

Revue

Lexbase Hebdo édition privée n°597 du 15 janvier 2015

[Droit de la famille] Événement

Les droits des enfants dans les lieux de placement — compte-rendu de la commission droit de la famille du barreau de Paris

N° Lexbase : N5405BUQ



par *Samantha Rosala*, Rédactrice en droit privé

La commission Famille de l'Ordre des avocats du barreau de Paris tenait, le 16 octobre 2014, sous la responsabilité de Maître Dominique Attias, ancien membre du conseil de l'Ordre et Responsable du groupe de travail "droit des mineurs" au CNB, de Maîtres Catherine Brault et Laurence Tartour, avocats à la cour, une conférence afférente aux droits des enfants dans les lieux de placement et animée par Christian Mesnier, Président de l'Association nationale des placements familiaux (ANPF), Philippe Colautti, Directeur général de l'Association de sauvegarde et d'action éducative et sociale de la Marne et Maître Dominique Attias. Présentes à cette occasion, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver le compte-rendu de cette réunion.

I — L'énumération des droits des enfants faisant l'objet d'une mesure de placement

A titre préliminaire, il paraît opportun de donner quelques illustrations chiffrées sur les mesures de placements ordonnées avant de s'appesantir sur l'effectivité des droits proclamées en faveur des enfants placés.

1. Illustration chiffrée des mesures de placement

– *Chez les mineurs*

D'après les chiffres au 31 décembre 2011 mentionnés dans le rapport de l'ONED, la proportion des placements de mineurs représentait près de 275 000 mineurs, soit 19/1000 des 0-17 ans soit une augmentation de 2 % du nombre de mesures. Tandis que les mesures de placement représentent un pourcentage de 48 %, dont 87 % sur décision judiciaire, les mesures en milieu ouvert représentent près de 52 % des mesures, dont 71 % sur décision judiciaire.

– *Chez les jeunes majeurs*

Près de 21 000 jeunes majeurs ont été pris en charge par la protection de l'enfance, soit 9/1000 des 18-20 ans correspondant à une diminution de l'ordre de 1 % du nombre de mesures et du nombre de jeunes majeurs pris en charge entre 2010 et 2011. L'essentiel des mesures de placements sont des mesures administratives, soit un taux d'environ 80 %. La proportion des jeunes majeurs à être placé est nettement moindre que celle des mineurs.

– *Pour l'ensemble des 0-20 ans*

La principale mesure de placement et d'hébergement des 0-20 ans consiste dans le placement en famille d'accueil, ce qui représente 53 % de la classe d'âge. En revanche, la proportion des jeunes à être placés en établissement est moindre, et avoisine les 38 %. Il ressort de ces données chiffrées, que la majorité des mesures de placement émanent de décisions judiciaires, soit près de 73 %.

Ainsi, l'objectif affiché par la loi du 5 mars 2007 (loi n° 2007-293 N° Lexbase : L5932HUA), réformant la protection de l'enfance de réduire le recours au juge judiciaire, n'est pas rempli. Alors même que la saisine préalable des autorités administratives est consacrée, les mesures judiciaires d'assistance éducative n'ont pas pour autant diminué.

Le financement des mesures de placement par les conseils généraux a pour effet d'accentuer les disparités entre les départements préconisant la mise en œuvre de mesures de placements et les autres.

2. Les droits de l'enfant placé

– *L'énoncé des droits fondamentaux de l'enfant*

A titre préliminaire, force est d'admettre que, les droits des enfants placés sont strictement les mêmes que ceux des autres enfants. Ainsi, la Convention internationale des droits de l'enfant (N° Lexbase : L6807BHL) rappelle que les droits de l'enfant ressortent des droits dont disposent tout être humain. Néanmoins, en raison de leur vulnérabilité et de leur âge, les mineurs ont besoin d'une attention particulière, qui se manifeste au travers de la consécration de quatre droits fondamentaux :

- le droit à la survie qui couvre les besoins élémentaires des enfants (alimentation, soins de qualité, conditions de vie satisfaisantes et droit à la vie) ;
- le droit au développement qui passe par le droit à l'éducation, le droit au jeu, l'accès à l'information, la liberté religieuse et le droit de participer à une activité culturelle ;
- le droit à la protection contre toutes les pratiques dangereuses, le mauvais traitement, l'exploitation, la violence, la guerre ou tout autre danger ;
- les droits permettant la participation active des enfants à leur propre destinée et qui se traduit par le droit d'être consulté s'agissant des décisions les concernant, le droit de se réunir avec d'autres et d'échanger leurs idées.

Compte-tenu du développement socio-économique de la France, les droits universels se résument à un droit au bien-être, à un droit au développement harmonieux, à un droit au respect. Etant précisé que le droit au respect implique que l'enfant puisse compter sur une personne, et qu'il soit exempté de toute discrimination en raison de sa minorité, ou de son origine ethnique.

Ces droits sont complétés par les droits spécifiques résultant du statut de bénéficiaire de l'aide sociale à l'enfance. Sont concernés tant les enfants que les parents.

Sur ce point, se pose la question de savoir qui est usager de l'aide sociale à l'enfance ?

La loi du 5 mars 2007, réformant la protection de l'enfance, traite des problématiques afférentes au droit de visite et d'hébergement, aux modalités d'exercice de l'autorité parentale. Autrement dit, la protection de l'enfant est essentiellement appréhendée sous le prisme de sa réintégration dans sa famille, ce qui a pour effet de créer une tension entre les droits de l'enfant et ceux des parents.

La loi du 2 janvier 2002, rénovant l'action sociale et médico-sociale (loi n° 2002-2, 2 janvier 2002 N° Lexbase : L1438AW8) a consacré "des outils" relatifs aux droits des usagers devant concrétiser leurs droits fondamentaux. Afin de permettre l'effectivité du dispositif, la loi énonce les droits des usagers (1). A ce titre, l'article L. 311-3 du Code

de l'action sociale et des familles (N° Lexbase : L3253IQK) énonce les sept droits fondamentaux dont jouissent les bénéficiaires des établissements sociaux ou médico-sociaux.

Il s'agit :

- du respect de la dignité, de l'intégrité, de l'intimité, de la sécurité, de la vie privée des enfants ;
- du libre choix entre la prestation à domicile et la prestation en établissement ;
- de la prise en charge de l'accompagnement individualisé et de qualité respectant un consentement éclairé ;
- de la confidentialité des données concernant l'utilisateur ;
- de l'accès à l'information ;
- de l'information sur les droits fondamentaux et les droits de recours ;
- de la participation directe au projet d'accueil et d'accompagnement.

Si l'énoncé des droits fondamentaux est exhaustif, il n'en demeure pas moins que leur effectivité du point de vue des mineurs fait débat. L'application de ces droits aux enfants suscite des difficultés de mise en œuvre, de même que leur application aux parents. Encore une fois, se pose la question de la primauté des droits assurant la protection de l'enfant.

– *Les outils de protection des droits fondamentaux*

La loi du 2 janvier 2002 propose sept outils principaux visant à permettre l'exercice de ces droits. Il s'agit principalement, du livret d'accueil, de la charte des droits et libertés de la personne accueillie, du contrat de séjour ou du document individuel de prise en charge selon que la mesure est administrative ou contrainte, de la personne qualifiée, du règlement de fonctionnement du service, et du projet d'établissement.

Le fonctionnement des outils destinés à permettre la mise en œuvre de droits purement formels est compliqué à mettre en œuvre, en raison des rigueurs budgétaires et de la situation des bénéficiaires, qui bien souvent sont dans le dénuement et en décalage avec le reste de la population quant à l'exercice de leur citoyenneté. Aussi, la participation des usagers à la vie collective, si elle apparaît louable, ne répond pas à leurs préoccupations quotidiennes.

– *La notion d'intérêt supérieur de l'enfant dans l'exercice des droits de l'enfant placé*

La loi du 2 janvier 2002 énonce que l'intérêt supérieur de l'enfant est en mesure de faire échec au maintien dans sa famille. Si la consécration légale est acquise du point de vue théorique, en pratique, la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant est délicate, dans la mesure où il n'existe aucun ni référentiel des besoins fondamentaux de l'enfant, ni critères objectifs. Sur ce point, le rôle des avocats devrait s'accroître.

Par ailleurs, est soulevé le conflit de légitimité existant entre la légitimité judiciaire représentant 97 % des placements, et la légitimité "clinique" regroupant l'ensemble des techniques de prise en charge, quelle soit éducative, psychologique, psychiatrique ou sociale. A titre subsidiaire, se pose la question de la reconnaissance juridique des prescriptions et de l'évaluation de la situation des enfants.

3. Observations générales et prospectives sur le dispositif mis en place

– *Evolution de la politique de protection de l'enfance*

La loi du 5 mars 2007 a relégué le juge judiciaire au second rang en raison du principe de subsidiarité. Désormais, l'administration, appréhende un certain nombre de concepts pratique à la limite du juridique, tels que les accords, les contrats, et la recherche d'adhésion. A cet égard, le neuvième rapport de l'ONED propose une clarification de ces notions. Il considère que le contrat et l'accord des parents doit s'appréhender plus comme une forme contractuelle, que comme un contrat au sens juridique du terme.

Il en résulte une évolution de la politique de l'enfance. On est passé d'une logique d'assistance à une logique de compensation individuelle centrée sur le bénéficiaire, de sorte que, la question de la conciliation de cette orientation avec l'intérêt supérieur de l'enfant se pose. A cet égard, on s'interroge sur le point de savoir si l'intérêt supérieur de l'enfant n'exige pas qu'il soit au cœur des décisions, et si le rapport actuel entre le droit de la famille et le droit des enfants doit être inversé.

Les textes permettent en outre à l'enfant de participer aux décisions qui le concernent. L'avocat chargé de porter la parole de l'enfant ne doit pas être désigné par le truchement des services gardiens de l'Aide sociale à l'enfance.

Un autre point mérite d'être souligné. Il s'agit de l'évolution des notions de délaissement et de placement long et de son impact sur la réforme de l'adoption. S'agissant du délaissement, le rapport d'information de Mmes Muguette

Dini et Michelle Meunier sur l'amélioration du dispositif de protection de l'enfance, fait au nom de la commission des affaires sociales n° 655 du 25 juin 2014, préconise de favoriser l'adoption d'enfants placés et délaissés par leurs parents depuis un an.

– Evolution de l'appréhension du placement

Sous l'empire du droit antérieur, était favorisé un système du "tout placement" avec pour point d'ancrage les situations de maltraitance des enfants. La tendance est aujourd'hui inversée, et le système tendrait à favoriser les parents. Il s'agit principalement d'aider les parents dans leur rôle d'éducateurs, et non plus de seulement protéger l'enfant. La loi préconise un amoindrissement de l'intervention judiciaire, ce qui a pour effet d'entraîner l'application de mesures administratives.

Pour pallier l'amenuisement du rôle du juge judiciaire, la notion d'intérêt de l'enfant est usitée pour le protéger. Censée constituer un garde-fou, la notion n'est pas sans susciter la critique tant il est délicat de déterminer en pratique qui est porteur de cet intérêt. Cette détermination apparaît d'autant plus délicate, qu'il existe une différence de lecture entre le juge judiciaire et les techniciens sur l'intérêt de l'enfant et l'intérêt de la famille. Tandis que les premiers ignorent la théorie de l'attachement, les seconds soutiennent qu'en vertu d'une telle théorie, l'enfant a besoin de s'attacher à un adulte de confiance pour grandir dans les meilleures conditions. Dans la mesure où le droit ignore de tels impératifs, il serait difficile d'offrir un cadre sécurisant à un enfant placé. Cet objectif de sécurité doit pouvoir être concilié avec le maintien des liens de l'enfant avec sa famille d'origine. Pour ce faire, une approche qualitative est préconisée. Conséquemment, plutôt que de vouloir favoriser le droit d'exercice de l'autorité parentale en présence de parents déficients, on devrait rechercher la capacité des parents à pouvoir exercer leur rôle, en recourant par exemple aux rencontres médiatisées.

– Les structures de placement

Tandis que les placements se font en majorité en famille d'accueil, soit 53 %, les maisons à caractère sociale dites "MEX" ne concernent que 38 % des placements. Dans la mesure où les enfants placés sont souvent issus de familles déstructurantes, le placement en famille d'accueil n'est pas toujours une mesure adaptée à leurs besoins. En effet, l'enfant placé fait souvent face à un conflit de loyauté entre sa famille d'origine et sa famille d'accueil, de sorte qu'il ne s'acclimatera pas nécessairement à une famille d'accueil. C'est pourquoi, les familles d'accueil doivent faire l'objet d'un accompagnement des services sociaux. En effet, bien souvent, le placement en famille d'accueil sera inadapté aux besoins de l'enfant, et dans ce cas de figure, le placement en établissement serait la meilleure solution.

En pratique, se pose également le problème de la rupture des liens avec la famille d'accueil. En principe, le juge des enfants confie un enfant par tranche de deux ans, et la loi envisage la possibilité d'un placement plus long. En cas de déménagement de la famille d'accueil, la loi préconise la rupture des liens avec l'enfant pour lui permettre d'être au plus près de sa famille biologique et de maintenir des liens avec elle. Nonobstant le fait que la loi envisage une durée de placement plus longue, force est de constater que, cette capacité est sous employée. C'est dans ce contexte que les sénatrices Muguette Dini et Michelle Meunier, en présence d'un placement supérieur à trois ans, envisagent d'encadrer strictement les conditions de changement de placement.

II — Les droits des jeunes et les conditions de placement des centres éducatifs fermés

Dans certains établissements, a été mis en place un référentiel théorique intitulé le "*plan de service individualisé*". L'objectif consistait à placer l'utilisateur au cœur du dispositif.

1. Rappel sur la naissance du dispositif

Au cours de la campagne présidentielle de 2002, le sujet de la délinquance des mineurs était au cœur des préoccupations. Afin d'endiguer la montée de l'extrême-droite, il apparaissait indispensable de développer une action politique en matière de délinquance des mineurs. Sans visée pédagogique, le projet avait pour ambition de garantir un déploiement des centres éducatifs fermés. Associés aux privations de libertés, les centres éducatifs fermés ont fait l'objet de vives contestations au sein même du service public.

De cette agitation, une concertation entre la protection judiciaire de la jeunesse et des représentants du monde associatif (UNASEA aujourd'hui CNAPE) va naître et va permettre d'élaborer un cahier des charges relatif aux nouveaux objectifs de l'éducation sous contrainte.

Il s'agit pour l'essentiel de travailler à long terme sur la personnalité du mineur et son évolution personnelle, tant sur le plan psychologique, que familial et social. Le but étant de développer chez l'adolescent ses connaissances, son

aptitude à établir des relations avec autrui et ses capacités à élaborer à un projet personnel d'insertion.

Le nouveau cahier des charges des centres éducatifs fermés devrait être publié prochainement. Favorisant une approche nationale, ce cahier fait l'objet de reproches, l'avocat étant exclu. L'application au niveau régional du dispositif faciliterait l'interaction de l'enfant avec son milieu naturel.

2. Un exercice périlleux

En dépit des efforts prodigués, les centres éducatifs fermés demeurent contestés par beaucoup de professionnels du secteur qui refusent l'idée même d'une éducation contrainte. En pratique, il serait difficile de garantir à la fois, l'effectivité des mesures judiciaires de placement, et la promotion des droits fondamentaux fixées par la loi du 2 janvier 2002, rénovant l'action sociale. De l'aveu du contrôleur général des lieux de privation de liberté, la promotion des droits de l'enfant est un exercice périlleux en centre éducatif fermé. Le profil difficile des mineurs accueillis, le défaut de formation des personnels éducatifs et le caractère anxiogène d'une mesure contrainte, peuvent conduire à des dérapages.

Concernant le centre éducatif fermé de la Meuse, le rapport du contrôleur général soulève que : *"le CEF de la Meuse, témoigne de l'aide que peut apporter un projet d'établissement formalisé et vivant c'est-à-dire partagé de tous les professionnels, balisé par des repères méthodologiques et un échéancier connu de tous. La réelle volonté d'impliquer les parents, de leur parler de leurs compétences et de les aider à réinvestir leur rôle, est aussi un élément déterminant de la méthode mise en œuvre. Le cadre ainsi posé rassure les adultes, facilite leur cohésion alors que le manque d'expérience pourrait les mettre en difficulté, ce qui à l'univoque rassure les mineurs eux-mêmes qui sont confrontés à des règles claires et respectées de tous"*.

Par ailleurs, l'internat suppose la prise en compte des besoins des jeunes. La légitimité des éducateurs suppose l'élaboration d'un mandat en fonction des difficultés du jeune et de sa famille, et de ses besoins essentiels. La promotion des droits fondamentaux de l'enfant en milieu contraint nécessiterait le partage de la responsabilité et l'interaction dans la réponse aux besoins des adolescents. Ainsi, le jeune accueilli doit bénéficier d'un ensemble de moyens permettant de répondre au mieux à ses besoins généraux, et de poursuivre son processus de maturation. A cet effet, nombre de centres éducatifs contiennent des locaux permettant l'accueil des familles.

3. Le partage des responsabilités et l'interaction dans la réponse aux besoins des adolescents

Selon l'intervenant, la clé de la réussite et de la promotion des droits de l'enfant en milieu contraint consisterait en un partage des responsabilités et une interaction dans la réponse aux besoins des adolescents.

En effet, la prise en charge d'internat et la légitimité du personnel éducatif repose sur un mandat défini à travers les difficultés d'un jeune et de sa famille, et la prise en compte de ses besoins spécifiques, afin de définir les perspectives de changement dans le respect des droits du mineur.

Sauf avis contraire du juge, la famille doit faire partie intégrante du projet personnalisé de l'enfant dès le début du placement contraint. La prise en charge de l'enfant suppose un partage de responsabilité afin d'éviter tout sentiment de rivalité des parents vis-à-vis de l'institution, et notamment, la culpabilité éprouvée à la suite de l'abandon du rôle parental. Il s'agit d'une action concertée visant à rééquilibrer et à réhabiliter le rôle et les responsabilités des parents en fonction de leurs possibilités et de leur disponibilité.

En plus d'une participation active au projet personnalisé du mineur, l'entretien au domicile mené par les éducateurs et les rencontres régulières du jeune avec ses parents lui permettent de progresser et de réintégrer sa famille, sous réserve de l'accord du magistrat.

4. Appréhension d'un cas concret

A la suite de la commission d'un meurtre, un mineur de 17 ans avait été mis en examen après avoir été impliqué dans une rixe mortelle et a été mis en détention préventive pour une durée de 6 mois. Lors de sa détention, il est dans le déni de l'acte. Dans le cadre du contrôle judiciaire de ce dernier, le juge d'instruction a proposé le placement du jeune en centre éducatif fermé. Un placement en CEF est envisagé de manière consensuelle pour une durée de 12 mois. Le cahier des charges incluant le sursis de mise à l'épreuve, il est courant que le magistrat maintienne le placement.

Généralement, le jeune incarcéré refuse de suivre une telle mesure puisque le placement sous contrainte, en dépit de sa nature privative de liberté, n'a aucun impact sur le décompte de la peine.

Le plan de service individualisé permet au jeune de travailler sur son appréhension du placement. L'idée étant de