire à pallier l'absence de définition de la maltraitance et du danger, à normaliser les circuits de signalement et de saisine, et à pérenniser une organisation auxquels de nouveaux venus ne souhaitent pas adhérer.

### 1.2.1. - Le caractère extraordinairement varié des circuits de signalement et de saisine -

Ainsi que le souligne le rapport "le rôle de coordination de l'A.S.E. a un impact positif, mais n'est pas accepté par tous" (cf. chapitre 1.3.1 page 68 à 73).

Quelques soient en effet les dispositifs mis en place, le sondage réalisé par l'Inspection Générale des Affaires Sociales et l'Inspection Générale des Services Judiciaires révèle que l'A.S.E. n'est en fait à l'origine que de la moitié des saisines de la Justice en assistance éducative. Cette évaluation mentionne en outre l'existence d'une fourchette comprise entre le tiers (Seine et Marne) et les trois quart (Jura) (cf. chapitre 1.3.1. page 68 et 69).

Même si la loi du 10 Juillet 1989 est venue clarifier les circuits en ce qui concerne le signalement en matière de maltraitance (article 69 du C.F.A.S), il n'en demeure pas moins que l'existence sur le terrain de nombreux acteurs sociaux, ne dépendant pas de l'action départementale, implique une véritable réflexion sur la coordination. Ainsi en Seine et Marne il n'existe pas moins de 80 employeurs sociaux, (éducation nationale, hopitaux, entreprises etc...) réunissant ainsi, hors D.A.S.S.M.A 583 travailleurs sociaux.

Le praticien constatera en outre que la volonté justifiée de certains parquets de "pousser" diverses administrations, comme l'éducation nationale ou les hopitaux à dénoncer les faits pénaux dont ils ont connaissance (délinquance - maltraitance) soit dans le cadre d'accord de partenariat, soit par de vigoureux rappels à la loi par le biais de l'article 40 du Code de Procédure Pénale, en ont fait, sans bien y réfléchir, des partenaires "directs" et privilégiés, et ainsi que le souligne le rapport (cf page 70), les ont exclus implicitement du dispositif départemental.

Aussi, selon les inspecteurs, "seul un accord clair passé entre l'A.S.E. et les parquets locaux paraît en mesure de résoudre ce problème de coordination" (cf. chapitre 1.3.1 page 71).

Mais cette contractualisation entre les parquets et l'ensemble du tissu médico-social, que l'ensemble des substitus des mineurs appellent de leurs vœux depuis longtemps (cf supra 2.1) n'aura d'efficacité que pour autant que le Juge des Enfants n'ait plus la possibilité de se saisir d'office (cf 2.2.).

Ce qui aurait aussi pour corrolaire l'abandon par certains travailleurs sociaux de l'envoi conjoint du signalement au Parquet et au Juge des Enfants, source, selon le rapport, de dysfonctionnements inutiles (cf chapitre 1.3.2. page 73).

### 1.2.2. - L'absence de définition officielle de la notion de danger et de maltraitance -

Aux difficultés de coordination, nées de la complexité du tissu médico-social rencontré dans les départements les plus peuplés de France, et à l'absence d'interlocuteurs obligés (A.S.E. - Parquets) reconnus de tous, viennent s'ajouter au quotidien les difficultés issues de l'absence d'une définition de la notion de danger et de maltraitance.

En l'absence de statistiques fiables, le rapport n'a pu en effet que se baser sur un sondage aléatoire pour conclure provisoirement que les parquets classent peu les signalement de l'A.S.E. (mais "quid" des "autres" signalements) et ... " qu'il ne paraissait pas y avoir non plus de divergences majeures entre les juges des enfants et l'A.S.E. sur l'appréciation de la notion de danger ..." (cf Chap. 13.1 p. 72 et 73).

Cependant, de très nombreuses conférences données aux travailleurs sociaux sur la loi du 10 Juillet 1989 et le système dual de protection me permettent d'affirmer que ce débat sur la définition de la notion de danger et la maltraitance est un débat récurrent qui vient lui aussi perturber les circuits de signalement.

En effet, en l'absence de critères précis de qualification de l'intervention médico-sociale et de l'intervention judiciaire, les "nouveaux partenaires" comme l'Education Nationale, mélangeant la délinquance, la notion de danger, la notion de maltraitance, l'absentisme scolaire et craignant les poursuites en cas de dénonciation, peuvent être amenés à signaler des cas que compte tenu de ses faibles moyens, l'institution judiciaire s'épuise à ne pas judiciariser là où le dispositif départemental pourrait jouer un rôle efficace de filtre et de canal.

Cet état de fait a notamment amené le Comité Départemental de Prévention des Mauvais Traitements de Seine et Marne à diffuser un "guide pratique du signalement", et à préparer une nouvelle édition "d'un traité des infractions en matière de mauvais traitements" en application des nouvelles dispositions du Code Pénal.

Surtout, les conclusions du rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales du mois de Novembre 1987 visant, parmi ses quatre propositions, la nécessité de définir la maltraitance, les travaux et propositions de l'O.D.A.S. sur ce sujet, et les différentes initiatives locales comme celle rapportée ci-dessous démontrent qu'il paraît nécessaire de légiférer en la matière.



Cependant, on tentera de démontrer plus loin qu'un autre critère juridique clairement énoncé pourrait qualifier l'intervention médico-sociale et l'intervention judiciaire.

### 1.2.3. - La séparation des pouvoirs et les limites de la contractualisation. -

Enfin, ainsi que le souligne ce document ..."si le mouvement de contractualisation des rapports entre les départements et la justice mérite d'être développé"... (cf. 233 page 92) et si on assiste actuellement à la signature de nombreux protocoles entre l'Autorité Judiciaire et ses partenaires, il n'en demeure pas moins que la règle de la séparation des pouvoirs ne peut qu'amener les Magistrats du siège à prendre éventuellement des engagements que sur des objectifs généraux, et non sur des décisions particulières.

Par ailleurs, l'organisation interne de la Justice, l'absence de départementalisation et la rotation des Magistrats qui peuvent ne pas se sentir liés par des accords précédents limitent à l'évidence la portée de ce principe.

## 2 - PROPOSITIONS D'AMELIORATION DU DISPOSITIF

En définitive, si nul n'entend, ainsi que le souligne le rapport, remettre en question le système dual de protection de la jeunesse ..." dont la richesse des potentialités n'échappe à personne"... (Cf chap 231 P. 90), il n'en demeure pas moins que la "judiciarisation" du dispositif, définie comme ..."l'accroissement de la part relative des décisions des juges dans le domaine de la protection de l'enfance..." (cf chap 1.2 p. 52) paraît ainsi être démontrée tant statistiquement que par des pratiques que le partenariat et la contractualisation ne sauraient remettre définitivement en question.

Il convient dès lors de s'interroger sur la pertinence d'un système dont les "dérives" ne paraissent plus légitimer l'exception au droit commun des finances publiques selon lequel "qui commande paie".

Toutefois il va être exposé que la pérennité du système pourrait être sauvegardée par une nouvelle lecture juridique de l'intervention judiciaire, et par un rôle affirmé et renforcé des parquets des mineurs.

### 2.1 - Un nouveau critère légal de partage entre intervention administrative et intervention judiciaire.

Il ne semble pas que le rapport ait suffisamment insisté sur les critères objectifs qui interviennent pour le choix entre les deux modes d'intervention comme pour le passage de l'un à l'autre.



Historiquement, le législateur de 1958 semble avoir hésité entre ces deux modes de protection de l'enfance, en instaurant tout d'abord une protection judiciaire définie par l'article 375 du Code Civil, vite "rattrapée" par la réaffirmation d'une protection administrative d'état reformulée par le Décret du 7 Janvier 1959 créant, au sein de l'article 40 du CFAS des directions départementales de l'A.S.E. sous la responsabilité des Préfets.

De fait, mis à part des "conflits" justice-administration que ce dispositif ne manquait pas de générer, le système participait d'une certaine cohérence dans la mesure où le climat social, en pleine expansion économique ("les trente glorieuses") ne soulevait pas de grandes tensions, les arbitrages financiers justice-administration restaient du seul domaine de l'état, et, en ce qui concerne le judiciaire, l'expérience bénéfique du juge des enfants depuis 1945 légitimait le législateur à lui fixer des mesures subjectives exorbitantes du droit, se bornant à lui attribuer une sphère de compétence, un mandat global sans règles de procédures précises, et balisant cette "subjectivité" par des notions aussi vagues qu'indéfinies que celles de "l'intérêt de l'enfant", ou la notion de "danger".

Or, l'année 1983 et la décentralisation, mais aussi les premières difficultés économiques allaient remettre en cause la pertinence de ce dispositif.

Après en effet la puissante tentative de coordination de la circulaire interministérielle du 18 Mars 1983, les lois de décentralisation du 21 Juillet 1983 instaurant désormais un débat financier sur les mesures judiciaires devenues dépenses obligatoires du département (Art. 72 CFAS), la dégradation de nombreuses situations familiales due à la recession économique, et, dans le monde judiciaire de la jeunesse, l'émergence de thèses plus "légalistes" et d'un véritable droit des mineurs allaient, semble t-il, amener un glissement du cadre juridique du système dual de la "subjectivité" vers "l'objectivité" et le "légalisme".

L'exemple le plus évident à mon sens est le dispositif de la loi du 11 Juillet 1989, et notamment de l'article 69 du CFAS qui impose à l'administration, en cas de maltraitance, d'évaluer la situation, et de saisir l'autorité judiciaire en cas d'impossibilité d'évaluation ou "...lorsque la famille refuse manifestement d'accepter l'intervention du service de l'ASE..."

De même, l'article 56 du CFAS impose à l'administration d'informer immédiatement le Procureur de la République en cas de mineur recueilli temporairement dans ses services sans l'autorisation de son représentant légal. Faute d'accord dans les cinq jours, l'ASE doit saisir l'autorité judiciaire.

Dès lors, il apparaît, à mon sens, qu'au delà d'explications historiques ou sociales incertaines, la dualité du système protection administrative - protection judiciaire, se fonde sur la puissante base juridique et constitutionnelle de la séparation des pouvoirs, le droit commun reposant sur une prévention et une prise en charge administrative acceptée par les familles, et l'exception reposant sur une protection judiciaire seule légitime, dans un état de droit, à s'opposer au refus des titulaires de l'autorité parentale de prendre en charge une situation de danger, et seule légitime ainsi à mettre en place des mesures coercitives civiles ou pénales en cas d'opposition familiale.

Ainsi, loin de s'interroger comme les rapporteurs qui voient dans cette évolution "... un glissement progressif du critère légal fondé sur le danger vers celui de refus de coopération de la famille"... (cf Chap. 211 P. 81), l'incertitude historique des textes de 1958, les dispositions constitutionnelles et supra nationales sur la séparation des pouvoirs clairement repris par le législateur en matière de maltraitance, et les pratiques actuelles nées des tensions économiques et sociales m'apparaissent devoir militer pour une définition de la partition de l'intervention médico-sociale et de l'intervention judiciaire clairement fondée sur le critère de l'opposition des titulaires de l'autorité parentale aux mesures de prévention et d'assistance de la protection administrative.

Ainsi l'article 375 du Code Civil pourrait être rédigé ainsi : "...lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou lorsque les conditions de son éducation sont gravement compromises, et que le ou les titulaires de l'autorité parentale se sont manifestement opposés aux mesures prises par le service de l'aide sociale à l'enfance de leur domicile, des mesures d'assistance éducatives peuvent être ordonnées par la justice à la requête du ministère public, du mineur ou de son représentant légal..."

Le texte, qui exclu par ailleurs les saisines d'office et pour partie les saisines directes des Juges des Enfants aurait, me semble t-il, le triple mérite :

- de clarifier juridiquement le système actuel de double protection de l'enfance en posant un critère précis issu d'un grand principe constitutionnel.

- d'obliger dans un premier temps la protection administrative à mettre en place des mesures (le rapport fait état du fait que seulement 15 % des mesures judiciaires étudiées dans le sondage avait fait auparavant l'objet de mesures administratives cf 131 P. 72)

- de simplifier les circuits de signalement en évitant les saisines d'office des Juges des Enfants dont la légalité actuelle risque de réels problèmes d'adaptation avec le corpus juridique international et notamment les articles 6 de la Convention Européenne des droits de l'Homme et 8 de la Convention Mondiale des droits de l'Enfant, ainsi que les mesures "objectives" posées par la jurisprudence OLSON C/ Etat Suédois du 24 Mars 1988;

## 2.2. - Un rôle et des moyens renforcés pour les Parquets des mineurs.

Il est préoccupant de constater que le rapport souligne que ... " si la politique des parquets en matière d'assistance éducative paraît s'affirmer, elle revêt souvent un aspect formel et dépend des moyens qu'ils peuvent y consacrer ..." (cf chap. 1.3.2. p. 73) et que " finalement " ... " aucun parquet n'a une réelle maîtrise de la politique des signalements sauf lorsque l'ensemble des juges des enfants au sein d'un même tribunal reconnaît au Parquet ce rôle de régulateur ..." (cf chap. 1.3.2. p. 78).

Ainsi, selon le document, à la montée en puissance de la "judiciarisation" viendrait s'ajouter, faute de moyens ou de "reconnaissance" par les juges des enfants du rôle institutionnel des parquets, une méconnaissance du "dialogue procédural" instauré par les articles 1181 et suivants du Nouveau Code de Procédure Civile.

Le constat m'apparaît grave, et il aurait donc été intéressant que le rapport puisse mesurer l'impact des nombreuses pratiques relevées sur la régularité procédurale des dossiers examinés et précise notamment l'efficacité du "contrôle" du parquet qualifié de "formel".

Cette préoccupation rejoint parfaitement la préoccupation "légaliste" énoncée plus haut.

Il ne suffit pas en effet de constater "la judiciarisation" et d'en limiter les effets en proposant un critère clair de répartition entre la protection administrative et la protection judiciaire de l'enfance, et supprimer éventuellement, pour assainir les circuits de signalement, la saisine d'office du juge, si, par ailleurs, on constate qu'en droit mais surtout en fait, certaines pratiques risquent de ruiner l'état de droit caractérisé par des règles de procédures classiques instaurant un dialogue judiciaire entre le Juge, les parties au procès, et le Ministère Public.

Il s'agit en fait du problème recurrent encore une fois posé des moyens donnés aux Parquets pour qu'ils puissent être efficacement présents auprès des Juridictions des mineurs dans le respect des règles du Code Civil et du Code de Procédure Civile.



On sait que la circulaire de Monsieur le Garde des Sceaux du 15 Octobre 1991 relative au rôle des parquets dans la politique de protection judiciaire de la jeunesse a rappelé de manière particulièrement synthétique la mission essentielle des substituts spécialisés en matière de mineur au sein des juridictions.

Le rapport fait état par ailleurs que de nombreux parquets tentent désormais d'affirmer leur politique en matière d'assistance éducative en mettant notamment au point, selon la méthode mise en oeuvre au Parquet des mineurs de PARIS en 1989 une compétence horizontale du substitut spécialisé comprenant non seulement l'enfance délinquante et l'enfance en danger, mais aussi la coordination du signalement de maltraitance, les contentieux "mineur" du J.A.F. et du Juge d'Instance, et le contentieux pénal du divorce.

Enfin l'ont sait que les articles 1182, 1185, 1187, 1189, 1190 du Nouveau Code de Procédure Civile instaurent une puissante transparence des dossiers d'assistance éducative vis à vis des parties et du ministère public, a charge d'appel (Art. 1191 du Nouveau Code de Procédure Civile) en cas de désaccord, sans qu'il soit besoin de légiférer à nouveau en la matière.

Seuls donc perdure une interrogation sur la mise en oeuvre réelle de ces "verrous" processuels face à certains parquets démunis ou peu motivés et une "défense" généralement inexistante.

\*  
\*                      \*  
\*

En conclusion, il sera finalement rappelé que le pré-rapport décrit parfaitement la montée en puissance actuelle de la "judiciarisation" de la protection de l'enfance, ses causes et ses limites.

Au delà de la contractualisation des partenaires dont la pédagogie et les richesses ne sauraient suffire à elle seule à modérer ce phénomène, seul à mon sens un retour vers un cadre juridique et judiciaire plus "légaliste", accompagné de réels moyens affectés aux parquets, permettra de parfaire le système actuel de protection de l'enfance afin que nul de le remettre en cause.

LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE,

  
Jean-Claude DAUVEL



C O U R D ' A P P E L D E R O U E N

Rouen, le 14 mars 1995  
F01/488 PG

LE PREMIER PRESIDENT DE LA COUR D'APPEL  
DE ROUEN

LE PROCUREUR GENERAL PRES LADITE COUR

A

Monsieur l'Inspecteur Général des  
Services Judiciaires

Monsieur le Chef de l'Inspection  
Générale des Affaires Sociales

Inspection Générale des Affaires Sociales	
1 7 MARS 1995	
N°	697

OBJET : Rapport sur le dispositif de protection de l'enfance.

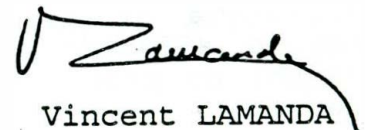
REFER : Votre transmission du 20 février 1995.

Nous avons l'honneur de vous faire parvenir sous ce pli copie d'un rapport des chefs du tribunal de grande instance d'Evreux relatif aux observations inspirées par la lecture du projet de rapport sur le dispositif de protection de l'enfance.

LE PROCUREUR GENERAL

Gabriel BESTARD

LE PREMIER PRESIDENT

  
Vincent LAMANDA

COUR D'APPEL DE ROUEN

EVREUX LE.14 mars 1995

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE  
d'EVREUXLE PRÉSIDENT  
ET LE PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE

A

MONSIEUR LE PREMIER PRÉSIDENT  
DE LA COUR D'APPEL DE ROUEN  
et  
MONSIEUR LE PROCUREUR GÉNÉRAL  
DE LA COUR D'APPEL DE ROUEN  
76000 ROUEN

OBJET : Pré-rapport établi par l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des services judiciaires.

V/Ref : Votre dépêche du 24 février 1995 F01 / 488 AG

N/Ref : F0 - 71 / 95

Nous avons l'honneur de vous soumettre quelques observations induites par la lecture du projet qui nous est soumis.

(p. 64) Les travailleurs sociaux provoquent un recours au juge par besoin d'un "rappel à la loi". Cette intervention du juge, sans doute ponctuellement nécessaire, provoque un transfert de la gestion du dossier vers la justice. Aussi des Parquets pratiquent-ils eux-mêmes ce "rappel à la loi" pour ensuite laisser l'intervention sociale se conduire sous l'égide du département chaque fois que cela est possible :

il serait intéressant de développer ici les modalités de ce rappel à la loi en matière d'Assistance Educative.

(p. 65) Des pratiques de juges des enfants peuvent contribuer à la judiciarisation :

cela est vrai aussi du Parquet des mineurs : des réunions ayant eu lieu notamment avec l'Education Nationale (médecins et assistants socio-scolaires) ont entraîné une forte augmentation des signalements adressés directement au substitut chargé des mineurs.

(p. 70) Les personnels de l'éducation nationale traitent souvent directement avec l'autorité judiciaire, sans demander une évaluation de la situation par les services sociaux du département :

un protocole d'accord a été élaboré en janvier 1995 entre l'éducation nationale, l'A.S.E. et le parquet d'Evreux concernant le traitement de l'absentéisme scolaire.

- 2 -

(p. 78) Le parquet de Bobigny convoque les parents et les mineurs pour rappeler leurs obligations en matière de fréquentation scolaire.

L'idée apparait intéressante et le substitut chargé des mineurs se propose d'étudier la question en relation avec l'éducation nationale et l'A.S.E.

(p. 85) Le retard dans le traitement des procédures pénales devrait être comblé assez rapidement de par la politique pénale mise en place depuis Janvier 1995 : abandon des poursuites pénales pour des faits antérieurs à 1994 s'il n'y a pas de partie civile et si les faits ne sont pas gravissimes (auxquels cas ils ont déjà été audiencés) et politique volontariste quant au développement du "traitement en temps réel" par la pratique des "actonestations parquet" et des rendez-vous judiciaires.

LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE



Gérard LOUBENS

LE PRESIDENT DU TRIBUNAL



Pierre DELMAS GOYON

# TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE D'ÉVREUX

PARQUET

ÉVREUX. LL 26 janvier 1995

LE PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE

^

Inspection Académique de l'Eure  
24, Boulevard Georges Chauvin  
27 000 ÉVREUX

OBJET : Réunion du 13 janvier 1995 entre les services de l'Inspection Académique, l'Aide Sociale à l'Enfance et le Parquet d'Evreux.

Aux termes de la loi du 28 mars 1882, les infractions à l'obligation scolaire sont poursuivies par le Procureur de la République à la diligence de l'Inspecteur d'Académie.

Au-delà du non respect de l'obligation légale, l'absentéisme scolaire peut révéler des dysfonctionnements familiaux ou individuels.

L'appréhension de ces dysfonctionnements peut elle-même induire la saisine du Juge des Enfants par le Substitut chargé des affaires de mineurs.

Jusqu'à présent l'Inspecteur d'Académie faisait parvenir au Parquet des rapports sur la situation de jeunes en rupture scolaire plus ou moins longue.

Ces rapports, nécessairement succincts, ne permettaient pas une véritable connaissance de la situation du jeune.

Par ailleurs, les services de l'Aide Sociale à l'Enfance pouvaient avoir des renseignements précieux sur le mineur et son environnement dont ne disposait pas le Substitut lors de la prise de décision.

C'est pourquoi il a été décidé d'un commun accord entre l'Inspection Académique, le Conseil Général et le Parquet du Tribunal de Grande Instance d'Evreux de mettre en place une procédure "à double détente" :

- L'original du signalement avec le bordereau est transmis au Procureur de la République, afin de respecter les obligations légales, avec éventuellement un rapport de l'Assistante Sociale.

A réception, le document est placé "en attente" par la Section Famille du Parquet.

- Un double de ce signalement et du rapport éventuel est envoyé au Service de l'Aide Sociale à l'Enfance.

.../...



Ce service vérifie alors que la famille n'est pas connue du service social du secte.

Si elle est connue, l'Aide Sociale à l'Enfance transmet immédiatement la copie du bordereau de l'Inspection Académique et des documents joints avec le rapport social au Substitut chargé des mineurs.

Sinon, une enquête est diligentée et l'ensemble est transmis au Parquet dans les meilleurs délais.

Le Substitut chargé des mineurs est alors en possession de tous les éléments utiles pour prendre sa décision.

A terme, il communique à l'Inspection Académique et aux services de l'Aide Sociale à l'Enfance cette décision, qu'elle soit de classement, de saisine du Juge des Enfants ou autre.

Madame C. LEVAILLANT-BIACHE  
Substitut chargé des mineurs



TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE RENNES

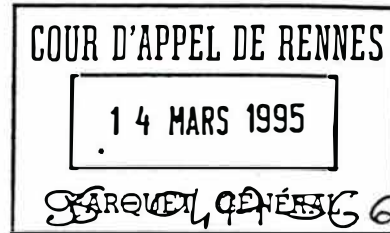
PARQUET

RENNES. LE 10 Mars 1995

LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE

A

MONSIEUR LE PROCUREUR GENERAL  
PRES LA COUR D'APPEL DE RENNES



OBJET : Projet de rapport sur le dispositif  
de protection de l'enfance.

V / REF : Soit transmis sans date N°95.O497. SG6/701

N / REF : N°196/95

J'ai l'honneur de vous faire part ci-après, pour répondre à la demande contenue dans votre soit transmis ci dessus référencée, des quelques observations qui m'inspire l'examen du projet de rapport décrit en objet.

Sur le dispositif statistique

Les défauts du système statistique des Tribunaux pour Enfants sont bien connus des praticiens et depuis longtemps. Il est nécessaire que les concepts et les modes opératoires soient définis avant la collecte des chiffres ; il est souhaitable que les juges des enfants harmonisent suffisamment certaines de leurs pratiques pour que les données chiffrées qu'ils produisent soient comparables.

Au moins faudrait-il qu'ils remettent un rapport annuel d'activité qui permettrait, au delà des chiffres, de connaître leurs options. Il serait bon aussi qu'un logiciel performant soit offert aux greffes des Tribunaux pour Enfants pour gérer les flux des dossiers dans le cadre d'une application informatique qui puisse dialoguer avec le système informatique du secrétariat du parquet et du greffe de la chambre de la famille.

.../...

### Sur les principales tendances observées

Il est rassurant de constater que les rapporteurs tendent à démontrer que la judiciarisation de la protection de l'enfance résulte moins d'une augmentation des AEMO judiciaires que d'une diminution des AEMO administrative et que la progression du nombre des premières est à la fois la résultante d'une évolution négative des situations familiales, d'un changement des usages administratifs et de l'application de nouvelles lois.

Au sujet de la pratique du "double dossier" ; il est raisonnable de prévoir que l'application de l'article 48 de la loi du 14 Février 1995, élargissant le domaine des mesures susceptibles d'être prises par le juge des enfants statuant en audience de cabinet, en diminuera le nombre.

Ainsi qu'il est indiqué dans le pré-rapport le parquet de Rennes a récemment donné des instructions pour que les signalements soient dirigés vers l'organisme le plus apte à le traiter et dans les meilleurs délais ; une amélioration de pratiques est dès à présent constatable.

Dans ce cadre d'échanges, les relations entre le parquet des mineurs de Rennes et l'Aide Sociale à l'Enfance d'Ille et Vilaine sont bonnes et efficaces.

Le Substitut des mineurs s'emploie, malgré la lourde charge qui lui incombe, à filtrer autant qu'il le peut les renseignements afin de ne saisir le Juge des Enfants qu'au cas où les conditions juridiques sont réunies.

L'exemple donné dans le pré-rapport, relatif à la charte conçue et appliquée à Amiens a retenu notre attention ; nous allons approcher nos partenaires du Conseil Général, de l'Education Nationale et du Tribunal pour Enfants pour leur demander s'ils accepteraient de négocier avec nous un accord semblable.

LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE



Jean-Yves TREMOUREUX

PJ : copie rapport adressé à votre Parquet Général  
le 16.02.95 au sujet de la Politique pénale du Parquet  
de Rennes en matière de lutte contre la délinquance  
de mineurs.

Inspection générale  
des affaires sociales

Inspection générale  
des services Judiciaires

Paris, le 16 janvier 1995

Monsieur le Président,

A la demande de l'assemblée des présidents des conseils généraux de France, vous avez bien voulu accepter de prêter votre concours à la mission conjointe de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et de l'Inspection Générale des Services Judiciaires, relative à l'aide sociale à l'enfance et à la protection judiciaire de la jeunesse.

Nous vous remercions de l'accueil que vous avez réservé aux inspecteurs bien conscients de la surcharge de travail imposée.

La phase d'investigations sur site étant achevée, la mission travaille actuellement sur le rapport de synthèse qui s'appuiera sur les éléments recueillis dans les sept départements participant à l'enquête (Eure, Ille-et-Vilaine, Jura, Oise, Pas-de-Calais, Savoie, Seine-et-Marne).

Vous recevrez début février 1995 la partie du projet de rapport consacrée à la description et à l'analyse des systèmes d'information et de relation entre les différents acteurs dans ces départements. Vos observations éventuelles sur ce projet seront annexées au rapport final. La mission étudiera aussi avec attention toute proposition d'amélioration du dispositif que vous jugerez utile de nous transmettre.

En vous remerciant de votre aide, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée.

le chef de l'Inspection générale  
des affaires sociales

l'inspecteur général  
des services judiciaires



**Inspection générale  
des affaires sociales**

**Inspection générale  
des services judiciaires**

Paris, le 20 FEV. 1995

Monsieur le Président,

Conformément à l'engagement pris dans notre courrier du 16 janvier dernier, nous avons l'honneur de vous faire parvenir ci-joint la partie du projet de rapport consacrée à la description et à l'analyse des systèmes d'information et de relation entre les différents acteurs de la protection de l'enfance.

Nous vous saurions gré de bien vouloir nous faire parvenir pour le 15 mars 1995 vos éventuelles observations et propositions pour l'amélioration du dispositif, avant remise du rapport définitif à Madame le Ministre d'Etat, Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville et à Monsieur le Ministre d'Etat, Garde des-Sceaux, Ministre de la Justice.

En vous remerciant par avance, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée.

**Le chef de l'Inspection générale  
des affaires sociales**

**L'Inspecteur général  
des services judiciaires**

DIRECTION GENERALE DES SERVICES DEPARTEMENTAUX  
DGA 2

DIRECTION DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE

Hôtel du Département  
62018 ARRAS CEDEX 9  
Tél. 01.22.62.62  
Télécopie 01.24.24.77

g. : Arras
05 AVR. 1995
N° 835

ARRAS, le 23 MARS 1995

Affaire suivie par :

D. HUBERT

Poste :

6800

LE PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL  
du Département du PAS-DE-CALAIS

Télécopie : 21.48.49.91  
DH/MD

à

Monsieur le Chef de l'Inspection  
Générale des Affaires Sociales  
Monsieur l'Inspecteur Général  
des Services Judiciaires

Messieurs les Inspecteurs Généraux,

Vous m'avez fait parvenir la partie du projet du rapport de vos Inspections réciproques relative à la description et à l'analyse des systèmes d'information et de relation entre les différents acteurs de la protection de l'enfance.

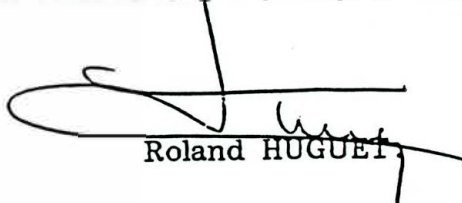
Si la lecture de ce document m'a permis d'apprécier la pertinence de l'analyse portée sur le dispositif ainsi que des premières tendances observées, elle m'a également inspiré deux observations - mineures -

. Page 36, dernier paragraphe : le schéma départemental commun à l'ASE et à la PJJ est en cours d'élaboration ;

. Page 84, troisième paragraphe : la création des postes d'éducateurs en milieu ouvert n'est pas due au seul fait de la "présence, exceptionnelle par sa durée, d'un vice-président chargé des mineurs" mais aussi à la volonté du Département du PAS-DE-CALAIS d'assumer ses obligations de financement de l'Assistance Educative en Milieu Ouvert.

Je vous prie de croire, Messieurs les Inspecteurs Généraux, en l'expression de ma considération distinguée.

LE PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL



Roland HUGUET



Conseil Général  
**SEINE &  
MARNE**

Melun le, 17 mars 1995

Monsieur Jean GERONIMI  
Chef de l'Inspection Générale des Services Judiciaires.

Monsieur Christian ROLLET  
Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales.

**OBJET :** *observations du Département de Seine-et-Marne (DASSMA), du parquet de MELUN, et de la Direction Départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse concernant le projet de rapport sur le dispositif de protection de l'enfance.*

**PJ :** *une note d'observation.*

Messieurs,

Vous avez bien voulu solliciter notre avis sur le projet de rapport sur le dispositif de protection de l'enfance.

Nous avons souhaité traduire dans une note conjointe, ci-incluse, les observations qui nous sont communes. Sous réserve de ces observations, les constats et analyses effectués par les inspecteurs rencontrent nos préoccupations et nous pensons que ce rapport constituera une étape importante dans l'évolution du dispositif de protection de l'enfance.

Cela nécessite que les propositions soient à la hauteur des constats et permettent d'aller vers plus de cohérence, de complémentarité en recentrant sur l'enfant en difficulté les préoccupations des principaux acteurs.

Nous espérons que ce rapport sera rendu public le moment venu. Par ailleurs, l'ODAS organise avec la Seine-et-Marne et d'autres partenaires un colloque régional sur l'observation de la protection de l'enfance les 28 et 29 juin 1995. Nous pensons qu'il serait très utile qu'un des inspecteurs puisse venir à cette rencontre pour échanger avec les participants.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le Directeur de l'Action  
Sociale de Seine-et-Marne

Claude AMELINE

Le Procureur de la République auprès  
du Tribunal de Grande Instance de  
MELUN

Président du groupe de travail Justice  
- Administration du Comité  
Départemental de Prévention des  
Mauvais Traitements

Jean-Claude DAUVEL

Le Directeur Départemental de  
la Protection Judiciaire de la  
Jeunesse

Jean-Jacques CHABOT

Melun le 17 mars 1995

Note concernant le projet de rapport  
sur le dispositif de protection de l'enfance.

Le système d'information et les relations  
entre les départements et l'institution judiciaire.

Le projet de rapport sur le dispositif de protection de l'enfance a fait l'objet d'une lecture commune de la Direction de l'Action Sociale du Conseil Général de Seine-et-Marne, du Procureur de la République du Tribunal de Grande Instance de MELUN<sup>1</sup>, du Directeur Départemental de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

Les constats et analyses effectués par les inspecteurs rencontrent nos préoccupations et reflètent ce que vivent les principaux acteurs du dispositif départemental de protection de l'enfance. Ce projet de rapport recueille très largement notre adhésion. La lecture des propositions sera à ce titre particulièrement intéressante.

Nous savons que le rapport ne visait pas à l'exhaustivité, mais nous tenons à souligner les points suivants :

***1. Un dispositif partenarial fonctionne très activement en Seine-et-Marne.***

Depuis 1990, existe en Seine-et-Marne un Comité Départemental de Prévention des Mauvais Traitements à l'Égard des Mineurs qui rassemble 65 institutions et personnalités concernées par l'Enfance. Le Président du Conseil Général a constitué 3 groupes de travail dont l'un est présidé par l'Inspecteur d'académie, l'autre par le Procureur de la République auprès du Tribunal de Grande Instance de MELUN, le troisième par le Vice-Président du Conseil Général chargé de l'Action Sociale et de la Santé Publique.

Le Schéma Départemental de la Famille et de l'Enfance a été adopté en 1992 et présenté directement à 1.800 personnes. Ses 11 groupes de projets d'application ont rassemblé 155 professionnels dont 50% n'appartenaient pas aux services du Conseil Général. Il a été coordonné de façon étroite avec le Schéma Départemental de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (qui va être publié) : le consultant qui a animé le processus d'élaboration était le même ce qui a permis d'assurer une complémentarité et cohérence méthodologique.

Les Juges des Enfants sont membres des conseils d'administration des foyers de l'enfance. Ils sont systématiquement associés aux différents comités de pilotage chargés de conduire les études d'adaptation de certains établissements .

.../...

<sup>1</sup> en tant que président du groupe de travail mis en place par le Président du Conseil Général au sein du Comité Départemental de Prévention des Mauvais Traitements à l'égard des mineurs. Ce groupe traite des relations entre l'administration sociale et la justice.



***2. Des protocoles et des instruments de travail communs ont été mis en place par les différents partenaires.***

Il existe :

- un protocole Justice-Conseil Général qui permet la réunion d'urgence d'une cellule de coordination dans les situations particulièrement difficiles ;
- un protocole d'accueil dans l'immédiateté : signé par la DPJJ, le Conseil Général, les établissements et services en milieu ouvert.
- un Guide pratique du signalement, qui en est à sa 4<sup>ème</sup> édition et a été validé par le Comité Départemental de Prévention des Mauvais Traitements à l'Égard des Mineurs.
- un guide de la Prévention, qui a été élaboré par un groupe de professionnels issus de 6 institutions différentes
- des commissions d'aide à l'évaluation et à la décision des travailleurs sociaux dans les cas complexes, instituées sur les Unités Territoriales d'action sociale à la suite du Schéma Départemental.

***3. Le Conseil Général a accru de façon importante ses moyens de prévention administrative.***

- ⇒ En dotant progressivement les 15 unités territoriales de 3 travailleuses familiales (actuellement 25 postes sont en place)
- ⇒ En dotant progressivement chaque Unité Territoriale d'un éducateur spécialisé qui travaille en lien étroit avec l'Education nationale et agit en amont du dispositif ASE.
- ⇒ En renforçant en 1995 de 25% ses moyens d'investigations psychologiques
- ⇒ En augmentant de 30 % les moyens d'intervention du service associatif chargé des AEMO Administratives.

***4. Une stabilisation des effectifs semble due à une meilleure organisation.***

Entre 1988 et 1993 le nombre de prises en charges physiques a augmenté de 20% (+400 enfants au 31/12/94).

En revanche, de 1993 à 1995, les placements financés par l'A.S.E. ont été stabilisés (-0,08%).

Il est possible d'avancer l'hypothèse que cela est dû en partie à la conjugaison de 4 facteurs :

- ⇒ Une nouvelle organisation basée sur une déconcentration des responsabilités sur les Unités Territoriales.
- ⇒ Un schéma départemental de la famille et de l'enfance élaboré de façon participative et dont les orientations sont mises en place avec les partenaires.

.../...

⇒ Un renforcement des moyens de suivi éducatif des enfants confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance

⇒ Un tableau de bord par Unité Territoriale qui fixe à chaque responsable local et à chaque inspecteur de l'Aide Sociale à l'Enfance des objectifs de travail : ce tableau de bord est discuté avec les différents partenaires.

### *5. des inquiétudes subsistent et appellent des réponses.*

⇒ L'existence de " doubles mesures" en nombre trop élevé : en Seine-et-Marne 11% des enfants confiés par le Juge à l'ASE bénéficient d'une AEMO décidée par le juge et exercée par un service habilité. Le taux variant de 5% à 27% selon les Unités Territoriales : il convient de le rapprocher du constat d'encombrement général des AEMO rapporté page 88 du projet du rapport. Des incitations plus fermes devraient être effectuées vers les prescripteurs afin que la loi et la jurisprudence de la Cour de Cassation soient respectées sur ce point.

⇒ L'auto-saisine du juge des enfants, des saisines directes nombreuses venant des familles, des services qui ne passent pas par le dispositif de l'A.S.E : cela devrait faire l'objet d'orientations plus fermes de l'Etat vers les services (Education Nationale, Hôpitaux ..) d'utiliser davantage la cellule d'accueil des signalements mise en place par le Département Cela serait de nature à faciliter le travail des magistrats qui reconnaissent la qualité des informations émanant de ce dispositif.

⇒ La judiciarisation du dispositif est plus inquiétante que ne l'avance le rapport. Il conviendrait de la limiter afin de recréer un certain équilibre entre la protection administrative et la protection judiciaire  
Cela permettrait d'éviter la surcharge de l'autorité judiciaire par des cas qui n'exigent pas nécessairement son intervention.

⇒ Il serait souhaitable de disposer de critères plus précis de qualification de l'intervention médico sociale et de l'intervention judiciaire.  
Pour cela il semble nécessaire d'élaborer une définition officielle de la notion de danger et de la maltraitance.

⇒ Si le développement de la contractualisation est essentiel, il ne peut être viable que si chaque Magistrat arrivant sur une juridiction reprend à son compte les objectifs des protocoles signés par ses prédécesseurs, quitte à en améliorer tel ou tel aspect.

⇒ La faiblesse, parfois dramatique, des moyens de certains greffes, la faiblesse de certains secrétariats de cabinets, comme vous le soulignez page 83, constituent une véritable atteinte au droit des personnes et appellent des réponses concrètes.

⇒ Le dispositif d'information doit être adapté et renforcé : il est bien entendu que cela ne peut se faire sans moyens. Les initiatives départementales visant à intégrer les données doivent être soutenues. Ne pourraient elles faire l'objet d'accords d'objectifs entre les départements et l'Etat?

Enfin, nous avons pu expérimenter en Seine-et-Marne que le partage de l'information, les démarches participatives associant l'autorité judiciaire, les services médico sociaux, les associations, la Direction Départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, même si elles demandent beaucoup d'énergie, sont efficaces pour la maîtrise et la qualité du dispositif de protection de l'enfance. Nous sommes donc déterminés à poursuivre dans ce sens.

Le Directeur de l'Action  
Sociale de Seine-et-Marne



Claude AMELINE

Le Procureur de la République  
auprès du Tribunal de Grande  
Instance de MELUN  
Président du groupe de travail  
Justice-Administration du Comité  
Départemental de Prévention des  
Mauvais Traitements



Jean-Claude DAUVEL

Le Directeur Départemental  
de la Protection Judiciaire  
de la Jeunesse



Jean-Jacques CHABOT

FICHE N°2 :

ASSEMBLÉE  
Comité départemental  
de prévention des mauvais  
traitements de  
11 juin 1991

LA LECTURE DE L'ARTICLE 69  
DE LA LOI DU 10 JUILLET 1989

A/ LECTURE COMMUNE AUX TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE  
ET AUX SERVICES DEPARTEMENTAUX DE SEINE ET MARNE

Les situations d'enfants maltraités ou présumés l'être peuvent-être signalées à l'autorité administrative ou judiciaire.

L'article 69 stipule les conditions dans lesquelles le Président du Conseil Général doit aviser sans délai le Procureur de la République.

Il est nécessaire que deux conditions soient réalisées simultanément :

- la 1ère : qu'un mineur soit victime de mauvais traitement ou présumé l'être.

et

- la 2ème : qu'il soit impossible d'évaluer la situation ou que la famille refuse manifestement d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance.

La notion de "sans délai" veut dire qu'il est nécessaire d'éviter tout délai inutile. Mais ce délai prend en compte le temps utile pour conduire une évaluation de la situation.

"Le refus manifeste de la famille" suppose que les services médico-sociaux lui aient adressé une proposition explicite d'aide (un écrit est préférable pour en apporter la preuve).



L'intervention de l'aide sociale à l'enfance repose sur les articles 42, 43 et 46 du code de la famille et de l'aide sociale (aide financière, intervention d'une travailleuse familiale, d'un service d'action éducative, prise en charge d'enfants, de femmes enceintes ou de mères isolées avec leurs enfants de moins de 3 ans).

B/ POSITION DES PARQUETS DE SEINE ET MARNE VIS A VIS  
DES SIGNALEMENTS

OBJET : - Application de la Loi N° 89-487 du 10 Juillet 1989.

- Signalement au Procureur de la République des faits susceptibles de caractériser des Infractions Pénales.

Comme suite à la réunion du 12 Mars 1990 du Groupe de Travail N° 2 chargé du thème " l'articulation des actions entre l'autorité administrative et judiciaire ", il me paraît utile de préciser, par la présente note de synthèse la position du Parquet de MELUN quant à l'interprétation de l'article 69 de la Loi du 10 Juillet 1989.

La Loi du 10 Juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs est une Loi de protection sociale devant être interprétée et appliquée comme telle.

Les difficultés d'interprétation de certaines dispositions (notamment celles de l'article 69) ne concernent que les procédures et dispositifs mis en place pour assurer la protection de l'enfance maltraitée et sont sans incidence sur les conditions de la répression des infractions pénales qui le plus souvent sont à l'origine de la maltraitance.

En aucun cas, l'application qui est faite des dispositions de cette Loi ne doit avoir d'incidence sur la conduite à tenir par rapport aux personnes, connues ou inconnues, responsables d'infractions pénales dont la victime est un mineur.

... / ...

Ainsi, la mise en oeuvre ou non des dispositions de l'article 69 ne dispense pas les services du Conseil Général du respect des obligations dictées par l'article 40 du Code de Procédure Pénale.

Aussi, aux termes de ce texte et à cette fin, je rappelle que :

1 - Le Procureur de la République territorialement compétent doit être avisé sans délai de tout crime ou délit dont un mineur serait ou aurait été la victime.

2 - Le Procureur de la République apprécie seul, l'opportunité d'engager ou non des poursuites pénales à l'encontre des auteurs de ces infractions.

3 - Une telle décision sera toujours prise en coordination avec les différents services concernés par la situation et le devenir du mineur et de sa famille et ce, dans le souci de concilier les impératifs légitimes d'une nécessaire répression des infractions les plus graves et les exigences du travail éducatif et social.

4 - Le signalement au Parquet d'un crime ou d'un délit et le suivi pénal qui peut en résulter, est indépendant des modalités de prise en charge de la situation du mineur victime. La saisine d'un Juge des Enfants dans le cadre d'une procédure d'Assistance Educative n'accompagne pas automatiquement les poursuites pénales.

J'ajoute que pour ce qui est des procédures d'Assistance Educative, le Parquet, de par les dispositions de l'article 375 du Code Civil, est le partenaire indispensable et nécessaire de votre action. Il reste toujours ouvert à la concertation et à la réflexion sur un contentieux qu'il estime prioritaire.

Enfin je crois devoir indiquer que mes deux autres collègues Procureurs de la République du département (T.G.I. de MEAUX et de FONTAINEBLEAU), contactés par mes soins, adhèrent sans réserve à la présente analyse.

LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE,



C. RAYSSEQUIER.



Conseil Général  
**SEINE &  
MARNE**

DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE  
DE SEINE-ET-MARNE  
COMITÉ DÉPARTEMENTAL DE PREVENTION  
DES MAUVAIS TRAITEMENTS A L'EGARD DES MINEURS

LE PRESIDENT

Affaire suivie par B. ROUGY  
Tél. (11) 60 69 39 14

Secrétariat :  
Tél. (11) 60 69 38 79

Melun, le 29/6/92.

**Articulation entre les mesures d'assistance éducative  
et les mesures pénales menées auprès ou à l'encontre  
du(des) titulaire(s) de l'autorité parentale.**

Dans des situations particulièrement complexes, graves et urgentes, une cellule de coordination pourra être réunie à la demande du juge des enfants, du substitut aux mineurs ou de l'inspecteur de l'Aide Sociale à l'Enfance, afin d'organiser le plus rapidement possible après la révélation d'infractions de mauvais traitements nécessitant l'intervention judiciaire :

- L'articulation des services médico-sociaux et judiciaires dans la recherche du meilleur intérêt pour l'enfant et sa famille,

- L'accompagnement de l'enfant dans le cadre de l'ensemble de la procédure (révélation, déposition, témoignage, confrontation, incarcération, libération...).

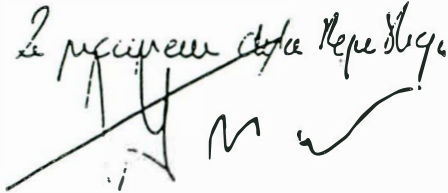
L'organisation de ces réunions repose sur la disponibilité des partenaires qui considèrent cette articulation comme l'une des tâches prioritaires de leur intervention.



D'autres personnes ressources pourront le cas échéant s'adjoindre à cette réunion.

Les éléments d'information recueillis au cours de cette réunion ne concerneront que la situation de l'enfant et ne pourront être utilisés qu'à cet effet.

Le Parquet du TGI  
de Meaux

*Le procureur de la République*  


Le Parquet du TGI  
de Melun

 **CH. RAYSSÉGUIER**  
Procureur de la République


Le Parquet du TGI  
de Fontainebleau

  
Le Procureur de la République

Le Président du  
Conseil Général

  
Jacques CARON

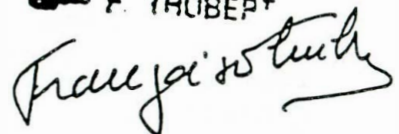
Les juges des enfants

  
Mme E. PERLAUT  
Juge des Enfants

**Agnès FUIG-COURAGE**

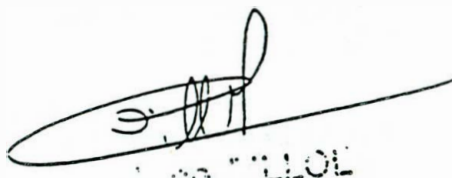


**F. THUBERT**



**E. BARATIN**



  
**J. de LLOU**

**PROTOCOLE RELATIF A L'ACCUEIL DANS L'IMMEDIATETE  
DES MINEURS SOUS MANDAT ADMINISTRATIF OU JUDICIAIRE  
EN HEBERGEMENT  
DANS LE DEPARTEMENT DE SEINE ET MARNE**

Dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental, conformément aux missions de protection de l'enfance en danger et en accord avec les magistrats de la jeunesse, les substituts des mineurs, les services de la protection judiciaire de la jeunesse, les services de la D.A.S.S.M.A. et les associations signataires, il est convenu :

**ARTICLE 1                    DEFINITION**

L'accueil dans l'immédiateté se définit comme une situation où le jeune est :

- soit en danger physique ou moral avec nécessité de le protéger,
- soit dans l'impossibilité de rester dans son milieu habituel de vie eu égard à un acte posé,
- soit en situation de crise avec nécessité d'apaiser les tensions.

On distingue la situation d'urgence, c'est à dire un accueil provisoire le temps de dégager une réponse ailleurs que dans le lieu d'hébergement, de l'accueil orientation plus étendu dans le temps et permettant un bilan plus complet à propos du mineur; cette mission étant assurée par le F.A.O..et les foyers de l'Enfance.

**ARTICLE 2                    LES PARTENAIRES ET LEURS ROLES RESPECTIFS**

Une situation d'accueil immédiat sur décision administrative ou judiciaire concerne dans sa gestion :

- L'inspecteur ou le magistrat
- Le service mandaté auprès du mineur et chargé du suivi
- Le service accueillant

L'ordonnateur du placement est le garant du suivi éducatif et du respect des décisions.

## ARTICLE 5 COORDINATION

Les SEAT de MEAUX et de MELUN sous la responsabilité de la Direction départementale de la P.S.J. et les Conseillers Techniques du SSE sont chargés d'assurer la gestion permanente des places disponibles du dispositif. Les Directeurs d'établissement informeront par FAX la DDPJJ de chaque admission au titre de l'accueil immédiat. En fin de séjour, ces Directeurs transmettront à la DDPJJ la fiche d'évaluation dont modèle joint.

## ARTICLE 6 FINANCEMENT

Eu égard au mode de financement des établissements du secteur associatif et à la situation de chaque structure, des modalités adaptées à chaque cas seront arrêtées dans le cadre de la campagne budgétaire.

## ARTICLE 7 EVALUATION

A l'initiative de la DDPJJ, un bilan semestriel sera effectué entre tous les signataires du présent protocole, avec la participation des partenaires concernés par ce dispositif.

Un groupe de suivi sera parallèlement mis en place.

## ARTICLE 3 MODALITES

- 1 - L'inspecteur A.S.E. établit une prise en charge de 10 jours pour les accueils provisoires éventuellement renouvelable une fois.
- 2 - Le Substitut établit une O.P.P et saisit le premier jour ouvrable suivant le J.E. compétant.
- 3 - Le magistrat établit une ordonnance de placement provisoire de date à date, 10 jours renouvelables une fois, et est destinataire à l'issue d'une note d'évolution de la mesure.
- 4 - L'établissement s'engage :
  - à fournir en temps réel ses possibilités d'accueil (age, type de population, etc..);
  - à contribuer à la gestion de la situation de crise du mineur et à restituer une information écrite.
- 4 - Le service mandaté s'engage à la mise en oeuvre d'investigations permettant de trouver une réponse relais à l'urgence.

## ARTICLE 4 PARTICIPANTS

Les établissements suivants entrent dans le dispositif à titre expérimental en tenant compte de leurs particularismes et des limites de leurs potentialités d'accueil conjoncturelles :

- Les Longs Réages à Rubelles;
- Les Enfants heureux à Valence en Brie;
- Morfondé à Villeparisis;
- Le Mardanson à Quincy Voisin , à Meaux ou à Torcy;
- Le Centre de Mareuil à Mareuil ou à Lagny;
- Le Mouvement des Villages d'Enfants à Melun;
- Le Foyer d'Action Educative de Meaux.
- Le Placement Familial de l'ASE;
- Le CFDJ de Vignely.

Les services suivants entrent dans le dispositif :

- L'ISPJJ de Melun
- Le SAE de Dammaries les lys
- L'ISPJJ de Torcy;
- Le COAE de Meaux.
- Le SAE de Meaux pour les mesures dont il a la charge.



SIGNATAIRES :

- M. le Directeur des Longs Réages
- M. le Directeur du Mardanson
- M. le Directeur de Vignely
- M. le Directeur de Mareuil
- M. le Directeur des Enfants Heureux
- M. le Directeur du Mouvement des Villages d'Enfants
- M. la Directrice de Morfondé
- M. la Directrice du F.A.E. de Meaux
- M. le Responsable du Placement Familial de l'A.S.E.
- M. le Directeur du S.A.E. de Dammarie-les-Lys
- M. la Directrice de l'I.S.P.J.J. de Melun
- M. la Directrice de l'I.S.P.J.J. de Torcy
- M. le Directeur du C.O.A.E. de Meaux
- M. le Directeur du S.A.E. de Meaux
- M. le Procureur de la République de Melun
- M. le Procureur de la République de Meaux
- M. les Juges des Enfants de Melun
- M. les Juges des Enfants de Meaux
- M. la Directrice de la D.A.S.S.M.A.
- M. le Directeur Départemental de la P.J.J.

[Handwritten signatures and initials corresponding to the list of signatories, including names like Charron, Dorte, and others, with some lines crossed out.]

## ACCUEIL DANS L'IMMEDIATETE

### Guide de procédure

Les quelques règles qui suivent devraient permettre au dispositif mis en place de fonctionner dans de bonnes conditions.

- Le premier et le troisième Lundi de chaque mois, les directeurs des établissements concernés, adressent leurs possibilités de places pour les quinze jours à venir, par Fax à :

D.D.P.J.J.  
6, rue de la Fontaine la Reine  
77000 MELUN,  
FAX : 64 87 08 95,

- Le SÉN. de Melun, du Lundi 9 heures au Vendredi 17 heures, est dépositaire de ces informations et pourra les transmettre en tant que de besoin. Les substituts de permanence de Melun et de Meaux auront ces informations pour le WE.

- Dès qu'un placement est réalisé, le Directeur de la structure qui accueille établit une fiche de renseignements qu'il transmet au service de Milieu Ouvert concerné ainsi qu'à la DDPJJ.

- A la fin du placement, cette même fiche complétée de l'évaluation est envoyée à la DDPJJ.

- Une commission composée de Mmes BARATIN et MAZALEYRA, de Mrs BRU, BOURSIN, MONNIN, PLANÇON et TASSON, sera chargée de suivre ce dossier et de programmer une réunion semestrielle de l'ensemble des partenaires

CH. BRU  
DIRECTEUR ADJOINT  
DDPJJ 77

P.J. Modèle de fiches : 1 - Proposition de places;  
2 - Fiche d'identification et d'évaluation.

ACCUEIL DANS L'IMMEDIATETE

FICHE D'IDENTIFICATION DU PLACEMENT  
DANS L'IMMEDIATETE

=====

Au début du séjour, cette fiche est renseignée par le Directeur de la structure qui accueille, elle est envoyée au Service qui assure le Suivi et à la DDPJJ. Fax : 64 87 08 95, dès que l'accueil est réalisé.

A la fin du séjour, cette même fiche est complétée et envoyée à la DDPJJ.

=====

ETABLISSEMENT :

NOM :

PRENOM :

NE(E) le :

PRESENTE(E) PAR :

SUIVI(E) AVANT LE PLACEMENT PAR :

CONFIE(E) PAR :

LE (date) :-

.....

MOTIF DU PLACEMENT :

\*\*\*\*\*

EVALUATION , FIN DE SEJOUR

SORTI(E) LE :

DUREE DU PLACEMENT :

INITIATIVE DE LA SORTIE :

PROJET DE SORTIE :

INFORMATIONS PARTICULIERES :(faits marquants du placement )

ACCUEIL DANS L'IMMEDIATETE

PLACES PROPOSEES

ETABLISSEMENT :

Date :            du lundi                                    au lundi

Nombre de places :

Nature de l'hébergement :

- Collectif
- Famille d'accueil
- Chambre en ville
- Studio
- Hébergement autonome

LE DIRECTEUR

*Document reçu de l'ODA*

A propos du

**Projet de rapport sur le dispositif de protection de l'enfance :  
Le système d'information et les relations entre les départements et  
l'institution judiciaire.**

Rapport présenté par

Patrick Henry-Bonniot et Jean-Paul Jean, membres de l'inspection générale  
des services judiciaires

Marie-Ange du Mesnil du Buisson et Didier Mulet, membres de l'inspection  
générale des affaires sociales



C'est parce que ce rapport constitue, en raison de sa qualité et de son objectivité, une base de recherche particulièrement appréciable pour définir les axes d'évolution des dispositifs d'observation dans le domaine de la protection de l'enfance, que l'Odas souhaite faire connaître ses principales remarques à propos d'analyses le concernant.

## I - Sur les missions de l'Odas

Les rapporteurs semblent considérer que l'Odas a été créé en réponse à certaines lacunes du SESI (cf pages 39 et s).

Or, l'Odas n'a cessé de considérer son action comme complémentaire de celle du SESI qu'il a d'ailleurs invité à tous ses groupes de travail.

### I - 1 - En matière d'observation

- D'une part la production de données de l'Odas porte sur des informations difficilement mobilisables par le SESI .

Exemple :

- l'estimation dans la première quinzaine de janvier des résultats financiers de l'exercice précédent grâce à la constitution d'un échantillon représentatif de départements.

Ce type d'estimations n'est possible que grâce au volontarisme des départements concernés et à l'organisation d'une analyse partagée des informations fussent-elles confidentielles (gestion de trésorerie).

- D'autre part, les travaux d'observation de l'Odas portent principalement sur le fonctionnement des réseaux et l'évolution des stratégies et organisation, ce qui ne relève pas du champ de compétences du SESI.

Exemples :

- les travaux actuels sur la restructuration de l'action sociale départementale qui permettent de vérifier certains effets pervers de la déconcentration sur la circulation des informations.

- L'analyse bi-annuelle de l'évolution des dispositifs de recueil des signalements et d'observation.

- Enfin l'Odas transmet au SESI les propositions émanant de ses groupes de travail pour une amélioration de la collecte et de l'exploitation des données départementales.

### I - 2 - En matière d'analyse et de promotion des nouvelles stratégies locales

L'odas a dès son origine réservé une grande partie de ses disponibilités à l'observation et l'analyse des nouvelles stratégies locales afin de les faire connaître le plus possible avec leurs avantages et leurs inconvénients.

C'est dans ce cadre là qu'il a participé à l'analyse des nouveaux dispositifs d'accès aux soins des plus démunis. La diffusion des conclusions de cette analyse par voie de publication d'ouvrage, d'organisation de colloque et de séminaires a contribué selon le Président de la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée Nationale à une large extension de ces nouveaux dispositifs.

C'est dans le même but que sur le plan méthodologique ses analyses des définitions et items en matière d'observation de l'enfance en danger ont été diffusées avec un succès d'écoute souligné dans ce rapport.

Il faut en effet relever que l'autonomie de l'Odas par rapport aux divers courants institutionnels renforce la crédibilité de son observation, non seulement auprès des administrateurs locaux mais également auprès des professionnels.

## II - Sur le positionnement de l'Odas

Les rapporteurs semblent considérer que ce positionnement est fragile (cf page 41), tout en reconnaissant que ses faiblesses en constituent sa force.

Si cette analyse nous paraît pour partie fondée, l'Odas ayant toujours privilégié une légitimité de production à une légitimité institutionnelle, il n'en demeure pas moins évident que ce positionnement est bien moins fragile qu'il n'y paraît.

En effet, alors que l'activité de l'Odas est essentiellement issue du volontariat et du volontarisme de ses adhérents et des membres de ses groupes de travail, c'est aujourd'hui plus de 250 responsables (deux tiers des départements) qui contribuent de façon continue à l'élaboration de ses travaux.

C'est aujourd'hui près d'un département sur deux, les principales organisations communales dont l'Association des Maires de France, l'UNIOPSS..., qui définissent les orientations de l'Odas.

La représentation parlementaire y est associée à travers les plus éminents membres des deux Commissions des Affaires sociales.

Enfin, depuis la création de l'Odas la Direction de l'Action Sociale soutient très activement ses initiatives.

Cette diversité de participation est bien réelle, elle traduit une aspiration de plus en plus partagée à un échange d'informations et de réflexion engagé en dehors de tout cadre de négociation. C'est pourquoi il peut sembler peu équitable de soulever, ne serait-ce que de façon accessoire, le problème de l'indépendance de l'Odas. Ses récentes productions et celles à venir prochainement démontrent ce souci de promouvoir des logiques de

partenariat d'observation passant par le développement d'une culture commune conditionnée par le refus d'une culture d'image.

A ce propos il paraît important de relever la démarche paradoxale des observatoires locaux lancés à l'initiative de la Justice les travaux, alors que ces derniers engagent leur réflexion sur des questions relevant principalement de la compétence des départements sans les y associer.

Il est pourtant non seulement souhaitable mais aujourd'hui concevable d'imaginer une mise en cohérence des démarches des départements et des services de justice en la matière. L'Odas entend y apporter sa contribution.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE  
DE LA JUSTICE**

 13, place Vendôme  
75042 PARIS Cedex 01

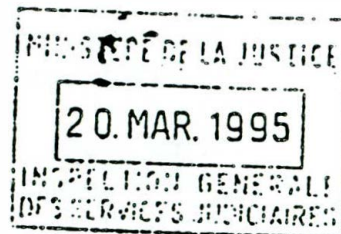
 Tél. 44 77 60 60  
Télécopie : 44 77 70 60

**DIRECTION  
DE LA PROTECTION JUDICIAIRE  
DE LA JEUNESSE**

LE DIRECTEUR.

95-123

N O T E  
à l'attention de  
Monsieur GERONIMI  
Chef de l'Inspection Générale  
des Services Judiciaires



276

**OBJET** : Rapport conjoint IGAS-IGSJ sur le système d'information et les relations entre les départements et l'institution judiciaire.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que c'est avec beaucoup d'attention et grand intérêt que j'ai pris connaissance du rapport conjoint cité en objet.

Les informations, comme les analyses, qui soutendent ce travail rejoignent, pour l'essentiel, celles de ma direction. Il est utile, dans un domaine dans lequel les rapports entre l'Etat, la Justice et les autorités décentralisées doivent être approfondis, de pouvoir dégager des tendances et des perspectives.

Par ailleurs ce rapport, qui s'appuie sur des investigations locales, me semble conforter l'intérêt du système actuel qui, s'il s'avère complexe, présente une cohérence certaine garantissant un équilibre entre les respects des droits individuels et la nécessaire protection de l'enfance.

Parmi les recommandations qui se dégagent, j'ai retenu quatre axes de travail :

- l'amélioration et la mise en cohérence des dispositifs statistiques existants.

Il me paraît opportun d'envisager la mise au point d'un cahier des charges minimales ; élaboré avec les partenaires concernés celui-ci permettrait de retrouver dans tous les dispositifs statistiques, ou d'observation, des données homogènes communes tout en laissant à chaque institution la possibilité de développer son système statistique en fonction de ses besoins spécifiques.

- le développement de la contractualisation des rapports entre les départements et la justice.

- l'amélioration des communications internes à la justice et entre la justice et l'A.S.E.

- la question du lien entre les interventions préventives et la judiciarisation.

L'ensemble de ces questions doit faire l'objet à la fois de travaux d'approfondissement internes et de concertation avec les représentants des autres administrations concernées, des conseils généraux et des grandes associations.

Je vous transmets enfin ci-joint une note-commentaire reprenant un certain nombre de remarques techniques sur la "partie statistique" du rapport.

Je reste à votre entière disposition ainsi que mes services pour échanger à partir de ces quelques réflexions et poursuivre si vous l'estimez nécessaire les rencontres avec votre inspection.

Le Directeur de la Protection  
Judiciaire de la Jeunesse

*D Charvet*

Dominique CHARVET



# Commentaires concernant le projet de rapport sur le dispositif de protection de l'enfance (I.G.A.S./I.G.S.J.)

## I \ REMARQUES D'ORDRE GENERAL

### 1) remarques concernant les secteurs publics et associatifs

#### a - la terminologie

Le terme et surtout le sigle P.J.J. (Protection Judiciaire de la Jeunesse), à ne pas confondre avec la D.P.J.J. (Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse), peut effectivement prêter à confusion pour un public non averti :

Le plus souvent il signifie le champ Justice c'est à dire l'ensemble des mesures judiciaires tous financements confondus. Toutefois il arrive (oralement) qu'on emploie à tort ce terme pour désigner la DPJJ ou même le seul secteur public (de la Protection Judiciaire de la Jeunesse). On emploie également, avec une signification identique, l'expression «jeunes sous PJJ» par opposition aux «autres jeunes» (lesquels correspondent aux jeunes sous protection administrative pris en charge dans les associations conjointement habilitées par les conseils généraux et le Ministère de la Justice).

#### b - la finalité des statistiques

En ce qui concerne l'utilité des statistiques de la DPJJ (évoquée à la page 26 du rapport) pour les autres acteurs il convient d'observer qu'effectivement la finalité première des rapports statistiques est d'informer l'institution elle même et que les documents sont adressés à un public averti puisqu'il s'agit des praticiens de l'action éducative. Toutefois le document concernant le secteur associatif suscite un intérêt certain de la part des partenaires notamment pour le prix de journée moyen par département et par type de structure, qu'il est le seul à établir au niveau national. Il faut reconnaître le caractère un peu aride des dits documents. Un troisième document, intitulé «Eléments d'étude comparative des dispositifs départementaux de protection judiciaire de la jeunesse - année 1992», est également mentionné dans le rapport : ce document est un document de travail élaboré sous l'égide de l'ancien sous directeur chargé des affaires administratives et financières, à l'occasion de réunions portant entre autres sur la refonte des schémas départementaux ; il n'a bien entendu pas vocation à être diffusé au «grand public».

## 2) remarques concernant le secteur public :

Il y a lieu de souligner certaines spécificités propres au secteur public de la D.P.J.J. qui rendent délicats toute comparaison et tout regroupement avec l'activité du secteur associatif. En effet, outre la prise en charge directe des mineurs, le secteur public assume de multiples missions qui lui sont propres : politique de la ville et prévention de la délinquance, suivi du secteur associatif, orientation et évaluation éducatives auprès des tribunaux (siège et parquet), suivi des mineurs incarcérés etc...

Par ailleurs il convient de signaler les profondes évolutions en cours dans ce secteur qui devraient permettre prochainement une meilleure lisibilité de son activité avec entre autres :

\* la refonte des arrêtés portant création de service en 1993/94

\* mise en place effective depuis le 01 01 1994 de l'application GAME (est prévue en 1996 une version WINDOWS de GAME). Grace à cette application il devient possible d'envisager un bilan statistique en N+1 voire en cours d'année, avec un décalage de quelques mois, pour l'activité trimestrielle. Aujourd'hui, un an après l'installation, le système fonctionne correctement dans la quasi totalité des directions régionales (les statistiques sont disponibles pour septembre 1994) une synthèse nationale France entière pour l'année 1994 devrait être disponible courant 1995. Des améliorations très sensibles sont attendues de cet outil statistique.

L'emploi du terme de «milieu ouvert», au pénal comme au civil, a suscité des interrogations dans le rapport (page 27); il s'explique par l'opposition classique entre les prises en charge en hébergement ou *placement* (prise en charge collective avec transfert du droit de garde) et les autres formes de prise en charge *sans placement* lorsque le jeunes reste dans son milieu «naturel» (lieu de résidence habituel), c'est à dire dans sa famille ou avec ses tuteurs ; dans cette optique le fondement juridique de la mesure importe peu puisqu'il n'a qu'un impact limité sur la nature de la prise en charge et la pédagogie. La vocation de la direction est bien de suivre, dans des conditions analogues, des mineurs en danger et de jeunes délinquants. A l'inverse le terme d'AEMO ne s'applique qu'aux seules mesures d'assistance éducative. Les définitions du contenu et de la nature des mesures sont données page 25.

## 3) remarques concernant le secteur associatif

L'optique retenue par la section statistique est de retracer l'activité de tout service ou institution participant à la prise en charge de *décisions judiciaires* (critère décisionnel) quelles qu'en soient les modalités de financement. Le champ étudié englobe de ce fait toutes les associations des établissements habilités ou conventionnés par le ministère de la Justice, qui bénéficient également, le plus souvent, d'une habilitation du Conseil Général.

Cette approche, indispensable pour la connaissance de l'activité de l'institution judiciaire, est complémentaire de celle des conseils généraux. Afin d'éviter toute confusion l'introduction précise le champs étudié en faisant la distinction entre les mesures de nature judiciaire et les mesures administratives. Cette distinction semble claire et pertinente dans la mesure où *le financement par le conseil général n'affecte pas le caractère judiciaire de la mesure* ; Ce caractère judiciaire a de nombreuses conséquences sur la procédure, les modalités de prorogation de la mesure et les possibilités de recours de la part de la famille. Ce choix ne traduit en rien une volonté d'appropriation du secteur conjointement habilité par la D.P.J.J. et les conseils généraux

Le document vise au contraire à souligner dans la page introductive et à la page 71 l'importance du financement par les conseils généraux des mesures demandées par les juges des enfants.

Il n'y a dès lors guère d'ambiguïté possible d'autant plus *que le document ne fait jamais l'amalgame entre mesures administratives et mesures judiciaires puisque elles font toujours l'objet de tableaux distincts*. Le projet de rapport IGAS/IGSJ lui même précise (page 12) que les lectures envisageables du dispositif de protection de l'enfance sont multiples. Le risque de «prêter à confusion» existe davantage, semble-t'il, du fait de la complexité du dispositif et des subtilités de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales que du fait de la présentation des statistiques du secteur habilité Justice.

Deux raisons justifient enfin que le rapport sur la protection judiciaire de la jeunesse dans le secteur associatif prenne en compte l'activité administrative des associations :

- la pratique des double décisions (J.E. + A.S.E. ou J.E. + C.D.E.S.) lorsqu'un jeune, confié par un juge au conseil général, est ensuite placé par ce dernier dans un établissement habilité ; ces jeunes font partie dans les statistiques 1992 des jeunes non PJJ. *En 1993 tous les jeunes confiés aux associations à la suite d'une décision de protection judiciaire seront regroupés dans la même catégorie*, tout en maintenant la ventilation selon l'origine du financement.
- l'intérêt du rapport qui est envoyé à de multiples destinataires locaux (DDPJJ, Conseil Général et tribunal pour enfants) : quelle serait l'utilité d'un rapport tronqué ne reprenant qu'une partie de l'activité d'un service habilité ?

## II \ QUELQUES DONNEES A RECTIFIER

- (page 11) 13 directions régionales PJJ au lieu de 17 (+ 4 DDPJJ dans les DOM)
- (page 102) il est fait état au titre du secteur public d'une prise en charge globale de 32 120 mineurs (hors investigations) ; ce chiffre ne retient pas les jeunes non hébergés fréquentant un centre de jour (798) ; On parvient ainsi à un effectif total de 32 918 au 31 décembre 1992.
- par ailleurs il serait peut être souhaitable d'indiquer pour les graphiques situés en bas des pages 103, 105, 107 et 109 qu'il s'agit de la répartition du financement des mesures

-----  
PARIS, le 13 mars 1995  
1 Place Fontenoy  
75350 PARIS 07 SP  
Tél : 40.56.49.90  
ou : 40.56.51.44

-----  
Service des Statistiques, des Etudes  
et des Systèmes d'Information

-----  
Bureau ST 7

-----  
Personne chargée du dossier :  
Pierre-Alain AUDIRAC

PA.A/SD/ - N° 95/058  
(label a : nigas2)

## NOTE

à Monsieur le Chef de l'Inspection Générale  
des affaires sanitaires et sociales

à l'attention de Madame du MESNIL du BUISSON

-----  
**O B J E T** : projet de rapport sur le dispositif de protection de l'enfance.

**REFERENCE** : votre note du 20 février 1995.

Le projet de rapport sur le dispositif de protection de l'enfance qui nous a été soumis n'appelle, de la part du SESI, que des remarques de détail :

- Pour ce qui concerne le rythme de remontée des questionnaires (page 18), on peut effectivement déplorer que les premières réponses parviennent plus de quatre mois après la clôture de l'exercice. Mais que, au 1<sup>er</sup> octobre, 80 questionnaires soient "rentrés" nous semble très encourageant. Peut-être la date exigée pour le retour (15 février) est-elle simplement peu réaliste.
- Il est possible de préciser la date de publication des résultats 1992 (page 20) : il s'agit de février 1995, ce qui conduit à une rédaction moins pessimiste du premier paragraphe et à ne pas parler plus loin d'une aggravation. A cet égard, le nouveau dispositif informatique mis en place par le SESI doit permettre de réduire considérablement les délais en affranchissant la personne responsable de tâches jusqu'alors manuelles et fort laborieuses de contrôle des données. L'objectif serait alors de produire en juin 1997 les données 1995, définitives.

D'ailleurs, deux voies devraient nous permettre d'anticiper encore la mise à disposition des estimations nationales. La première consiste à publier séparément les résultats en termes de bénéficiaires et les données en termes de dépenses, dont l'élaboration est plus tardive. La seconde est la production d'estimations provisoires sur la base de la première moitié des départements répondants ; ces estimations provisoires pourraient être disponibles en fin d'année n+ 1.



### III \ SUGGESTIONS ENVISAGEABLES EN VUE D'AMELIORER LE SYSTEME D'INFORMATION STATISTIQUE

#### 1) solutions en dehors de la D.P.J.J.

a - améliorer et valoriser les outils existants :

##### \* statistiques des tribunaux pour enfants

Toute amélioration du système passe désormais par le rétablissement d'un système statistique simple mais fiable et homogène dans les tribunaux pour enfants ; Il faut rappeler à cet égard que l'unique source de statistiques a longtemps été le cadre des T.E., cadre qui a donné toute satisfaction pendant de très longues années. Pour restaurer la qualité des statistiques la micro informatique peut offrir, à un coût relativement modeste, de très grands services ainsi que le prouve l'exemple de la D.P.J.J. Les tribunaux pour enfants constituent certainement le meilleur lieu d'observation de l'ensemble du dispositif judiciaire de protection de l'enfance. Actuellement, leurs statistiques d'activité sont comme toutes les statistiques judiciaires du ressort de la S.D.S.E.D.

##### \* statistiques des parquets

Le cadre des parquets peut enfin être également une source précieuse de renseignements, tout particulièrement pour le *signalement*, ce qui appelle deux questions :

- quelle en est la qualité ?
- pourquoi ne pas comptabiliser les saisines du J.E. *en assistance éducative* alors que sont comptabilisés respectivement les saisines au titre de l'ord. de 1945 d'une part et les classements sans suite concernant les mineurs au civil comme au pénal d'autre part.

b - développer la concertation dans la conception et l'utilisation des statistiques avec entre autres :

- le SESI (ministère des affaires sociales) comme cela commence à se faire
- les conseils généraux ( à l'occasion par exemple des schémas départementaux)

et ce au niveau national et local.

#### 2) solutions au sein de la DPJJ et du secteur associatif

a - renforcer l'effort de communication autour des statistiques

L'information des services est encore insuffisante, tant avant qu'après la collecte des statistiques, ce qui pose des problèmes quant à la motivation et diminue d'autant l'intérêt de réaliser des statistiques (quelle est l'utilité des statistiques si elles sont peu ou mal exploitées au niveau local) ; Le bureau L3 peut rendre sa documentation plus attractive et plus lisible (les nouveaux logiciels bureautiques de cartographie et de PAO offrent des perspectives intéressantes) mais il a besoin de relais efficaces dans les directions régionales pour diffuser les informations (dans les 2 sens) et est tributaire, parfois, des aléas de la gestion du personnel.

b - informatiser les statistiques du secteur associatif :

Une réflexion est actuellement en cours à ce sujet et des expérimentations vont être mises en place.



MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES  
DE LA SANTE ET DE LA VILLE

Paris, le

16 MARS 1995

-----  
Direction de l'Action Sociale  
-----

Sous Direction du Développement Social  
de la Famille et de l'enfance  
Bureau D.S.F. 2

Chargée du dossier :  
Anne OUI  
Tel. 46.62.41.29  
Télécopie : 46.62.42.79  
JLF/IGAS



NOTE

à

Monsieur le Chef de l'I.G.A.S.

**OBIET** : Observations sur le projet de rapport sur le dispositif de protection de l'enfance (N° 4/95)

**P.J.** : 1 dossier

Vous avez bien voulu me transmettre la partie du projet de rapport consacrée à la description et à l'analyse des systèmes d'information et de relation entre les différents acteurs de la protection de l'enfance. J'ai l'honneur de vous faire connaître que ce document appelle de ma part les observations suivantes :

1°- Un apport essentiel du document réside dans la visualisation des circuits de décision entre la P.J.J. et l'A.S.E., qui rend compte de la complexité du dispositif de protection de l'enfance et de l'interdépendance des services, permettant d'affiner les appréciations communément portées en ce domaine (cf. par rapport à la notion de juge "ordonnateur" des dépenses départementales l'apport du sondage sur dossier indiquant que l'A.S.E. est à l'origine de plus de la moitié des saisines de la justice en assistance éducative). La nécessité de la coopération institutionnelle se dégage d'autant mieux de l'analyse.

2°- Concernant plus particulièrement le domaine de l'A.S.E., on peut observer que la mise en perspective historique et juridique de l'analyse du dispositif statistique contribuerait à en préciser le sens et compléterait utilement la réflexion. L'A.S.E. a fait l'objet d'une vaste et complète étude selon la méthode R.C.B. en 1979-80, dont a résulté le rapport BIANCO LAMY (au contenu duquel il est d'ailleurs fait référence page 95 du document) et cette expérience a souligné l'enjeu de la connaissance du fonctionnement réel de ce dispositif particulier de protection sociale.

Dans ces conditions, le cercle vicieux évoqué devrait se muer sinon en cercle vertueux, du moins en ronde assagie.

- Il est important de souligner la faiblesse des moyens que le SESI peut consacrer à cette exploitation. Cela conduit à mettre l'accent sur le corollaire, qui est la difficulté de valoriser les résultats par des études.
- Des moyens plus importants au niveau de SESI permettraient en outre de travailler en réseau avec certains départements et d'initier la conception d'un outil statistique articulé avec un outil de gestion et garantissant l'harmonisation entre résultats nationaux et résultats départementaux (page 38).
- C'est dès l'exercice 1992 que le SESI est en mesure de produire des estimations sur la quasi-totalité des variables des questionnaires (page 21).
- L'ODAS n'a pas été créé afin de combler certaines lacunes du dispositif statistique du SESI. Sa finalité première est bien d'être un lieu d'échanges et de confrontation des pratiques entre responsables départementaux dans un univers décentralisé. Ce rôle n'est d'ailleurs pas négligeable pour les statisticiens : c'est l'occasion de voir émerger certaines modalités d'imputation, qui peuvent affecter la signification des résultats.

*Le Chef du Service des Statistiques.  
des Études et des Systèmes d'Information.*

**Michel VILLAC**

A partir de cette étape l'analyse de l'évolution de la position des différents acteurs institutionnels sur cette question de la connaissance de l'A.S.E. dans sa réalité permettrait probablement de mieux comprendre les insuffisances du dispositif statistique actuel relevées dans le document (sous utilisation de ce dispositif, pauvreté des données globales et des analyses comparatives...). Cette analyse permettrait en outre de situer la présente étude par rapport à différents travaux qui ont eu à aborder cette question et auxquels il pourrait être fait référence (cf. notamment le rapport du conseil d'Etat sur la protection et le statut de l'enfant qui proposait la mise en place d'un observatoire paritaire - Etat et départements - ou tripartite - Etat, départements et associations - des politiques de protection de l'enfance). Sur le plan juridique, il serait intéressant de rappeler l'ensemble des textes réglementaires qui fondent les enquêtes du S.E.S.I. et qui s'inscrivent dans le cadre de l'application des lois de décentralisation.

3°- Quelques observations peuvent être faites par rapport au contenu rédigé :

- p. 14-15 : l'indication du cadre statistique pour le suivi de l'A.S.E. fait référence aux enquêtes du S.E.S.I. mais ne mentionne pas l'enquête statistique particulière menée en direction d'une des catégories d'enfants pris en charge, les pupilles de l'Etat, par la direction de l'action sociale. Cet outil est élaboré à partir des textes réglementaires concernant le statut des pupilles. L'indication de son existence donnerait une vision exhaustive du dispositif et permettrait d'éclaircir certains éléments du rapport (cf. p. 42 proposition de l'A.P.C.G. de supprimer le suivi des pupilles de l'Etat dans l'enquête du S.E.S.I.). Vous trouverez ci-joint, un exemplaire de cette enquête.

- p. 17 : on peut s'interroger sur la pertinence de la notion d'échec par rapport à la première année de mise en place de la réforme de 1992 sur les enquêtes du S.E.S.I. : le manque de recul dans le temps doit peut-être conduire à une appréciation plus nuancée.

- p. 39 : la présentation des rencontres entre responsables de service A.S.E. suscitées par des observatoires permanents (cf. la notion de "rencontres hors du cadre institutionnel") est imprécise sinon inexacte, dans la mesure où les professionnels participent à ces rencontres au titre de leur activité professionnelle et avec l'accord de leur institution employeur.

- p. 43 : paragraphe 2-2.3 concernant les derniers travaux en matière de protection de l'enfance, vous en trouverez la liste dans le document ci-joint (intervention aux journées d'étude de l'I.F.R.E.P. sur le placement familial de juin 1994).

- p. 51 : s'agissant de l'augmentation des dépenses d'A.S.E. ces dernières années, il convient de préciser que la part liée aux modifications concernant les assistantes maternelles est imputable en grande partie à la réforme du régime des cotisations sociales et pas seulement aux modifications de statut introduites par la loi de 1992.

p. 53 : en ce qui concerne les décisions relatives à la mise en oeuvre de mesures d'AEMO, on peut s'étonner que l'augmentation de 7 points de l'AEMO judiciaire entre 1982 et 1992 ne paraisse pas significative, aux auteurs de l'étude, de la part plus importante prise par les magistrats en matière de prévention, alors que dans le même temps, le tableau révèle une diminution des AEMO administratives, passant de près de 38 000 à 32 622 pour la période de référence.

p. 117 : mêmes observations pour les placements à l'ASE ordonnés par les juges des enfants (notamment les mineurs).

Le Directeur de l'Action Sociale

  
Pierre GAUTHIER



## 2 ANS D'ÉTUDE SUR LE PLACEMENT FAMILIAL DE L'ASE DU POINT DE VUE DE LA DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE

Anne OUI (attachée)  
ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville  
direction de l'action sociale - bureau famille, enfance et jeunesse

Pour la direction de l'action sociale du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, l'étude de l'IFREP et les journées d'étude se situent comme un approfondissement de la démarche de connaissance et de réflexion engagée avec les acteurs du placement familial lors des journées techniques qui se sont tenues au ministère en mars 1993. Ces journées consacrées à la "problématique du placement familial" avaient permis de repérer les différentes fonctions à remplir pour mener à bien tout placement d'enfant (accompagnement psycho-socio-éducatif préventif et thérapeutique de l'enfant et de ses parents, accompagnement professionnel et formation de l'assistante maternelle) ainsi que les moyens de remplir ces fonctions dans un service pratiquant le placement familial.

### 1. Les conditions et motifs de la participation du ministère à l'étude

Sur l'ensemble des aspects de son domaine de compétence (toutes questions de santé, d'aide et d'action sociale) sur lesquels il dispose d'un pouvoir de réglementation, le ministère chargé des affaires sociales suit l'évolution des populations concernées et des dispositifs au moyen de différents outils : recherches et études fondamentales, enquêtes statistiques, questionnaires... Il dispose pour cela de plusieurs structures internes :

- la Mission Recherche et Expérimentation (MIRE) a pour rôle d'initier des programmes de recherche en coopération avec les directions techniques du ministère (dont certaines, comme la direction de l'action sociale, disposent de bureaux d'études) et d'être l'interface entre structures de recherche, responsables administratifs et intervenants sociaux.
- le Service des Statistiques, Études et Systèmes d'Information (SESI) a pour mission de gérer le dispositif statistique du secteur sanitaire et social qui a été largement modifié par la décentralisation, une part importante des sources d'information sur l'aide sociale étant transférée aux conseils généraux. En application des lois de décentralisation (art. 25 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences), le décret n° 85-894 du 14 août 1985 précise les obligations statistiques des collectivités locales en matière sociale et sanitaire. Il est complété par un arrêté du 28 avril 1992 fixant le modèle des formulaires statistiques normalisés dans lequel figure un chapitre consacré aux enfants bénéficiaires de l'ASE (données au 31 décembre de chaque année portant sur l'aide à domicile, les lieux d'accueil des enfants, l'âge des enfants admis dans l'année, les agréments en vue d'adoption, les signalements de l'enfance maltraitée, les assistantes maternelles de l'ASE).

Concernant l'ASE et la connaissance de ce secteur, après une phase de réformes légales (textes sur la décentralisation, puis sur les droits des usagers et sur les dispositifs), les dix dernières années ont été marquées par un renouveau d'études et de travaux à dimension nationale. Un certain éparpillement dans ces études traduit une difficulté à organiser et rationaliser les démarches d'analyse et d'évaluation dans des secteurs où interviennent désormais différentes collectivités publiques.

Les principaux travaux récents relatifs à la protection de l'enfance sont les suivants :

- 1988 L'enfant placé : de l'assistance publique à l'ASE : étude longitudinale sur des placements d'enfants en 1950, 1965 et 1980 - J.P. ASSAILLY, M. CORBILLON, M. DUYNE
- 1989 Rapport du Conseil Supérieur de l'Adoption sur l'adoption d'enfants étrangers - rapport BOUTIN
- 1990 Rapport du Conseil d'Etat sur la protection et le statut de l'enfant - section du rapport et des études
- 1990 Rapport du Conseil Économique et Social sur l'adoption - rapport BURNEL
- 1991 Le placement des enfants : la répétition intergénérationnelle au sein de l'ASE (étude sur les enfants placés du département de la Loire) - CTNRHI - M. ANAUT
- 1993 Étude de faisabilité sur l'adoption - GERIS - M. CORBILLON, M. DUYNE, J.V. VALLIES
- 1993 L'abandon d'enfants à Paris, 1985-1989 - IDEF-DASES-ADREMIH - A. DUMARET, D. ROSSET
- 1994 Le placement familial de l'ASE : situation en 1992 - IFREP - J.C. CEBULA, C. HOREL



Certains rapports publics (en particulier celui du Conseil d'État) soulignent la difficulté et la nécessité d'études d'évaluation épidémiologiques et théoriques, proposant la mise en place d'un observatoire des politiques de protection de l'enfance, paritaire ou tripartite (si l'on y associait des représentants de l'État, des départements et des associations gestionnaires de services ou d'établissements de soin), qui garantirait rigueur, efficacité et respect de l'autonomie des différents acteurs.

Pour la direction de l'action sociale, la participation à l'étude de l'IFREP présentait plusieurs intérêts :

- connaître l'état des lieux en matière de placement familial de l'ASE, à un moment où une partie des travaux évoqués (rapport du Conseil d'État) pose le constat de l'absence d'informations sur des pans entiers de l'action sociale.
- la réalisation d'un bilan au moment de la préparation de la réforme du statut des assistantes maternelles permettant de disposer de bases dans la perspective éventuelle d'une future évaluation de la réforme de 1992 par les différents partenaires concernés.
- la démarche de l'équipe de recherche acceptant d'entrer dans une dynamique de collaboration indispensable avec l'État et les départements. Le montage financier original (avec la participation directe de 16 départements), l'instauration d'un comité de pilotage chargé du suivi de l'étude ont donné à celle-ci certains aspects d'une recherche-action.

Cet intérêt s'est matérialisé par une double participation de la direction de l'action sociale : avis technique sur la préparation du questionnaire par les instances concernées, financement d'un tiers de l'étude.

## 2. Résultats de l'étude

De façon préliminaire, il convient de rappeler qu'il n'est pas question de tirer des interprétations rapides ou des conclusions définitives des résultats de l'étude dans la mesure où elle n'était pas destinée à évaluer un dispositif ou à valider des hypothèses théoriques. Son but était de faire avancer la connaissance et la compréhension d'un dispositif, celles-ci ne pouvant ressortir que dans une lecture attentive du rapport. On peut néanmoins souligner quelques repères importants qui ouvrent des pistes de travail, et devraient contribuer à modifier certaines "images" de l'ASE parfois liées à l'absence d'informations.

### 2.1. Les apports

L'objectif premier pour la direction de l'action sociale est rempli puisque le rapport fournit énormément d'informations sur l'état des lieux du placement familial de l'ASE en France. On dispose pour la première fois d'une description détaillée du dispositif permettant de sortir d'appréciations floues. Quelques chiffres significatifs à titre d'exemple :

- Le nombre d'assistantes maternelles employées par l'ASE

Il ne faisait plus l'objet d'un recueil systématique depuis la dernière enquête nationale du ministère en 1986 (l'arrêté précité de 1992 permettra d'effectuer le suivi de cette donnée).

au 31/12/1986	41 372 assistantes maternelles accueillant 66 783 enfants
au 31/12/1991 (année de référence de l'étude)	36 381 assistantes maternelles accueillant 56 866 enfants

- Les pratiques d'agrément

On observe une remontée des agréments en 1992 (+ 2% par rapport à 1991), probablement liée au dispositif transitoire mis en place durant cette année pour inciter les personnes accueillant des enfants à la journée en dehors du cadre réglementaire à solliciter l'agrément. L'évolution de ce chiffre sera intéressante à suivre.

S'agissant des pratiques d'agrément, on note que sur 57 départements ayant répondu à cette question, 33 pratiquaient tous les ans une nouvelle instruction des dossiers en dépit du régime de reconduction tacite prévu dans les textes de 1977. On pourra apprécier dans quelques années en quoi la réforme de 1992, avec la validité de cinq ans de l'agrément, aura permis ou non de répartir différemment le travail des services en ce domaine.

- L'organisation du placement familial du point de vue du personnel et des pratiques

L'étude donne des informations sur le nombre d'enfants pris en charge par les référents en placement familial, tout en faisant apparaître la difficulté à évaluer cette donnée en raison de l'imprécision même du concept de référent. Globalement, il apparaît que tous départements et tous modes d'organisation confondus, le nombre d'enfants placés en famille d'accueil pris en charge par référent varie de 5 à 45, avec pour un certain nombre de départements un renvoi aux indications du rapport BIANCO-LAMY selon lequel chaque travailleur social peut suivre en moyenne de 30 à 50 situations. Plus précisément, pour 8

départements qui ont pu calculer le temps de travail de tous les personnels intervenant en placement familial, la mise en rapport de cet élément avec le nombre total d'enfants accueillis fournit un éventail de 15 à 27 enfants par ETP (équivalent temps plein) en excluant deux situations extrêmes.

- Les enfants accueillis en placement familial

L'un des grands apports de l'étude, sur lequel on doit éviter toute généralisation, réside dans les éléments de connaissance du profil des enfants pris en charge, à partir de données recueillies auprès des départements pour les 10 derniers enfants admis en placement familial et les 10 derniers enfants dont le placement familial s'est terminé au 31 décembre 1991. Il s'agit de données portant sur des échantillons, avec des effectifs variant d'une donnée à l'autre. Elles ne sont donc pas généralisables mais l'on peut dégager quelques indications :

Les enfants nouvellement admis en placement familial sont des enfants jeunes (plus de la moitié a moins de 6 ans) : les mesures prises antérieurement à l'admission en placement familial sont principalement l'admission provisoire ou les mesures de garde, et enfin l'AEMO ; pour l'ensemble de ces mesures, le placement en famille d'accueil est intervenu moins d'un an après la première intervention : les motifs de placement sont socio-éducatifs (maltraitance : 14.5% - carences éducatives : 37% - difficultés sociales et/ou familiales : 48.5%) : la situation des parents est majoritairement (60%) divorcée, séparée ou isolée (pour 39% des enfants, le couple est composé des deux parents mariés ou non).

A leur sortie du placement familial (qui peut être vers un autre mode de prise en charge par l'ASE), plus de 50% des enfants ont séjourné moins de trois ans en famille d'accueil (dont 37% moins d'un an), mais 34% y ont passé plus de six ans (dont 14% plus de seize ans), ce qui conduit à distinguer deux populations d'enfants : l'une dont le placement a été long, voire très long ; l'autre plus récente dont le placement est court ou moyen. Ces informations devraient favoriser la compréhension de la complexité des situations des enfants pris en charge par l'ASE, et aider à sortir de visions monolithiques.

Les modes de sortie du placement familial fournissent une indication essentielle : 56.5% des enfants de l'échantillon étudié sont revenus dans leur famille, ce qui constitue un taux élevé ne correspondant pas aux représentations que l'on a généralement du placement familial de l'ASE, et 30% sont sortis du fait de leur majorité.

Au delà des chiffres, le second apport de l'étude réside dans les éléments de compréhension et d'analyse des pratiques qu'elle fournit. Est ainsi proposé un schéma de répartition des modes d'organisation qui n'a pas de valeur théorique mais permet de situer les organisations les unes par rapport aux autres, et constitue une base de réflexion. L'étude distingue quatre types principaux d'organisation à partir de l'organisation du suivi des enfants placés en famille d'accueil :

- suivi entièrement assuré par les personnels des services sociaux de circonscription dans le cadre de la polyvalence de leur mission (13 départements)
- suivi assuré par l'ASE en association avec les personnels du service social polyvalent (23 départements)
- suivi entièrement pris en charge par le personnel de l'ASE, parfois au moyen d'une équipe spécialisée dans le suivi de tous les enfants placés, et ce quelque soit le mode de placement (40 départements)
- suivi confié, au sein de l'ASE, à une équipe spécifique de placement familial (5 départements)

Il ressort de l'étude que la PMI ne figure jamais parmi les instances participant au suivi.

Sans valider tel ou tel modèle, on peut relever l'intérêt de cette grille de lecture, la complexité des organisations ainsi que la diversité des pratiques au delà des modes d'organisation (quelque soit le principe retenu, la difficulté de désignation des référents se retrouve).

Ce travail offre enfin des possibilités d'ouverture du champ des réflexions sur l'ASE, en particulier avec l'analyse des parcours d'enfants en placement familial qui pourrait être étendue à l'analyse des parcours d'enfants à l'ASE. En effet, près de la moitié des départements ont fait le choix d'un suivi des enfants par le personnel de l'ASE quelque soit le mode de placement, et l'étude montre que pour certains enfants le temps en famille d'accueil correspond à une étape dans la prise en charge. En prolongement, il serait éclairant de connaître le nombre d'enfants arrivant en placement familial après une première mesure d'accueil en établissement (les sorties vers un établissement représentant 7.5% des sorties pour l'échantillon examiné).

## 2.2. Les limites de l'étude

Celles ci sont de deux ordres :

- la difficulté, dans une enquête très fouillée et pas toujours facile à compléter, d'obtenir des résultats exhaustifs
- sur le fond, en terme d'approche du sujet, le peu d'informations et de réflexion sur le travail avec les parents qui constitue pourtant l'une des orientations récentes les plus importantes pour l'ASE. Les parents sont principalement évoqués au chapitre consacré aux pratiques de suivi du placement familial, et c'est à leur propos qu'est introduite la réflexion sur le caractère institutionnel du placement familial, à partir des expériences de lieux spécifiques pour les rencontres parents-enfants. On peut s'interroger sur les raisons de ce manque de données qui pourrait tenir à un "savoir-faire" moins développé en ce domaine, pour le placement familial comme pour les autres modes d'accueil de l'ASE.

L'étude de l'IFREP sur le placement familial de l'ASE constitue une étape importante pour la connaissance des questions de protection de l'enfance aujourd'hui, étape qui pourrait être prolongée pour améliorer la compréhension de ces questions par d'autres travaux d'analyse sur la situation des familles aidées, les besoins et les parcours des enfants pris en charge, les pratiques en matière de soutien aux parents... dans une démarche associant systématiquement tous les partenaires concernés.

**Annexes**

*L I S T E D E S A N N E X E S*

- 1 - lettre de mission du Ministre d'Etat, Ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, et du Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice
- 2 - liste des personnes rencontrées
- 3 - tableau des statistiques demandées par la mission aux services rencontrés
- 4 - cadre statistique des tribunaux pour enfants pour les années 1992 et 1993
- 5 - cadre statistique du SESI et taux de réponse des départements, pour 1992
- 6 - données statistiques extraites de l'annuaire de l'ANDASS pour l'année 1992
- 7 - projet de protocole entre le tribunal d'Evreux, la PJJ et le conseil général de l'Eure
- 8 - charte pour la prévention et la protection de l'enfance en danger signée dans le département de la Somme entre le conseil général, le tribunal d'Amiens et l'éducation nationale
- 9 - ajustements proposés sur le cadre statistique de l'ASE



1. ...
...
...
1968

PARIS, le 04 JUIL. 1994

A

*Monsieur ROLLET*  
*Chef du Service de l'Inspection Générale*  
*des Affaires Sanitaires et Sociales*

*Monsieur GERONIMI*  
*Inspecteur Général des Services Judiciaires*

*Les parcours des enfants relevant des services de l'aide sociale à l'enfance, en particulier les facteurs conduisant à une décision judiciaire de placement ainsi que les modalités de révision des placements provisoires ou judiciaires, sont mal connus faute de données statistiques fiables et comparables.*

*Il est indispensable de remédier à cette carence de façon à ce que les acteurs locaux et nationaux puissent disposer de bases communes d'analyse et de discussion.*

*Nous souhaitons donc que l'Inspection Générale des Services Judiciaires et l'Inspection Générale des Affaires Sociales mènent au plus vite et de concert une mission exploratoire sur ce sujet.*

*Cette mission comprendra deux volets :*

*1 - Formuler des propositions pour améliorer l'information statistique aux niveaux local et national : définition d'indicateurs pertinents, modalités de recueil, de traitement et de diffusion des informations ;*

*2 - A partir des éléments d'ores et déjà disponibles, dresser un constat synthétique de la situation en vous attachant tout particulièrement, aux processus de signalement de mineurs à la justice, à la réponse qui leur est apportée par les parquets des mineurs et les juges des enfants, aux flux d'entrée et de sortie des différents dispositifs de protection de l'enfance et de la jeunesse et aux masses financières en jeu.*

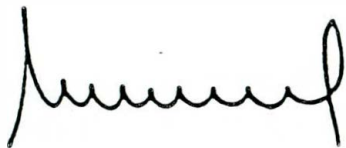
*.../...*

*Pour mener à bien cette mission, vous vous appuyerez :*

- sur les enquêtes et statistiques existantes ;*
- sur un échantillon de dossier d'enfants placés à l'aide sociale à l'enfance ;*
- sur un échantillon d'enfants signalés à la justice.*

*Les éléments recueillis pourront servir de base aux réflexions d'un éventuel groupe de travail ultérieur réunissant des responsables de l'Etat et des Conseils Généraux.*

*Nous souhaitons qu'un rapport d'étape nous soit remis dès que possible et le rapport final fin septembre.*



*Pierre MEHAIGNERIE*



*Simone VEIL*

---

## Liste des personnes rencontrées

### ■ Ministère de la Justice :

#### - Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ)

Dominique Charvet	Directeur
Bruno Cathala	Sous-directeur de l'action éducative et des affaires judiciaires
Marie Broutin	Chef de bureau
Gilles Croissant	Chef de bureau
Fabienne Klein-Donati	Chef de la mission d'Inspection des services de la PJJ
Patrick Thomas	Rapporteur du groupe de travail PJJ-APCG
Jean-Christophe Biscarrat	bureau de la programmation
Max Longeron	Directeur régional de la PJJ (Ile-de-France)

#### - Direction de l'administration générale et de l'équipement, sous-direction de la statistique, des études et de la documentation (SDSED)

Jacqueline Artiguebaille	Sous-directeur
Martine Deprez	Chef du bureau des applications statistiques

### ■ Ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville :

#### - Direction de l'Action sociale

Pierre Gauthier	Directeur de l'action sociale
Jean-Claude Sommaire	Sous-directeur du développement social, de la famille et de l'enfance
Claire Descieux	Chef du bureau famille, enfance et jeunesse

---

Thierry Castagno	bureau famille, enfance et jeunesse
Paule Kassis	bureau famille, enfance et jeunesse
Anne Oui	bureau famille, enfance et jeunesse
Stéphan Clément	Sous-directeur du travail social et des institutions <del>soci</del>

- Service des Statistiques, des Etudes et des Systèmes d'Information (SESI)

Michel Villac	Chef du service
Pierre-Alain Audirac	Chef du bureau des statistiques de l'action sociale
Marie-Odile Rattier	bureau des statistiques de l'action sociale

■ Autres personnes rencontrées

M. Andrieu	Commissariat général du Plan
Cécile Chaumin	Conseiller à l'Assemblée des présidents des conseils généraux de France (APCG)
Thierry Dieuleveux	ancien directeur de la solidarité du département de l'Hérault
Marc Faudot	Chef du bureau de l'ASE de la Ville de Paris
Marceline Gabelle	ODAS
Marinette Girard	Conseiller-maître à la Cour des Comptes, ancien directeur de l'action sociale
M. Hamond	Juge des enfants à Nanterre, Président de l'association des magistrats de la Jeunesse
Mme Merlaut	Juge des enfants à Bobigny
Claudine Padiou	Directeur scientifique de l'ODAS
Sylvie Perdrille	Vice-Président du Tribunal de Paris, ancien sous-directeur de l'action éducative au ministère de la justice
Jean-Pierre Rosenczveig	Président du Tribunal pour enfants de Bobigny
Jean-Louis Sanchez	Délégué général de l'ODAS

---

**■ Département de l'Eure**

Jean-François Seiller	Préfet de l'Eure
Melle Van Rechem	Directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales
Pierre Delmas-Goyon	Président du T.G.I. d'Evreux
Gérard Loubens	Procureur près le T.G.I. d'Evreux
Corinne Levailant-Biache	Substitut chargé des mineurs
Catherine Gay	Premier Juge des Enfants
Catherine Simonnet	Juge des Enfants
Florence Wyss	Juge des Enfants
J.P. Piquemal	Directeur à la direction régionale de la PJJ
M. Manigler	Adjoint au directeur départemental de la PJJ
Philippe Bourrichon	Responsable des statistiques à la DRPJ
Jean-François Gratioux	Directeur général des services du département
Chantal Lepvrier	Directeur des interventions sociales
Michel Drouès	Chef du service de l'Aide Sociale à l'Enfance
Gabriel Duboc	responsable de la comptabilité de l'ASE
Mme le Docteur Claire Azard	Responsable de la PMI
Bernard Foucaud	Directeur du service social départemental
Marie-Christine Vanhems	Responsable du service d'AEMO et de la mission spécialisée enfance
M. Aletti	Directeur du foyer départemental de l'enfance
Chantal Rabet	Directeur de l'ADAE
Mme Bouquin	Adjoint au directeur de l'ADAE



**■ Département du Jura**

M. Schmitt	Préfet du Jura
M. Seyer	Directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales
Marie-Christine Bertrand	Président du T.G.I. de Lons-le-Saunier
Brigitte Lamy	Procureur près le T.G.I. de Lons-le-Saunier
Pierre Crouzier	Substitut chargé des mineurs
Isabelle Mollemeyer	Juge des enfants
M. Gerbet	Directeur régional de la PJJ
Sylvain Rigo	Directeur départemental de la PJJ
M. Bailly	Président du Conseil Général
M. Roux	Directeur général des services du département
M. Thiellat	Directeur des services sociaux du département
Melle Martin	Chef du service de l'Aide Sociale à l'Enfance
Mme le Docteur Christine Bretin	Médecin-chef de la PMI
Mme Masouy	Responsable du service départemental d'action sociale

**■ Département d'Ille-et-Vilaine**

M. Galard	Directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales
André Gariazzo	Président du T.G.I. de Rennes
Jean-Yves Trémoureux	Procureur près le T.G.I. de Rennes
Arnaud Le Brishoual	Substitut chargé des mineurs
Laurent Fichot	Substitut
Denis Roucou	Premier Juge des enfants
Michel Huyette	Juge des enfants
Catherine Calloch	Juge des enfants

---

Raymond Cousin	Directeur départemental de la PJJ
M. Guillerm	Directeur des Affaires sociales du département
M. Compagnon	Inspecteur responsable du groupement de St Malo
M. Briand	Responsable de la circonscription de Combourg
Daniel Billot	Conseiller technique
Bernard Rupin	Responsable de la circonscription de Fougères
Martine Duchêne	Conseiller technique
Christine Glé	Assistante sociale de secteur
Philippe Moisin	Educateur ASE

#### ■ Département de l'Oise

M. Husson	Directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales
Rosine Pierrard	Présidente du T.G.I. de <b>Beauvais</b>
Jean-René Floquet	Procureur près le T.G.I. de Beauvais
Christine Campan	Substitut chargé des mineurs
Joël Danieli	Juge des Enfants
Christine Blancher	Juge des Enfants
Benoît Rault	Président du T.G.I. de <b>Senlis</b>
Alain Perino	Procureur près le T.G.I. de Senlis
Sophie Terentjew	Substitut chargé des mineurs
Gwenaël Keromes-Louis	Juge des enfants
Guy Llanes	Directeur départemental de la PJJ
M. Darville	Adjoint du directeur départemental de la PJJ
M. Hervo	Directeur des services sociaux du département
Mme David-Laire	Directeur-adjoint des interventions sanitaires
Véronique Pavageau	Responsable de groupement ASE
Michel Bernard	Responsable de groupement ASE
Mme le docteur Comte	Responsable de la PMI

---

Mme Outrebon	Responsable du service social départemental
Mme Vélius	Responsable des statistiques ASE

■ Département du Pas-de-Calais

Bernard Courtois	Préfet du Pas-de-Calais
Hervé Expert	Président du TGI de Béthune
Christian Roussel	Procureur près le TGI de Béthune
Maryline Aristide	Substitut chargé des mineurs à Béthune
Yann Bouchare	Juge des enfants à Béthune
Cécile Mamelin	Juge des enfants à Béthune
Eric Minnegheer	Juge à Béthune, faisant fonction de juge des enfants
Eric Lallement	1 <sup>er</sup> Substitut du TGI d'Arras
Sylvie Dodivers	Juge des enfants à Arras
Gérard Lafon de Lageneste	Président du TGI de Boulogne
Léonard Bernard de la Gatinais	Procureur près le TGI de Boulogne
Dominique Boiron	Substitut chargé des mineurs à Boulogne
Hélène Sigala	Juge des enfants à Boulogne
Bernard Mollie	Juge des enfants à Boulogne
Thierry Drack	Président du TGI de Saint-Omer
Jean-Pierre Valensi	Procureur près le TGI de Saint-Omer
Pascal Marcouville	Substitut chargé des mineurs à Saint-Omer
Monique Douxani.	Juge des enfants à Saint-Omer
Jean-Pierre Rose	Directeur régional de la PJJ
Raymond Krystkowiak	Directeur départemental de la PJJ
M. Tillard	Directeur général des services
M. Delepière	Chargé de mission au Cabinet du président du Conseil général
M. Amaudric du Chaffaut	Directeur général adjoint chargé de la solidarité et du développement social

---

M. Hubert	Directeur de l'enfance et de la famille
Mme Dromart	chef du service départemental d'assistance éducative judiciaire
Mme Firmin	responsable du service social départemental
Mme Dufour	responsable de la circonscription d'Avion
Mme Libessart	responsable de la circonscription de Boulogne
Mme Krunelle	responsable de secteur de l'ASE
M. Wicsier	responsable de secteur de l'ASE
Melle Collier	chef du service socio-éducatif

### ■ Département de la Seine-et-Marne

Norbert Gurtner	Président du TGI de Melun
Jean-Claude Dauvel	Procureur près le TGI de Melun
Françoise Quilès	Substitut chargé des mineurs à Melun
Emmanuelle Degorce	Juge des enfants à Melun
Catherine Grosjean	Juge des enfants à Melun
Philippe Jeannin	Procureur du TGI de Meaux
Jean-Wilfrid Noël	Substitut chargé des mineurs à Meaux
Jean-François Créon	Substitut, anciennement chargé des mineurs à Meaux
Nicole Baratin	Juge des enfants à Meaux
Isabelle Liauzu	Juge des enfants à Meaux
Florence Bru	Juge des enfants à Meaux
Jean-Jacques Chabot	Directeur départemental de la PJJ
Pierre Guegan	Directeur départemental-adjoint de la PJJ
M. Ameline	Directeur de l'action sociale de Seine-et-Marne
M. Giraud	Sous-directeur de l'enfance
M. Humeau	Chef du service de l'inspection de l'ASE
M. Plançon	conseiller technique du service socio-éducatif de l'enfance
Mme Denicul	responsable du service départemental et de la cellule signalements

---

Agnès Manon	adjointe du chef de la cellule des signalements
Mme Guilmot	cellule des signalements
Mme le Dr Jouvensal	Chef du service de la PMI
M. Vivet	chargé de mission pour la prévention <u>des mauvais</u> traitements à l'égard des mineurs

**■ Département de la Savoie**

M. Vallier	Directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales
Jacques Pin	Procureur près le TGI Chambéry
Marie-Gabrielle Ratel	Substitut, anciennement chargé des mineurs à Chambéry
Blandine Fressard	Juge des enfants
Jean Chiavajoli	Directeur régional de la PJJ
Serge Brunet	Directeur départemental de la PJJ
M. le docteur Peillex	Vice-président du conseil général
Mme Montagne	Directeur de la vie sociale
Mme Canova	inspecteur principal responsable du service enfance et familles
Mme Métifiot	conseillère technique du service social polyvalent
Mme Tarajeat	chef de la circonscription d'Albertville



ASE-PJJ : Enfants pris en charge au 31.12.

	nombre d'enfants	
	Familles d'accueil	Etablissements
<b>ASE-prévention</b>		
Jeunes majeurs-aide financière		
Familles bénéficiant de TF ou AM		
Action éducative à domicile		
<b>Pupilles</b>		
DAP, tutelle ASE		
Mineurs-accueil provisoire		
Jeunes majeurs-accueil prov.		
Femmes enceintes-mères isolées		
<b>ASE-mesures prescrites par le juge</b>		
Placement à l'ASE		
<b>AEMO judiciaire</b>		
Tiers digne de confiance		
Etablissement ou service		
DAP particulier ou établissement		
<b>TOTAL</b>		

**PJJ**

	nombre d'enfants		
	Etablissements et centres de jour	Familles d'accueil	AEMO
en cours d'investigation			
<b>Délinquants</b>			
secteur public			
secteur habilité			
<b>En danger</b>			
secteur public			
secteur habilité			
<b>Jeunes majeurs</b>			
secteur public			
secteur habilité			
<b>TOTAL</b>			

# TRIBUNAL POUR ENFANTS DE: \_\_\_\_\_

## Activité des tribunaux pour enfants - Année 1992

### 1 - Assistance éducative

Nombre de dossiers ouverts . . . . . \_\_\_\_\_

Nombre d'ordonnances . . . . . \_\_\_\_\_

*dont nombre de placements* . . . . . \_\_\_\_\_

*dont nombre de mesures d'investigation  
(enquête sociale, OMO, consultation)* . . . . . \_\_\_\_\_

Nombre de jugements . . . . . \_\_\_\_\_

*Dont nombre de placements* . . . . . \_\_\_\_\_

Nombre de mineurs concernés . . . . . \_\_\_\_\_

*dont nombre de mineurs placés* . . . . . \_\_\_\_\_

Nombre de mesures d'AEMO . . . . . \_\_\_\_\_

### 2 - Pénal

Nombre d'ordonnances . . . . . \_\_\_\_\_

*dont nombre de mesures d'investigation* . . . . . \_\_\_\_\_

Nombre de jugements . . . . . \_\_\_\_\_

Nombre de mineurs concernés . . . . . \_\_\_\_\_

### 3 - Jeunes majeurs

Nombre de jeunes majeurs mis sous protection judiciaire \_\_\_\_\_

### 4 - Tutelles aux prestations sociales

Nombre de mesures ordonnées . . . . . \_\_\_\_\_

AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

A 1. AIDE À DOMICILE.

Rubrique 1 : compter le nombre

Il s'agit des aides financières

Attention : si la distinction entre les jeunes majeurs et les jeunes mineurs n'est pas possible, ne pas oublier de compter chaque jeune majeur en « famille », une fois dans « enfant ».

Rubrique 2 : compter à chaque

- la famille de
- le nombre de

Rubrique 3 : ne compter que

enlèvés par cette mesure.

(chapitre 954 des comptes administratifs).

Les jeunes majeurs et aux mineurs n'est pas possible, ne pas oublier de compter chaque jeune majeur en « famille », une fois dans « enfant ».

le nombre de personnes la composant; bénéficiant de la mesure.

Type de mesure	CC **
1. Aides financières pour jeunes majeurs et allocations mensuelles).....	
2. Aides financières pour mineurs et allocations mensuelles).....	
3. Familles bénéficiant de prestations familiales ou d'aides ménagères.....	
4. Action éducative à domicile exercée par le service de l'ASE.....	
5. Action éducative à domicile exercée par un service habilité.....	
6. AEMO judiciaire confiée au service de l'ASE.....	375-2, 4, 5
7. AEMO judiciaire confiée à un service habilité.....	375-2, 4, 5

\* CFAS = Code de la famille et de l'enfance

Type de mesure	CC **	Premières admissions dans l'année	Enfants suivis dans l'année	Bénéficiaires au 31 décembre
1. Aides financières pour jeunes majeurs et allocations mensuelles).....		39	41	63
2. Aides financières pour mineurs et allocations mensuelles).....		29	46	64
3. Familles bénéficiant de prestations familiales ou d'aides ménagères.....		29	46	52
4. Action éducative à domicile exercée par le service de l'ASE.....		42	47	63
5. Action éducative à domicile exercée par un service habilité.....		80	68	85
6. AEMO judiciaire confiée au service de l'ASE.....	375-2, 4, 5	77	64	80
7. AEMO judiciaire confiée à un service habilité.....	375-2, 4, 5	34	72	86
		75	59	87

Code civil.

A 2. ACCUEIL

Rubrique 12 : compter à chaque

- la famille de
- le nombre de

Il s'agit des

le nombre de personnes la composant; bénéficiant de la mesure.

l'aide sociale à l'enfance paie l'hébergement.

Type de mesure	CC **
1. Pupille de l'État (y compris provisoire).....	
2. Délégation de l'autorité parentale (DAP).....	377 377-1°
3. Tutelle déléguée à l'ASE.....	433
4. Retrait partiel de l'autorité parentale.....	380-2° §
5. Placement à l'ASE par le juge (y compris mineur confié à l'ordonnance n° 45-174).....	375-3,4° 375-5
6. Accueil provisoire de mineurs.....	
7. Accueil provisoire de jeunes majeurs.....	
8. Total enfants confiés à l'ASE.....	
9. Placement par le juge (y compris mineur confié à l'ordonnance n° 45-174).....	375-3,2° 375-5
10. Placement par le juge (y compris mineur confié à l'ordonnance n° 45-174).....	375-3,3° 375-5
11. Délégation de l'autorité parentale (DAP).....	377 377-1°
12. Accueil de femmes enceintes.....	

\* CFAS = Code de la famille et de l'enfance

Type de mesure	CC **	Premières admissions dans l'année	Enfants suivis dans l'année	Bénéficiaires au 31 décembre
1. Pupille de l'État (y compris provisoire).....		92	66	97
2. Délégation de l'autorité parentale (DAP).....	377 377-1°	86	64	97
3. Tutelle déléguée à l'ASE.....	433	89	67	97
4. Retrait partiel de l'autorité parentale.....	380-2° §	95	92	96
5. Placement à l'ASE par le juge (y compris mineur confié à l'ordonnance n° 45-174).....	375-3,4° 375-5	90	63	96
6. Accueil provisoire de mineurs.....		89	64	95
7. Accueil provisoire de jeunes majeurs.....		90	63	95
8. Total enfants confiés à l'ASE.....				97
9. Placement par le juge (y compris mineur confié à l'ordonnance n° 45-174).....	375-3,2° 375-5	66	49	78
10. Placement par le juge (y compris mineur confié à l'ordonnance n° 45-174).....	375-3,3° 375-5	67	45	79
11. Délégation de l'autorité parentale (DAP).....	377 377-1°	70	65	70
12. Accueil de femmes enceintes.....		61	52	69
		65	50	72

Code civil.

## B. PLACEMENT DES ENFANTS CONFIÉS À L'ASE AU 31 DÉCEMBRE

Répartir les enfants recensés dans les 7 premières lignes (rubriques 1 à 7) de la 3<sup>e</sup> colonne du tableau A 2 (bénéficiaires au 31 décembre).

On ne tient donc pas compte des absences temporaires (hospitalisation, vacances, fugue...).

Pour un enfant qui est interne dans un établissement d'enseignement pendant la semaine mais qui va dans une famille d'accueil le week-end, on retient la famille d'accueil comme placement principal.

Toutefois, les enfants scolarisés dans des établissements d'éducation spéciale et placés dans une famille d'accueil sont comptabilisés dans la 2<sup>e</sup> ligne du tableau B.

Autres : lieux de vie, internat scolaire à « temps plein »...

Nature du placement	Type de prestation					Total
	Pupilles (1)	DAP + TE (2 + 3)	Placement à l'ASE (4 + 5)	AP (6)	APJM (7)	
1. Famille d'accueil (y compris en vue d'adoption).....	77	77	77	77	77	77
2. Famille d'accueil + établissement d'éducation spéciale.....	77	77	77	77	77	77
3. Établissement d'éducation spéciale.....	77	77	77	77	77	77
4. Maison d'enfants à caractère social*.....	77	77	77	77	77	77
5. Foyer de l'enfance (hors section pouponnière)	77	77	77	77	77	77
6. Pouponnière à caractère social.....	77	77	77	77	77	77
7. Établissement sanitaire (y compris pouponnière à caractère sanitaire).....	77	77	77	77	77	77
8. Adolescents autonomes**.....	77	77	77	77	77	77
9. Autres (préciser :.....)	77	77	77	77	77	77
10. Total.....	77	77	77	77	77	77

\* Y compris centre d'accueil, foyer de semi-liberté.  
 \*\* Foyers d'étudiants ou de jeunes travailleurs, en hôtel, en location, service national...

### B 1. Dont PLACEMENT DES ENFANTS HORS DÉPARTEMENT AU 31 DÉCEMBRE

Parmi les enfants confiés à l'ASE au 31 décembre et déjà ventilés dans le tableau B, dénombrer ici ceux qui sont placés hors du département.

Demander si nécessaire l'information au service financier.

Nature du placement	Total
1. Famille d'accueil (y compris en vue d'adoption).....	75
2. Établissement d'éducation spéciale (y compris famille d'accueil + établissement d'éducation spéciale).....	74
3. Établissement social.....	70
4. Autres* (préciser :.....)	77
5. Total.....	75

\* Y compris adolescents autonomes et établissements sanitaires.

**C. ENFANTS VENANT D'AUTRES DÉPARTEMENTS  
ET SOUS LA RESPONSABILITÉ DES SERVICES DE L'ASE (art. 94 du CFAS) AU 31 DÉCEMBRE**

Rubriques	Total
1. Enfants confiés à l'ASE.....	58
2. Enfants sous protection conjointe .....	54
3. Autres (préciser : .....) )	56
4. Total.....	57

**D. ÂGE DES ENFANTS ADMIS DANS L'ANNÉE**

Répartir dans le tableau ci-dessous les enfants recensés dans les 7 premières lignes (rubriques 1 à 7) de la première colonne du tableau A 2 (premières admissions dans l'année).

Année de naissance	Pupille + DAP + tutelle (1 + 2 + 3)	Placement à l'ASE (4 + 5)	Accueil provisoire y.c. jeune majeur (6 + 7)	Total
1993.....	49	49	49	49
1992.....	5	5	5	5
1991.....	1	1	1	1
1990.....				
1989.....				
1988.....				
1987.....				
1986.....				
1985.....				
1984.....				
1983.....				
1982.....				
1981.....				
1980.....				
1979.....				
1978.....				
1977.....				
1976.....				
1975 et avant.....				
<b>Total.....</b>	<b>49</b>	<b>49</b>	<b>49</b>	<b>49</b>



**E. AGRÈMENTS POUR L'ACCUEIL D'ENFANTS EN VUE DE LEUR ADOPTION**

Procédure prévue pour l'accueil d'un pupille de l'État (art. 63 du CFAS) ou d'un enfant étranger (art. 100-3 du CFAS)

1. Nombre d'agrèments délivrés au cours de l'année (y compris renouvellement).....	<u>  34  </u>
2. Nombre de refus d'agrément dans l'année .....	<u>  34  </u>
3. Nombre de familles agréées pour l'adoption (dont l'agrément est en cours de validité au 31 décembre).....	<u>  89  </u>

**F. SIGNALEMENT DE L'ENFANCE MALTRAITÉE (1)**

Type de mesure	Références		Premières admissions dans l'année (1)	Enfants suivis dans l'année
	CFAS*	CC**		
1. Saisine administrative pour cause de maltraitance, décidée après évaluation .....	43, 46-1°		<u>  34  </u>	<u>  28  </u>
2. Saisine de l'autorité judiciaire pour cause de maltraitance, décidée après évaluation.....	69	375	<u>  48  </u>	<u>  36  </u>

\* CFAS : Code de la famille et de l'aide sociale.

\*\* CC : Code civil.

(1) Indiquer ici le nombre d'enfants pour lesquels il s'agit d'une première saisine pour maltraitance.

**(1) MALTRAITANCE :**

Violences physiques, psychologiques, abus sexuels et carences graves, avérés ou à forte présomption, portant une atteinte grave à la santé physique et psychologique de l'enfant.

*Il ne s'agit pas de la totalité de l'enfance en danger, pour laquelle il n'y a pas toujours sévices ou carence.*

C'est à partir de l'évolution pluridisciplinaire ou pluri-institutionnelle qu'est déterminé si l'enfant est ou non victime de mauvais traitements et qu'est prise décision d'intervenir ou non. Le service de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) décide alors soit d'agir directement (saisine administrative), soit de saisir l'autorité judiciaire.

**G. ASSISTANTES MATERNELLES DE L'ASE***Exclure les assistantes maternelles de PMI et des crèches familiales***G 1. ASSISTANTES MATERNELLES EMPLOYÉES DIRECTEMENT PAR LE SERVICE DE L'ASE AU 31 DÉCEMBRE**

Nombre d'assistantes maternelles .....	<u>  95  </u>
Nombre d'assistantes maternelles bénéficiant d'une indemnité d'attente (art. L.773-12,2° § du Code du travail).....	<u>  85  </u>

**G 2. ASSISTANTES MATERNELLES EMPLOYÉES PAR DES CENTRES DE PLACEMENT FAMILIAL AU 31 DÉCEMBRE**

Nombre d'assistantes maternelles .....	<u>  71  </u>
Nombre de centres de placement familial agréés au titre de l'ASE .....	<u>  72  </u>

ANNUAIRE DE L'ANDASS- 1993  
Données de l'année 1992 en matière d'ASE sur les 7 départements étudiés

Données exogènes	Oise	Seine et Marne	Ille et Vilaine	Jura	Savoie	Pas de Calais	Eure	Moyenne nationale
Population totale	725690	1078944	798556	248819	348314	1433536	514025	589844
Taux de croissance de la pop entre 82 à 90	9,84%	21,93%	6,80%	2,64%	7,52%	1,79%	11,01%	4
% de jeunes de moins de 20 ans	30,70%	31,09%	27,94%	26,51%	26,21%	30,63%	29,84%	26
Taux de chômage 1992 - INSEE	9,10%	7,70%	9,60%	7,20%	8,90%	13,10%	10,30%	10
Bénéficiaires RMI en % de la population	0,92%	0,48%	0,80%	0,68%	0,63%	1,88%		1
Admissions aide médicale gratuite pour 10.000 habitants	292,21	64,75	141,83	73,96	113,09			155
% de familles mono-parentales	8,92%	9,10%	8,88%	9,62%	10,27%	10,70%	8,65%	0
% de familles de 3 enfants et plus	15,66%	14,46%	15,02%	12,68%	11,65%	18,44%	14,44%	0
<b>Données d'effectifs</b>								
Nbre d'assistantes sociales de secteur pour 10.000 hab	1,98	1,41		2,47	2,38	2,00		2
Nbre d'assistantes maternelles pour 10.000 hab de - de 20 ans			29,14	23,95	21,91	32,12		27
capacité des établissements pour 10.000 hab de - de 20 ans			28,19	48,97	93,66			43
<b>Données financières</b>								
Dépenses d'aides sociale à l'enfance par habitant de moins de 20 ans	1057,89	1031,63	1288,61	948,62	1203,91	1313,57		1204
Dépenses brutes de PMI et centre de planification en francs par habitant	16,78	19,43	10,26	5,16	6,32	9,85		17
Dépenses AEMO en milliers de F	12130	15327	15015	3336	5226	16776		13580
Dépenses d'AEMO en F par habitant de moins de 20 ans	54,69	45,7	67,3	50,58	57,25	38,21		78
Dépenses de placement familial en 1992	50898	84627	80645	16317	20018	130562		49767
Dépenses de placement familial par habitant de moins de 20 ans	229,47	252,31	361,48	247,38	219,28	297,38		316
Dépenses de placements en établissement (ASE)	118036	132520	113521	22192	49322	238861		84587
	611,23	521,41	587,26	341,7	679,13	597,11		533
Dépenses de placement en établissement par habitant de moins de 20 ans								
Variation de 88 à 92 des dépenses de placement familial (ASE)	36%	64%	24%	28%	51%			1
Variation de 88 à 92 des dépenses de placement établissement (ASE).		180%	19%	18%	35%			0
Ratio AEMO/placements familiaux et en établissements	0,07	0,07	0,08	0,09	0,08	0,05		0
<b>Données sur l'activité</b>								
Nbre d'AEMO au 31/12/92 pour 10.000 habitants de moins de 20 ans		41,62	83,55	57,46		9,7		97
Nbre de placements physiques au 31/12/92 pour 10.000 habitants de moins de 20 ans		64,58	71,63	80,2	73,39	94,77		71

**- POLITIQUE DEPARTEMENTALE DE L'ENFANCE -****PROTOCOLE**

entre:

. la Justice

. la Protection judiciaire de la jeunesse

. le Conseil général de l'Eure.

Ce protocole, signé pour une durée de trois ans, fixe les orientations de la politique départementale de protection de l'enfance, en adaptant les moyens humains et financiers pour optimiser les actions des différents acteurs, et en définissant des outils d'évaluation pour constituer, à terme, un observatoire départemental de l'enfance.

Il est destiné à être porté à la connaissance de tous les partenaires qui contribuent à la protection de l'enfance : services de l'Etat, associations agréées...

**- 1-DEFINITIONS, CADRE LEGAL, MESURES DE PROTECTION.****A) L'enfant à protéger : définitions.**

Deux cas se présentent : l'enfant maltraité et l'enfant à risque y compris le risque de délinquance.

**L'enfant maltraité**

- violences physiques
- cruauté mentale
- abus sexuels
- négligences lourdes

**L'enfant à risque**

- entretien
- santé
- sécurité
- moralité
- éducation

L'accord sur ces définitions conditionne le degré d'adhésion des différents partenaires dans le choix des mesures à prendre.

**B) Le cadre légal :** (la Constitution, ordonnance du 2 février 1945, lois du 6 juin 1984 et du 10 Juillet 1989, code de la famille et de l'aide sociale, code civil, code pénal).

En particulier :

- Constitution
- ordonnance du 2 février 1945,
- article 1180 du nouveau code de procédure civile,
- article 375 du code civil,
- article 375-2 du code civil,
- article 40 du code de la famille et de l'aide sociale,
- article 46 du code de la famille et de l'aide sociale.

**C) Les mesures de protection.**

Elles sont à distinguer en fonction des compétences des différents partenaires.

**Justice**

- A.E.M.O.
- tutelle aux prestations familiales
- garde : (famille et établissements)
  - a) placement direct,
  - b) confié à l'A.S.E. qui a le choix du mode de placement,
  - c) confié à l'A.S.E. avec indication du mode de placement.

**Conseil général**

- A.E.M.O
- aides financières
- aides à domicile
- placement temporaire ( famille et établissement)

*Hors le cas des mesures de tutelle et des mesures confiées à la P.J.J., toutes les autres mesures sont financées par le Conseil général.*

## - II - Les orientations de la politique départementale.

Comme les textes légaux privilégient, sauf danger immédiat, les mesures qui concourent au maintien de l'enfant dans son milieu naturel et compte-tenu de la distinction faite entre les deux situations "enfant maltraité" et "enfant en risque", la priorité est donnée aux mesures d'A.E.M.O., tant judiciaire qu'administrative.

Afin d'optimiser ces deux types d'A.E.M.O., il est convenu de répartir leur exercice en fonction de l'autorité qui en prend la décision :

- A.E.M.O judiciaire confiée aux organismes agréés par la justice ou dépendant du ministère de la justice,
- A.E.M.O. administrative confiée aux services du Conseil général.

Comme ces deux types d'A.E.M.O. sont financés par le Conseil général, leur suivi et leur évaluation seront conduits avec les mêmes critères par la Justice (y compris par la P.J.J.) et le Conseil général.

## - III - ADAPTATION DES MOYENS ET EVALUATION.

### A) Adaptation des moyens.

Cette orientation concertée de la politique départementale de la protection de l'enfance doit se faire en adaptant les moyens humains et financiers existants.

Cela implique notamment que la priorité accordée aux diverses formes de maintien de l'enfant dans son milieu naturel ( en particulier les mesures d'A.E.M.O.) a pour corollaire une stabilisation des moyens affectés aux placements en établissement et en famille d'accueil.

### B) Evaluation.

L'évaluation de ce dispositif est nécessaire pour en garantir l'efficacité et l'adéquation aux besoins.

Les signataires s'engagent à maintenir le groupe de travail pour suivre l'exécution du protocole.

La base en est l'information réciproque permettant de constituer un recueil de données, et la mise en commun des données fournies par d'autres sources d'information : Education nationale, services médicaux, associations...

Pour mesurer l'efficacité des mesures d'AEMO, il est nécessaire de définir de façon commune, le cadre du projet qui sera mis en oeuvre soit par les associations, soit par les services départementaux, les critères d'analyse du suivi de ces mesures.

Le président du tribunal de grande instance

Le procureur de la République

Pierre DELMAS GOYON

Gérard LOUBENS

Le premier juge des enfants

Le juge des enfants  
cabinet I

Le juge des enfants  
cabinet II

Catherine GAY

Catherine SIMONNET

Florence WYSS

Le directeur régional  
de la protection judiciaire de la jeunesse

Le Président du Conseil général

Auguste DORLEANS

Henri COLLARD

4 janvier 1995

CHARTRE POUR LA PREVENTION  
ET LA PROTECTION DE L'ENFANCE EN DANGER

Entre :

- Monsieur le Président du Conseil Général de la Somme,
- Monsieur le Président du Tribunal de Grande Instance d'Amiens,
- Monsieur le Procureur près le Tribunal de Grande Instance d'Amiens,
- Monsieur l'Inspecteur d'Académie, Directeur des services départementaux de l'Education Nationale de la Somme.

Vu les articles 375 et suivants du Code Civil ;

Vu les articles 40, 66 et suivants du Code de la famille et de l'aide sociale - L 146 et suivants, L 191 du Code de la Santé Publique ;

Vu la loi d'orientation sur l'éducation n° 89.486 du 10 juillet 1989 ;

Vu les dispositions de la loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et de la protection de l'enfance ;

The block contains several handwritten signatures and initials. On the left, there is a signature that appears to be 'RE' with a horizontal line underneath. To the right, there are two more signatures: one that looks like 'Z' and another that is more complex, possibly 'PS' or similar, with a long horizontal stroke extending to the right.



Préambule :

Au terme de la convention internationale des droits de l'enfant, comme de notre droit interne, la responsabilité première de l'éducation et de la protection de l'enfant repose sur ses parents.

Ceux-ci sont accompagnés dans l'exercice de leurs devoirs par l'autorité administrative qui peut leur proposer à divers titres des prestations d'aide. La responsabilité de la protection administrative de l'enfance incombe prioritairement aux services du Conseil général (aide sociale à l'enfance, service social départemental, protection maternelle et infantile). Les prestations d'aide proposées par ces services sont mises en place avec l'accord des familles.

Divers services publics contribuent également à la protection de l'enfance, au premier rang desquels il convient de citer l'Education Nationale, tant par sa mission éducative qu'au travers de l'action de ses services médico-sociaux propres.

Diverses associations privées, par les objectifs qu'elles s'assignent, collaborent aussi à la protection de l'enfance.

Lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, l'autorité judiciaire peut ordonner des mesures d'assistance éducative destinées à assurer la protection de l'enfant. Ces mesures ont un caractère obligatoire pour les intéressés ; en contrepartie, leur prononcé est soumis à diverses garanties procédurales.

Le Juge des enfants peut être saisi par le mineur, ses parents, son tuteur ou les personnes à qui il a été confié, ou par le Parquet ; il ne peut se saisir d'office que de façon exceptionnelle. Les signalements relatifs à des mineurs en danger émanant de tiers, personnes privées ou administrations, doivent en conséquence être adressés au Parquet qui a seul compétence pour apprécier l'opportunité de saisir le Juge des enfants en ces cas.

Enfin, en cas de comportements tombant sous le coup de la loi pénale, le Parquet peut engager des poursuites contre les auteurs de tels faits devant les juridictions répressives.

87c  
L  
FD

Le caractère obligatoire des mesures ordonnées par l'autorité judiciaire peut entraîner des atteintes parfois importantes au libre exercice de l'autorité parentale et aux libertés individuelles. Le signalement à l'autorité judiciaire d'une situation d'enfant en danger constitue dans tous les cas un acte grave nécessitant une préparation soigneuse, et doit être réservé aux seuls cas dans lesquels des prises en charge consenties, proposées dans le cadre de la protection administrative de l'enfance, se révèlent inappropriées ou impossibles à mettre en oeuvre du fait de la famille. Chacun des acteurs appelés à collaborer à la protection de l'enfance doit jouer pleinement son rôle dans ce dispositif global, afin de conserver aux parents leur rôle et leur responsabilité tant que cela est possible.

Le présent protocole vise à permettre à chacun des intervenants d'identifier au mieux les correspondants utiles en fonction des situations qu'il rencontre et se propose de préciser les comportements professionnels à adopter.

## I - Responsabilité des différents professionnels concourant à la protection de l'enfance

Chacun des professionnels appelés à concourir à la protection de l'enfance a vocation à mettre en oeuvre tous les moyens dont dispose le service auquel il appartient pour assurer la prise en charge des situations qu'il est appelé à connaître (un signalement aux autorités administratives ou judiciaires ou une simple transmission à l'espace des droits de l'enfant ne saurait l'affranchir de cette responsabilité).

Il lui appartient notamment :

- de réunir le maximum d'information relative à toute situation pour laquelle il envisage un signalement,
- de prendre contact avec les différents services sociaux, susceptibles de connaître cette situation et de procéder à tout échange d'informations utiles,
- de poursuivre les prises en charge mises en place, jusqu'à ce que la situation ait été reprise en compte par l'autorité à laquelle elle a été signalée.

TC L FD 22

## II - "L'Espace des droits de l'enfant"

Le service "espace des droits de l'enfant" de l'aide sociale à l'enfance, placé sous l'autorité du Président du Conseil général, répond aux exigences de l'article 68 du code de la famille et de l'aide sociale (loi du 10 juillet 1989 relative à la protection de l'enfance et à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs) et fonctionne selon les modalités prévues par cette disposition législative.

Il assure la liaison entre les différents services du département pour les situations d'enfants déjà connues, et initie les procédures d'évaluation pour les situations nouvelles, lorsque les éléments disponibles sont insuffisants. Il appartient cependant à chaque administration, telle que l'éducation nationale, ayant des personnels pouvant connaître des éléments sur la situation de l'enfant, de transmettre les renseignements les plus complets possibles, et d'assurer au préalable elle-même la collecte des éléments disponibles.

Il recueille les signalements émanant de particuliers qui s'adressent directement à lui ou au numéro vert du SNATEM (Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée).

Il peut, le cas échéant, constituer un relais pour certaines administrations, organismes, associations qui ne disposent pas de moyens suffisants pour rassembler la totalité des éléments nécessaires à un signalement aux autorités administratives ou judiciaires.

L'Espace des droits de l'enfant peut envoyer le dossier au service compétent, en vue de la mise en place d'une mesure de protection administrative de l'enfant, ou procéder au signalement à l'autorité judiciaire selon les critères prévus à l'article 69 du code de la famille et de l'aide sociale.

## III Qui signale ? à qui ?

Toute personne, professionnelle ou non, ayant connaissance d'une situation d'enfant nécessitant une protection est habilitée à la signaler aux autorités

TC L FD

administratives ou judiciaires. Le signalement constitue dans certains cas une obligation prévue par la loi.

### ① - Textes généraux

L'article 434.3 du Code Pénal fait obligation à quiconque ayant eu connaissance de mauvais traitements ou privations infligés à un mineur de 15 ans ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger, en raison de son âge notamment, d'informer les autorités judiciaires ou administratives.

Selon l'article 40 du Code de la Procédure Pénale, toute autorité constituée, agent public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au Procureur de la République et de lui transmettre tous les renseignements qui y sont relatifs. Cette disposition a notamment vocation à s'appliquer en cas de mauvais traitements, ou d'atteinte sexuelle envers un mineur.

### ② - Textes spécifiques aux services placés sous l'autorité du Président du Conseil Général

#### • P.M.I. : article L 152, alinéa 2 du Code de la Santé Publique

"Chaque fois que le personnel du service départemental de P.M.I. constate que la santé ou le développement de l'enfant sont compromis ou menacés par des mauvais traitements, et sans préjudice des compétences ou de la saisine de l'autorité judiciaire, le personnel en rend compte sans délai au médecin, chef de service, qui provoque d'urgence toute mesure appropriée".

#### • A.S.E. : article 80, alinéa 2 du Code de la famille et de l'aide sociale

"Toute personne participant aux missions du service de l'aide sociale à l'enfance est tenue de transmettre sans délai au Président du Conseil général ou au responsable désigné par lui, toute information nécessaire pour déterminer les mesures dont les mineurs et leurs familles peuvent bénéficier, et notamment toute information sur la situation des mineurs victimes de mauvais traitements ou susceptibles de l'être."

TC 23



• Rôle du Président du Conseil général :

\* article 69 du Code de la famille et de l'aide sociale

Lorsqu'un mineur est victime de mauvais traitements ou lorsqu'il est présumé l'être, et qu'il est impossible d'évaluer ou que la famille refuse manifestement d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance, le Président du Conseil général avise sans délai l'autorité judiciaire et, le cas échéant, lui fait connaître les actions déjà menées auprès du mineur et de la famille concernée.

\* article 70 du Code de la famille et de l'aide sociale

Le président du Conseil général informe les personnes qui lui ont communiqué des informations dont elles ont eu connaissance à l'occasion de l'exercice de leur activité professionnelle des suites qui leur ont été données.

Sur leur demande, il fait savoir aux autres personnes l'ayant informé si une suite a été donnée.

En cas de saisine de l'autorité judiciaire, il en informe par écrit les parents de l'enfant ou son représentant légal.

IV - Le secret professionnel

Le secret professionnel a vocation à protéger la vie privée de chacun.

Les professionnels sont soumis au secret professionnel en raison de leur appartenance à un service. Sont notamment tenues au secret professionnel toutes les personnes contribuant à la mission de l'aide sociale à l'enfance.

Toutefois l'article 226-14 du Code Pénal relève du secret professionnel celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives, des sévices ou privations dont il a eu connaissance et qui ont été infligés à un mineur de 15 ans ou à une personne qui n'est pas en état de se protéger, en raison de son âge notamment.

Handwritten initials: TC, FA, DR



En outre, aux termes de l'article 223-6 du Code Pénal, toute personne, professionnelle ou non, est tenue sous peine de sanction pénale de porter secours à une personne en péril, lorsqu'elle peut le faire sans risque pour elle et pour les tiers.

#### V - Que signaler à l'autorité judiciaire ?

L'article 375 du Code Civil conditionne l'intervention judiciaire en assistance éducative à la notion de danger pour la santé, la sécurité, la moralité du mineur, ou si ses conditions d'éducation sont gravement compromises. Le danger peut être caractérisé notamment par la carence des titulaires de l'autorité parentale, ou leur refus de collaborer aux mesures de protection administratives qui leur sont proposées pour remédier aux difficultés rencontrées par l'enfant. Doit en outre faire l'objet du signalement à l'autorité judiciaire, tout comportement pénalement qualifiable dont l'enfant est victime. (Seule la situation d'un enfant déjà né peut faire l'objet d'un signalement).

#### VI - La procédure de signalement

Le juge des enfants ne peut être saisi directement que par le mineur, ses parents, tuteurs, les personnes ou services à qui il a été confié, et le Parquet. Il ne peut se saisir d'office qu'à titre exceptionnel.

Les signalements émanant des professionnels ou des services concourant à la protection de l'enfance, doivent donc être adressés au Parquet. Dans le département de la Somme, le Parquet d'Amiens est seul compétent en matière de protection des mineurs, sur les trois ressorts des tribunaux de grande instance d'Amiens, Péronne et Abbeville.

##### ♦ La procédure normale :

Un rapport écrit est adressé par courrier au Parquet d'Amiens, service des mineurs. Lorsque l'Espace des droits de l'enfant a été saisi, c'est ce service qui recueille et adresse les rapports.

LN FD  
tjc or

♦ La procédure d'urgence :

Elle ne se justifie que lorsqu'une décision de protection, en pratique un placement à caractère obligatoire, doit être prononcée en urgence. Il convient en ce cas de prendre l'attache téléphonique du magistrat du Parquet chargé des affaires de mineurs, celui-ci étant compétent sur l'ensemble du département, ou à défaut du substitut de permanence (joignable 24 h/24 par l'intermédiaire du Commissariat de Police ou de la gendarmerie hors des heures et jours ouvrables). Ce signalement téléphonique doit impérativement être complété par la remise ou l'envoi d'un rapport écrit et de tout document complémentaire utile (certificat médical notamment).

Lorsque le mineur objet du signalement est victime de faits susceptibles de recevoir une qualification pénale, contact peut également être pris avec les services de police ou gendarmerie territorialement compétents.

VII - Le contenu du signalement

Le signalement repose dans tous les cas sur un rapport écrit, daté et signé contenant les renseignements suivants :

① - Renseignements relatifs à l'autorité signalante (indication du service, références du dossier, nom, qualité et signature des rédacteurs des rapports).

② - Renseignements relatifs au mineur et à sa famille :

nom, état-civil, adresse du mineur, objet du signalement, et des titulaires de l'autorité parentale, composition de la famille, (en cas de filiation naturelle ou de divorce, indiquer qui exerce l'autorité parentale, le parent chez lequel la résidence de l'enfant est fixée, et si possible le nom et l'adresse du parent n'ayant pas la garde).

Handwritten initials and signatures in the bottom right corner, including "Jc" and "SR".

### ③ - Exposé de la situation :

- historique de la famille,
- motif de l'intervention du service signalant,
- rappel des interventions effectuées auprès de la famille, tant par le service signalant que par les divers services sociaux susceptibles d'avoir proposé une aide,
- description et analyse les plus précises possibles des critères de danger existant à l'égard du mineur au moment du signalement et motivant une intervention judiciaire,
- toute proposition de prise en charge à envisager.

A l'appui du signalement doivent être joints tous les documents utiles caractérisant la situation de danger. En cas de mauvais traitements à enfant, il convient dans la mesure du possible, de faire procéder à toutes les constatations médicales utiles et de joindre au signalement les certificats médicaux.

En cas de signalement motivé par l'absentéisme scolaire, il y a lieu également de joindre tous documents constatant cette situation.

## VIII - Le rôle du Parquet

Il appartient au Parquet d'apprécier la suite à donner aux signalements qui lui sont adressés. Selon les cas, il peut :

- solliciter du service qui a effectué le signalement, ou d'un autre service, les renseignements complémentaires sur la situation,
- saisir le juge des enfants aux fins d'ouverture d'un dossier d'assistance éducative et requérir, le cas échéant, le prononcé de telle ou telle mesure particulière,
- engager des poursuites pénales contre les auteurs éventuels d'infractions commises à l'encontre du mineur. Ces poursuites peuvent se cumuler avec le prononcé de mesures de protection prononcées par le juge des enfants, en faveur des enfants victimes,
- procéder au classement du dossier, si les faits n'apparaissent pas relever de la compétence judiciaire. Ce classement peut toujours être remis en cause en cas d'élément nouveau.
- en cas d'urgence et lorsque le juge des enfants ne peut être saisi immédiatement, le Parquet peut, en vertu des dispositions de l'article


  
 21 FD
   
 PC OR

375-5 alinéa 2 du Code Civil, prononcer lui même une mesure de protection (en pratique un placement) ; il doit alors saisir le juge des enfants dans les huit jours afin que celui-ci confirme, modifie ou rapporte la mesure.

#### IX - Le retour d'information par l'autorité judiciaire

Les services du Tribunal pour enfants informent systématiquement les services du Conseil général de l'ouverture d'un dossier d'assistance éducative, quelle que soit l'origine du signalement.

Le Parquet, service des mineurs :

- informe les services du Conseil général lorsqu'il procède au classement d'un signalement qu'ils lui ont adressé,
- informe les autres services ayant procédé à un signalement de la suite qu'il lui a donné dès qu'il est en mesure de prendre une décision au fond (classement ou requête au juge des enfants).

#### X - Evaluation

Il est procédé régulièrement et au moins une fois l'an, à l'évaluation du présent dispositif par tous les cosignataires de la présente charte.

A cet effet, un comité d'évaluation constitué de l'ensemble des cosignataires de la présente charte en établit la méthodologie.

Le Président du Conseil Général  
de la Somme,



L'Inspecteur d'Académie,  
Directeur des Services Départementaux  
de l'Education Nationale de la Somme



Le Président du Tribunal  
de Grande Instance d'Amiens,



Le Procureur près le Tribunal  
de Grande Instance d'Amiens,





## Ajustements proposés sur le cadre statistique de l'aide sociale à l'enfance

### 1. Tableau A : bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance

Cadre actuel :

Type de mesure	Références CFAS/CC	Premières admissions dans l'année	Enfants suivis dans l'année	Bénéficiaires au 31 décembre
----------------	--------------------	-----------------------------------	-----------------------------	------------------------------

La colonne "enfants suivis dans l'année" introduite en 1992 est mal comprise et mal renseignée par les départements, c'est pourquoi il est proposé d'utiliser des notions plus simples.

Cadre proposé :

Type de mesure (1)	Références CFAS/CC (2)	Bénéficiaires au 31/12/n-1 (3)	Premières admissions dans l'année (4)	Sorties dans l'année (5)	Bénéficiaires au 31/12/n (6)
-----------------------	---------------------------	-----------------------------------	---------------------------------------	--------------------------	---------------------------------

Le nombre d'enfants suivis dans l'année s'obtient en additionnant les chiffres des colonnes (3) et (4).

Le chiffre à inscrire colonne (6) doit correspondre à l'opération (3) + (4) - (5), ce qui permet un autocontrôle au moment du remplissage et devrait améliorer la fiabilité des données transmises.

Le fait de décompter les flux de sortie permettrait une estimation des durées moyennes des différentes mesures, par rapprochement avec les "stocks" au 31 décembre.



## 2. Tableau F : signalement de l'enfance maltraitée

Ce tableau, introduit en 1992, n'est actuellement rempli que par moins de la moitié des départements ; la notion de "saisine administrative" paraît mal comprise, compte tenu de la diversité des modes d'organisation des services départementaux ; la notion de saisine de l'autorité judiciaire est très claire pour les acteurs locaux, mais non sa limitation aux cas de maltraitance (nécessité d'un comptage spécifique). Enfin le croisement avec les notions de "premières admissions dans l'année" et d'"enfants suivis dans l'année" est également susceptible d'interprétations très diverses...

Cadre actuel :

Type de mesure	Références		Premières admissions dans l'année	Enfants suivis dans l'année
	CFAS	CC		
1. Saisine administrative pour cause de maltraitance, décidée après évaluation				
2. Saisine de l'autorité judiciaire pour cause de maltraitance, décidée après évaluation				

Cadre proposé :

	Saisines concernant des mineurs déjà admis à l'ASE	Autres saisines	Total
Saisines de l'autorité judiciaire au cours de l'année (nombre de mineurs)			
Dont saisines pour cause de maltraitance			