

MASTER DE SCIENCE POLITIQUE

ACTION PUBLIQUE ET GOUVERNANCE TERRITORIALE

AEMO JUDICIAIRE ET ACTE II DE LA DECENTRALISATION:

**La croisée des chemins des dispositifs de protection de l'enfance.
*Etude comparée de l'un des dispositifs de la protection judiciaire de
la jeunesse portant sur les départements de CHARENTE, de
GIRONDE, et des LANDES.***

***Mémoire de recherche présenté par M. PEYROUT Lionel
Sous la direction de M. LAFORE Robert – Directeur de l'IEP de Bordeaux***

Année 2004 – 2005

Merci à mes proches pour le temps qu'ils m'ont autorisé à leur dérober.

Remerciements particuliers à mon directeur de recherche Monsieur Robert LAFORE, Directeur de l'IEP de Bordeaux. Remerciements également à l'ensemble de l'équipe du CERVL pour les enseignements dont j'ai pu bénéficier pendant cette formation et pour l'esprit d'ouverture dont font preuve les membres de cette université à l'égard la formation professionnelle.

« Lorsque les gens ont décroché de la protection générale ou de la participation aux grands collectifs, ils deviennent de plus en plus des individus, mais des individus sans support, et donc démunis, qui portent leur individualité comme un fardeau »

Robert CASTEL « L'avènement d'un individualisme négatif »

(Magazine littéraire n° 334 –juillet août 1995)

**AEMO JUDICIAIRE ET ACTE II DE LA
DECENTRALISATION :**

**La croisée des chemins des dispositifs de protection de
l'enfance.**

*Etude comparée de l'un des dispositifs de la protection
judiciaire de la jeunesse portant sur les départements de
CHARENTE, de GIRONDE, et des LANDES.*

AEMO JUDICIAIRE ET ACTE II DE LA DECENTRALISATION : La croisée des chemins des dispositifs de protection de l'enfance ;
Etude comparée de l'un des dispositifs de la protection judiciaire de la jeunesse portant sur les départements de CHARENTE, de GIRONDE, et des LANDES

INTRODUCTION

I. L'AEMO JUDICIAIRE : évolutions et perspectives au regard de trois dispositifs départementaux.

A/ LE CADRE GENERAL DE L'AEMO JUDICIAIRE : un dispositif dépendant à la fois de la protection judiciaire de la jeunesse et de la protection de l'enfance

1. La protection judiciaire de la jeunesse : une dénomination polysémique :

2. Le signalement : amorce de la procédure :

3. L'exécution de la décision du juge des enfants :

4. Les services de la PJJ :

5. Les établissements ou services du secteur associatif habilité :

6. Les services départementaux de protection de l'enfance :

B/ L'AEMO JUDICIAIRE EN CHARENTE, EN GIRONDE, ET DANS LES LANDES : une mission de protection identique, une mise en application au travers de dispositifs locaux disparates.

1. Les dispositifs encadrant l'AEMO judiciaire en GIRONDE

2. Les dispositifs encadrant l'AEMO judiciaire dans les LANDES

3. Les dispositifs encadrant l'AEMO judiciaire en CHARENTE

4. Institutionnalisation de l'AEMO judiciaire : un dispositif dépendant des facteurs locaux.

II. L'AEMO JUDICIAIRE : un dispositif témoin des attentes politiques et des transformations sociales.

A/ PRESENTATION DU DISPOSITIF D'EXPERIMENTATION DE L'ASSISTANCE EDUCATIVE :

1. Présentation du dispositif d'expérimentation :

2. Origine du dispositif d'expérimentation et critique des motivations :

B/ LE DISPOSITIF D'EXPERIMENTATION DE L'ASSISTANCE

EDUCATIVE : aboutissement de la dimension territoriale

1. Le département : pilote d'une action sociale départementale qui s'est développée, pilote d'une protection de l'enfance discutée :

2. Avènement d'une terminologie administrative qui prédispose des changements :

3. Une nouvelle phase de territorialisation en cours :

III. UNE NOUVELLE POLITIQUE DE PROTECTION JUDICIAIRE DES MINEURS : de profondes modifications structurelles.

TERRITORIALISATION : Une dimension génératrice d'instabilité pour l'AEMO judiciaire :

UNE RECOMPOSITION DES LOGIQUES D'ACTION : L'assistance éducative en question :

JUDICIAIRISATION / DEJUDICIARISATION DE L'ASSISTANCE EDUCATIVE : un faux débat :

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

« Dans le secteur social deux figures majeures apparues de manière concomitante, se sont imposées ces vingt dernières années : le territoire et l'utilisateur, toutes deux traversées par une tension entre démocratisation et libéralisation »¹. Si nous avons choisi d'ouvrir notre travail de recherche par cet incipit, c'est qu'il nous semble porter et concentrer l'essentiel des enjeux qui pèsent actuellement sur le secteur social. Précisons que tout au long de cet ouvrage le terme de social ne sera pas à rapprocher de la dimension sociétale, mais sera à entendre comme le secteur d'activité le plus souvent professionnalisé, en charge de politiques publiques, répondant aux exigences de protection, de solidarité, d'aide et d'assistance².

Souvent confondue avec le secteur du service public, par les citoyens non avertis, les activités du secteur social sont menées par des organismes publics, mais également des structures privées ayant le plus souvent forme associatives (type loi 1901) et bénéficiant d'une délégation ou d'une mission de service public.

Le développement de ce secteur s'est fait au gré de l'histoire sous la houlette d'un état centralisé, censé garantir un niveau de prestation similaire sur l'ensemble du territoire national. Cette universalité à l'échelle du pays reste encore très présente dans l'inconscient collectif, la nation reste mère de tous ses citoyens. D'abord fondée sur la charité publique, l'histoire du travail social a toujours comporté une dimension d'altérité, de préoccupation pour l'indigent, le faible, le sans défense au rang desquels l'enfant aura toujours occupé une place à part entière.

Les « gavroches », et autres personnages romanesques, ont fait émerger au grand jour une catégorie d'enfants, souvent orphelins, vivant de rapines, de menus larcins que la société de la fin du 19^{ème} siècle peinait à appréhender autrement que par l'ignorance ou l'enfermement au sein des bagnes d'enfants.

C'est avec l'émergence du premier texte sur la justice des mineurs que les notions d'irresponsabilité pénale des mineurs, et de nécessité de soutien éducatif à leur endroit sont apparues. Nous livrerons à ce titre l'intégralité de l'article premier de la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et adolescents et sur la liberté surveillée :

¹ CHAUVIERE Michel – Le travail social dans l'action publique : sociologie d'une profession controversée – Dunod - 2004

² Essais de définition personnelle inspirée d'écrits de spécialistes et chercheurs de l'action sociale.

« Le mineur de l'un ou l'autre des deux sexes de moins de treize ans, auquel est imputé une infraction à la loi pénale, qualifiée crime ou délit, n'est pas déféré à la juridiction répressive. Il pourra être soumis, suivant le cas à des mesures de tutelle, de surveillance, d'éducation, de réforme et d'assistance qui seront ordonnées par le tribunal civil statuant en chambre du conseil. Sont compétents : le tribunal du lieu de l'infraction ou celui de la résidence des parents ou tuteurs, et celui du lieu où l'enfant a été trouvé.

Si le premier tribunal saisi est celui de l'infraction ou celui du lieu où l'enfant a été trouvé, il peut le cas échéant, renvoyer l'affaire devant le tribunal de la résidence des parents ou tuteurs. Dans les tribunaux où existent plusieurs chambres, le président désigne celle de ces chambres qui statuera sur les affaires relatives aux mineurs de treize ans.

Les décisions les concernant ne seront pas inscrites au casier judiciaire ».

Ce premier article fixant les dispositions générales de cette loi pose à lui seul les bases de la justice civile des mineurs. Il recèle les dimensions protectrices issues de l'irresponsabilité pénale, la spécificité de traitement judiciaire des affaires relatives aux mineurs de moins de treize ans ; avec l'absence de notification au casier judiciaire, ce texte instaure les prémices de l'indépendance et du rôle de défense des libertés individuelles qu'incarne la justice des mineurs. L'article définit des juridictions à même de déléguer des compétences à partir de critères géographiques et d'appartenance familiale.

Enfin, en distinguant les mineurs de moins de treize ans et ceux ayant atteint cet âge, cette loi établit la notion de majorité pénale.

L'idée d'une préoccupation judiciaire à l'attention des mineurs n'est donc pas si récente. Mais il faut bien admettre que les actions de protection à l'égard des mineurs ont été longues à adopter des principes fidèles à l'idéologie qui aura fait émerger des textes comme celui que nous venons de voir. C'est sans doute par l'apport des sciences sociales, de la psychanalyse en particulier, que les dispositifs publics de prise en charge des mineurs ont pu évoluer jusqu'à considérer l'enfant comme un sujet social à part entière.

La disparition des maisons de correction et des bagnes d'enfants n'est pas si ancienne que cela. Dans le texte législatif évoqué, les enfants de moins de treize ans se voyaient protégés des dispositions répressives, mais les mineurs ayant dépassé cet âge limite pouvaient connaître l'enfermement en cas de crime ou de délit. La colonie pénitentiaire de Belle-île, en

reste l'illustration la plus flagrante. Créée en 1880 cette structure a soumis à un régime pénitentiaire des plus sévère jusqu'en 1947, les mineurs de plus de treize ans condamnés à des peines de plus de six mois, pouvant aller jusqu'à deux ans.

C'est en 1947, libéré de la tutelle pénitentiaire, que le « bain d'enfants » s'adaptera lentement à un système de prise en charge ou le répressif fera place à l'éducatif. La structure ne fermera définitivement ses portes qu'en 1977.

Dans la période immédiate d'après guerre, l'ordonnance de 1945 portera la création du système de protection judiciaire de la jeunesse tel que nous le connaissons aujourd'hui. Considéré comme texte fondateur de la justice des mineurs, il reposera sur les deux entités que sont l'autorité judiciaire incarnée par **les tribunaux pour enfants** compétents en matière à la fois civile et pénale, ainsi que l'administration et les services de **la protection judiciaire de la jeunesse : PJJ**. Dans ce mouvement, maintes associations de défense des enfants, ont contribué à développer les outils de cette justice des mineurs fondée sur des principes avant tout éducatifs.

A cette période, dans un même élan de solidarité nationale, la protection sociale s'est développée sur les bases d'un système jusque-là exclusivement fondé sur des principes d'assistance et d'assurance, qui s'ils ont subi des modifications, n'en restent pas moins très présents¹.

Jusqu'aux premières lois de décentralisation, les dispositifs en faveur de l'enfance se sont affinés d'une part autour d'un système de protection de l'enfance sous le contrôle et le financement de l'administration judiciaire, d'autre part autour des systèmes d'assistance sociale essentiellement destinés à financer des politiques de prévention à l'égard des familles, de l'inadaptation sociale, ou encore de promouvoir des actions en faveur du handicap.

En matière d'action sociale, comme dans bien d'autres secteurs, la décentralisation a eu pour conséquence de confier à une autorité politique locale des actions qui avaient été promues par l'Etat. Les premiers transferts de compétence, et avec eux les premiers transferts de charge sur les collectivités locales des actions en faveur de l'enfance sont venus brouiller le paysage des acteurs de la politique sociale. Le système de protection judiciaire de la jeunesse

¹ BORGETTO Michel - LAFORE Robert - Droit de l'aide et de l'action sociale – Titre I Les fondements – 5^{ème} édition - Domat – Montchrestien -

qui avait eu recours au secteur associatif pour mener à bien une grande partie de sa mission, à donc vu brutalement la figure de l'administration départementale faire son apparition.

Acteurs à part entière de la protection de l'enfance, au travers des actions de protection maternelle et infantile, détenteur d'une légitimité d'action au travers des centres départementaux d'aide sociale à l'enfance, les départements s'imposaient comme entité incontournable de la protection judiciaire de la jeunesse.

La démarche décentralisatrice s'inscrit dans une volonté politique affichée d'auto administration des collectivités locales induisant de fait une logique de « plus de démocratie locale ». Souvent décrite comme une longue marche, les différents gouvernements ont tenté d'imprimer, la démarche décentralisatrice de leur sceau politique.

Dans l'idée de démocratie locale, tant le Premier Ministre L. Jospin en souhaitant une « décentralisation citoyenne et solidaire », que le Premier Ministre J.P. Raffarin par sa « loi relative aux responsabilités locales », ont souhaité faire place aux acteurs locaux pour qu'ils construisent ensemble.

Alors que la décentralisation « *est instinctivement perçue comme l'antonyme de la centralisation, c'est à dire l'antidote de la concentration en un lieu unique – Paris – de toute les activités et de tout les pouvoirs ; elle s'identifie à la lutte de la province contre Paris, à la revendication en faveur d'une plus grande autonomie locale* »¹, la perte de légitimité d'un état forcément bienveillant et égalitaire était perçue comme un danger par ceux qui étaient jusque-là les acteurs uniques du secteur social.

Les plus septiques affirment que cette étape a porté en elle nombre de dangers, « *y compris celui d'un démantèlement progressif des responsabilités incombant à l'Etat, et d'une captation et d'une dissolution du concept de bien public, voire d'agencement institutionnel dont la légitimité demeure incertaine* »².

En effet, si la décentralisation reste au registre des politiques publiques la mesure qui renvoie le plus directement à la notion de gouvernement local, en même temps qu'elle répond aux attentes de renouvellement des institutions et des procédures publiques, elle repose sur une dimension partenariale.

¹ BAGUENARD Jacques, La décentralisation, Que sais-je ? PUF, 2004.

² DAMON Julien - Problèmes politique et sociaux - n° 836 - La documentation française -2000

Ce terme, issu du vocabulaire du management, s'accompagne d'un chapelet de notions issues pour la plupart du monde de l'entreprise : contractualisation, coproduction, ... En même temps que s'affirmait la figure locale, est apparue une terminologie sous-tendant la rénovation de l'action publique, elles ont suscité et suscitent encore les craintes de nombre de professionnels du secteur social. Pour ces derniers, la notion d'intérêt public ne s'apparente guère avec des concepts émanant d'organisations entrepreneuriales privées.

Quoi qu'il en soit, le paysage institutionnel construisant l'action sociale s'est trouvé bouleversé. Au cœur de celui-ci, l'Action Educative en Milieu Ouvert (AEMO) judiciaire dont nous ferons notre objet de recherche. L'AEMO judiciaire est un dispositif gouvernemental puisque voulu par ce dernier. Il est mis en œuvre dans le domaine de la protection judiciaire de l'enfance, dans des zones de compétence correspondant à celle des juridictions « mineurs » géographiquement définies. Ainsi caractérisée, l'AEMO judiciaire peut être rangée au registre des politiques publiques. En effet, comme l'écrivent Yves MENY et Jean Claude THOENIG, « *une politique publique se présente bien sous la forme d'un programme d'action gouvernemental, dans un secteur de la société ou un espace géographique* ».

Pourquoi une telle recherche ? Cette question vaut pour toute étude.

Il nous faut avant tout apporter quelques précisions sémantiques nécessaires à la conscription de notre objet de recherche. **L'AEMO judiciaire** est à la fois un dispositif **d'assistance éducative**, qui concourt à la protection judiciaire de la jeunesse, et à la protection de l'enfance. **La protection judiciaire de la jeunesse** regroupe les dispositifs d'origine pénale et d'origine civile mis en œuvre sur décision d'un juge des enfants. Ils peuvent concerner des mineurs ou des jeunes majeurs. **La protection de l'enfance** comprend quand à elle l'ensemble des dispositions administratives à l'égard des mineurs (voire des jeunes majeurs), ainsi que l'ensemble des dispositions judiciaires civiles d'assistance éducative, dont la mise en œuvre peut incomber à l'autorité départementale, si une décision judiciaire a été prise en ce sens.

C'est à partir d'un modèle de recherche essentiellement fondé sur une « *analyse institutionnelle* »¹, que nous avons approché notre objet d'étude. Issue de la psychothérapie institutionnelle, née dans les années 1940-45 au sein de la psychiatrie, l'analyse institutionnelle reste un modèle théorique qui fait référence dans les institutions² du travail social. C'est en effet à plusieurs titres que ce dispositif éducatif se situe à la croisée des chemins. En tant que dispositif de milieu ouvert, il représente une alternative au placement d'enfant, bien que sous mandat judiciaire civil. Il est à la fois une mesure de protection et une mesure d'aide et un soutien à la famille. C'est un dispositif qui porte en lui des notions aussi paradoxales que protéger, surveiller, écouter, comprendre, aider, c'est un espace où se mêlent donc des attentes sociales et politiques, qui sont mises en œuvre par des acteurs dont les pratiques sont elles mêmes porteuses de théories, d'idéologies pouvant différer d'une organisation à l'autre, d'un territoire départemental à l'autre.

La place de la dynamique centre - périphérie n'est pas à négliger, bien au contraire. Si l'AEMO est un dispositif souhaité par l'Etat, il est administré localement, ce qui prédispose des conditions de mise en œuvre particulières.

L'acte II de la décentralisation est en ce sens un élément d'intérêt, puisqu'il prévoit une nouvelle étape dans le transfert de compétences en matière de protection judiciaire de l'enfance. Il prévoit à titre expérimental une responsabilité accrue des autorités administratives départementales dans la mise en œuvre de l'assistance éducative judiciaire. En souhaitant un pilote unique en matière d'assistance éducative, le gouvernement contribue à créer un nouvel « *ordre local* », c'est-à-dire un nouveau « *construit politique relativement autonome* », devant être à même d'opérer à son niveau « *la régulation des conflits entre les intéressés, qui assure l'articulation et l'ajustement de leurs intérêts et de leurs buts individuels entre eux ainsi qu'à des intérêts et à des buts collectifs* »³. Concernant ce dispositif, il s'agit en tout cas d'une intention affichée. Tout l'intérêt de la recherche sera d'aller en débusquer les intentions cachées, celles-ci constituant souvent les motivations réelles.

¹ LOURAU René – L'analyse institutionnelle – Minuit – 1972

² Le terme n'est pas à prendre dans son acception sociologique, il se réfère à la notion d'établissement/

³ Citation de Erhard FRIEDBERG dans MULLER Pierre – SUREL Yves – L'analyse des politiques publiques Montchrestien – Clefs Politiques - 2002

Avant d'aller plus avant il nous faut préciser que cet objet d'étude ne s'avère pas tout à fait inconnu pour nous. Educateur spécialisé depuis douze ans, nous exerçons au sein d'un service associatif d'AEMO judiciaire de Gironde.

Nous voici dans une situation d'acteur-chercheur qui pourrait s'avérer problématique si nous ne parvenions pas suffisamment à faire taire l'acteur et à valoriser un positionnement faisant émerger l'apprenti chercheur. Il a donc été important que nous nous attachions à faire porter notre étude, ni sur des pratiques éducatives, ni de restreindre celle-ci aux seules dispositions techniques de l'AEMO judiciaire. En effet, ces deux aspects de recherche possible nous auraient renvoyé de façon trop systématique à notre quotidien professionnel, lui-même porteur d'un construit professionnel qui ne peut constituer de « *catégorie analytique* »¹ à part entière. Un tel projet nous aurait sans doute incliné à tenter de produire une « *théorie immédiate* » sur ce que devrait être les tenants et aboutissants du bon dispositif d'AEMO judiciaire. Sans doute aurions nous été entraîné par une dynamique nous poussant à établir « *un discours positif sur cet objet d'étude* »².

Plutôt que de tenter d'en définir les limites d'action exacte, plutôt que de s'en tenir à en répertorier les acteurs, nous tenterons d'ouvrir notre champ d'investigation aux institutions qui en portent les enjeux. Pour paraphraser Pierre MULLER et Yves SUREL lorsqu'ils définissent une politique publique, nous dirons que pour définir les contours de l'AEMO judiciaire il est possible de recenser l'ensemble des textes législatifs qui la réglementent. Cependant ce dispositif ne borne pas son action au cadre administrativo-judiciaire.

Par exemple, lorsque le Syndicat de la Magistrature, communique à propos de l'expérimentation de l'assistance éducative en titrant une lettre ouverte à propos de cette réforme : « *La disparition de la justice civile des mineurs, dommage collatéral de la décentralisation ?* », nous assistons à une prise de position politique.

Si celle-ci s'effectue hors des cadres d'exercice de l'AEMO judiciaire, elle n'en est pas moins à prendre en compte dans notre recherche. C'est un acte, un fait, qui, s'il ne représente pas la position de tous les magistrats pour enfants, génère du débat, voire du conflit, constitutif d'une nouvelle logique d'action des juges pour enfants ; qu'ils soient en accord ou en désaccord avec cette déclaration.

¹ MULLER Pierre – SUREL Yves – L'analyse des politiques publiques Montchrestien – Clefs Politiques - 2002

² AUTHIER Michel – HESS Rémi – L'analyse institutionnelle – PUF – Que sais-je ? – 1981 – p27

Le recours aux données statistiques sera au rang des outils pouvant éclairer les tendances évolutives de l'AEMO judiciaire, et de la protection judiciaire de la jeunesse en général. Etablissant ainsi des points de comparaison avec les données nationales. Ce mode d'investigation, issu de la sociologie analytique est aujourd'hui très intégré dans le secteur de la protection de l'enfance, « *la collecte des données statistiques* » est entrée « *dans la routine et dans la mission même de l'administration* »¹.

A partir de ces éléments chiffrés, eux mêmes produits de notre espace de recherche, nous tenterons de dégager une analyse interprétative de l'évolution du nombre de mesures d'AEMO judiciaire. La dimension interprétative sera rendue possible par une série d'entretiens complémentaires avec les directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse, les juges pour enfants, de chaque département, les responsables de l'administration départementale ayant en charge les missions de protection de l'enfance. Outre les lectures théoriques, nos investigations nous amèneront également à explorer les projets internes, les rapports de service, la presse spécialisée, ... qui se situe à la périphérie de notre objet d'étude. Attentif à l'éventuelle influence du contexte local, ainsi que de l'impact des orientations nationales en terme de politiques de protection de l'enfance et de protection judiciaire de la jeunesse, nous irons « *là où le social fait apparaître ses contradictions* »².

Citant toujours Rémi HESS, nous finirons de justifier notre modèle théorique en rappelant que l'analyse institutionnelle en tant que composante de la sociologie de l'intervention « *est une sociologie de la pathologie sociale. Il y a donc dès l'origine, une parenté entre sociologie d'intervention et travail social* ».

Aller à la rencontre de l'AEMO judiciaire suppose que nous en dégagions les acteurs institutionnels et que dans un premier temps nous puissions en exposer les missions principales. Dire en quelque sorte qui fait quoi en fonction de la logique réglementaire. A partir de ce cadre très théorique nous présenterons les situations départementales que nous avons rencontrées dans la Charente, dans les Landes et en Gironde. Nous tenterons d'en extraire une interprétation sur les processus d'institutionnalisation de l'AEMO judiciaire.

¹ HESS Rémi – La sociologie de l'intervention – PUF (le sociologue) - 1981

² HESS Rémi – La sociologie de l'intervention – PUF (le sociologue) - 1981

Dans une seconde partie, nous nous intéresserons plus directement au dispositif d'expérimentation de l'assistance éducative. En premier lieu nous énoncerons les principes de cette disposition législative, sans omettre une étude sur les attentes, les constats ayant conduit à la mise en œuvre de cette expérimentation. En examinant le contexte issu de la première phase de décentralisation, et en particulier la place prise par les départements en matière d'aide et d'action sociale, nous tenterons d'éclairer les contextes prédisposant de l'expérimentation de l'assistance éducative.

Enfin, à partir de nos observations et de notre compréhension des enjeux de l'acte II de la décentralisation, de manière projective nous essaierons de dessiner les transformations possibles de l'AEMO judiciaire en particulier et de la protection des mineurs en général.

I. L'AEMO JUDICIAIRE : évolutions et perspectives au regard de trois dispositifs départementaux.

Nous le verrons en détail, l'AEMO judiciaire n'est pas un dispositif étanche. Il n'est ni détaché des autres dispositifs de l'assistance éducative, ni détaché des autres dispositifs d'intervention en faveur de l'enfance.

Il convient à ce stade de préciser certains termes et le cadre dans lesquels ceux-ci se sont développés. La protection judiciaire de la jeunesse constitue le dispositif « historique de protection des mineurs », il s'est toutefois vu au fil du temps complété par un nombre important de dispositifs administratifs concourant également à la protection de l'enfance. Nous l'avons déjà dit l'AEMO judiciaire est un objet d'interpénétration des logiques judiciaires (ordonnance de 45, code civil) et des logiques administratives de protection de l'enfance héritées des lois décentralisatrices.

Les nombreux textes qui régissent l'assistance éducative et la protection de l'enfance mettent en scène un grand nombre d'acteurs que nous énumérerons. Dans le vaste espace des politiques publiques de protection des mineurs, le dispositif singulier qu'est l'AEMO judiciaire, constitue un espace clos d'échanges, propice à une analyse en terme de « *système d'action* »¹, que l'approche descriptive suffit à mettre en lumière.

Mais comme nous l'avons souligné, l'analyse de l'AEMO judiciaire suppose que l'on s'intéresse aux dispositifs dans lesquels elle s'insère, ceux qu'elle alimente, ceux qui l'alimentent. Cela suppose également que l'on s'intéresse aux enjeux sociaux qu'elle porte, les attentes sociales, politiques, judiciaires qui influent sur l'apparition de lois, de règlements, mais il s'agit aussi de prendre en compte les modifications du contexte politique et administratif du territoire d'action. Nous avons été particulièrement attentif aux formes institutionnelles à même de traduire ces échanges et ces enjeux.

Au sein de chacun des territoires départementaux que nous avons appréhendé, nous avons pu voir que la politique publique visant à organiser la protection de l'enfance se décline plutôt selon des « *cadres normatifs* »² différents d'un département à l'autre. Ce sont en particulier les schémas départementaux de protection de l'enfance qui occupent cette fonction normative.

¹ CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard – L'acteur et le système – Seuil

² MULLER Pierre, SUREL Yves – L'analyse des politiques publiques – Clefs politiques – Montchrestien - 2002

A/ LE CADRE GENERAL DE L'AEMO JUDICIAIRE : un dispositif dépendant à la fois de la protection judiciaire de la jeunesse et de la protection de l'enfance

Avant d'engager la présentation de nos monographies départementales, de nos résultats de recherches, nous entendons exposer les missions théoriques et réglementaires des acteurs de la protection judiciaire de la jeunesse. Dans cette première partie, notre prétention en sera restreinte à une évocation descriptive, acteur par acteur, des différentes parties prenantes de l'AEMO judiciaire.

1. La protection judiciaire de la jeunesse : une dénomination polysémique :

La dénomination de « *protection judiciaire de la jeunesse* » recouvre à la fois **une politique publique** dont l'objectif est « *de restaurer le lien social, lutter contre la délinquance des mineurs, protéger efficacement les mineurs en danger, suivre leur évolution pour mieux favoriser leur intégration, tout en répondant aux attentes des habitants des quartiers* »¹, mais il s'agit également **d'une administration**, héritière de l'ancienne éducation surveillée, et communément appelée **P.J.J.**². Afin de ne pas égarer le lecteur nous emploierons le terme générique lorsque nous ferons référence au dispositif global, et nous utiliserons le sigle lorsqu'il s'agira des services éducatifs ou de leurs directions départementales, régionales ou nationales.

L'Action Educative en Milieu Ouvert (AEMO) judiciaire reste soumise à différents textes législatifs. En tant que dispositif de la protection judiciaire de la jeunesse elle relève de l'ordonnance du 23 décembre 1958 (*cf. :annexe 2*) relative à l'enfance en danger et portant création de l'assistance éducative.

L'Action Educative en Milieu Ouvert répond à une situation de danger du mineur concerné et est ordonnée par un magistrat pour enfant en référence aux articles 375 et suivants du code civil (*cf. : annexe 3*). Son exécution étant quant à elle soumise aux dispositions des articles 1181 à 1200 du Nouveau Code de Procédure Civile (*cf. annexe4*). Concernant les mesures « jeunes majeurs » (jeunes de 18 à 21 ans), c'est le décret du 18 février 1975 qui

¹ Organisation de la justice en France : <http://www.justice.gouv.fr>

² Abréviation, sigle reprenant les premières lettres du terme générique de Protection Judiciaire de la Jeunesse

permet à ces jeunes de solliciter un juge des enfants afin de bénéficier d'une mesure de protection. *(Cf. : Schéma de la procédure d'assistance éducative)*

Mesure de protection alternative au placement d'enfants, elle permet par une intervention au sein du milieu de vie des mineurs, voire des jeunes majeurs, d'aider chacun au sein de la cellule familiale à retrouver un rôle et une fonction permettant la résolution de la situation de danger vécue par les enfants.

2. Le signalement : amorce de la procédure :

C'est le procureur de la république ou son substitut délégué aux mineurs qui reçoit les signalements. Ceux-ci émanent majoritairement de l'autorité administrative, mais également des services de gendarmerie et de police. L'analyse du signalement, et en particulier la qualification du risque ou du danger encouru par le mineur (ou le jeune majeur) au sens de l'article 375 du code civil, détermine la saisine de l'autorité judiciaire ou le maintien (ou le renvoi) du traitement des difficultés éducatives du mineur et de sa famille sur l'autorité administrative.

Il est notable que nombre de mesures émanent de demandes d'aides exprimées directement par les familles de mineurs. En tant que magistrat spécialisé du tribunal pour enfants, le juge des enfants instruit les procédures à l'exception des affaires criminelles ou celles concernant concomitamment des majeurs et des mineurs.

3. L'exécution de la décision du juge des enfants :

Le juge des enfants constitue le personnage central de la justice des mineurs. C'est un magistrat spécialisé dépendant du tribunal de grande instance. Ses compétences lui permettent à la fois d'instruire les affaires, de juger en audience seul dans son cabinet, et d'assurer le suivi et l'exécution de ses décisions.

En matière pénale, les attributions du juge des enfants lui permettent de juger les mineurs délinquants.

En matière civile il est chargé de la protection des mineurs en danger au travers des mesures d'assistance éducative.

« Dans les cas de situations familiales particulièrement dégradées qui mettent en danger la santé, la sécurité, la moralité, ou les conditions d'éducation d'un mineur ou lorsque les mesures de prévention dans le cadre de la protection sociale

se sont révélées impuissantes à améliorer le sort des enfants par une aide apportée à la famille, le recours au juge des enfants s'impose »¹.

Le juge des enfants, dans la phase d'instruction, peut ordonner diverses mesures afin d'avoir une meilleure connaissance du mineur et de son milieu familial. Il s'agit d'enquêtes sociales, de mesures d'investigation et d'orientation éducative, ou d'expertises.

Le magistrat peut ensuite faire procéder au retrait du mineur de son milieu familial et le confier à l'un des parents qui n'en avait pas la garde, à un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance, à un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé, ou enfin le confier à un service départemental de protection de l'enfance.

Le juge des enfants peut également ordonner une mesure d'AEMO. Celle-ci consiste à *apporter aide et conseil à la famille pour lui permettre de surmonter les difficultés éducatives et morales qu'elle rencontre*².

La mise en place d'une mesure d'AEMO se fait en principe en audience de cabinet. L'exercice de cette mesure peut être ainsi confié par le juge des enfants à différents types de services AEMO : les services de la protection judiciaire de la jeunesse, les établissements du secteur associatif habilité, et les services départementaux de la protection de l'enfance.

4. Les services de la PJJ :

Les services de la PJJ, ont pour mission d'encadrer les jeunes dont ils ont la charge et accompagnent leur évolution. Cette prise en charge, ordonnée par décision judiciaire, s'exerce au profit de mineurs délinquants, de mineurs en danger moral ou physique.

Ces services ont une légitimité historique pour l'exécution des mesures d'AEMO, même si les dernières années ont vu les services de la PJJ se spécialiser dans la réponse aux mesures pénales relatives à la délinquance, au détriment d'un désengagement des mesures civiles de protection. Le financement de ces services est assuré par le ministère de la justice. Deux types de services ont compétence pour exécuter les suivis de milieu ouvert :

¹ BORGUETTO Michel, LAFORE Robert - Droit de l'aide et de l'action sociale (5^{ème} édition) – Domat droit public – Montchrestien – p 248

² Article 375-2 du code civil

- les **SEAT (Service Educatif Auprès du Tribunal)** assurent le suivi des mesures civiles ou pénales de milieu ouvert, ils exercent également « à la demande du procureur de la république, du juge des enfants ou de la juridiction d'instruction un rapport écrit contenant tous renseignements utiles sur la situation du mineur ainsi qu'une proposition éducative »¹

- les **CAE (Centre d'Action Educative)** ont des fonctions semblables à celles des SEAT. Ils ont également en charge de mettre en œuvre les mesures de réparation prononcées à l'égard des mineurs délinquants.

5. Les établissements ou services du secteur associatif habilité :

Ceux-ci constituent une ressource importante pour les autorités administratives et judiciaires pour exécuter les mesures d'AEMO. Les établissements et services sont financés par les conseils généraux au titre de l'aide sociale à l'enfance suivant un prix de journée : **la tarification**. Celle-ci est établie annuellement sous l'autorité de la direction régionale de la PJJ (DRPJJ) du conseil général ; par voix de signature, elle fait l'objet d'une confirmation par le préfet.

De même, **l'habilitation** (autorisation d'exercer) est accordée par la Direction Départementale de la PJJ (DDPJJ) sous l'autorité de la DRPJJ et en dernier ressort par le préfet².

Il est à noter que la tarification est établie sur la base d'une habilitation des services d'AEMO judiciaire 365 jours/ 365 et ce 24h/24 : **le prix de journée**. Elle traduit la responsabilité des services à l'égard des mineurs ou jeunes majeurs suivis, et non pas de l'activité de ceux-ci.

6. Les services départementaux de protection de l'enfance :

A partir de la démarche décentralisatrice, différentes lois sont venues affirmer et réglementer les compétences des conseils généraux en matière d'aide sociale à l'enfance, de prévention et de protection de l'enfance³.

¹ Article 12 de l'ordonnance du 2 février 1945.

² Article L. 313-10 du code de l'Action sociale et des familles

³ **Loi du 6 juin 1984** relative au droit des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance et au statut des pupilles de l'état - **Loi du 6 janvier 1986** adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétence en matière d'aide sociale et de santé - **Loi du 10 juillet 1989** relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance - **Loi du 18 décembre 1989** relative à la protection et à la promotion de la santé de la famille et de l'enfance maltraitée- **Article 59 de la loi du 13 août 2004** relative aux libertés et aux responsabilités locales

Dans le champ de l'enfance en danger, les missions de l'aide sociale à l'enfance s'organisent autour de trois axes¹ :

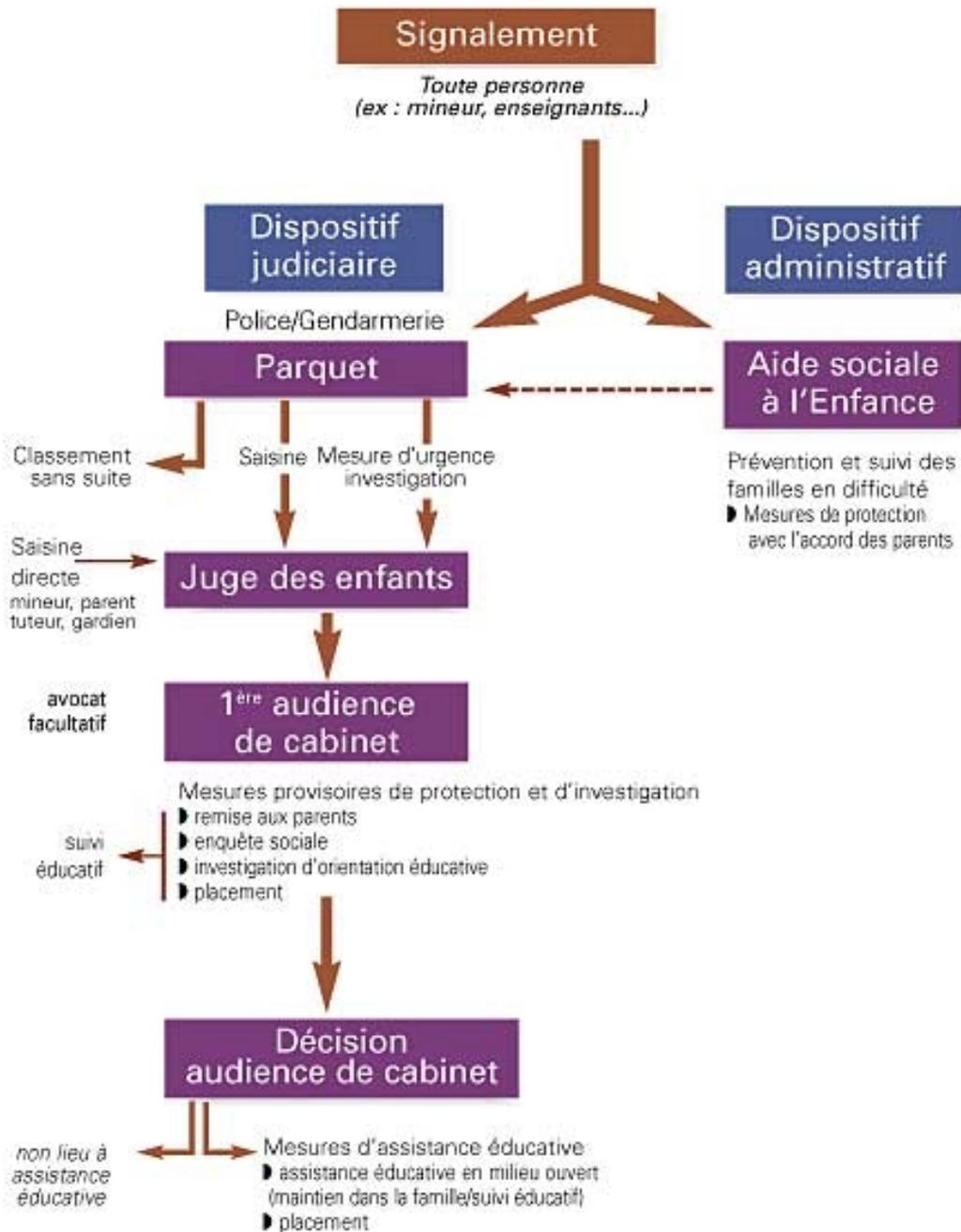
- *apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;*
- *mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs² ;*
- *mener, notamment à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs, et sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil des informations relatives aux mineurs maltraités et participer à la protection de ceux-ci.*

S'il est de la compétence des conseils généraux d'assurer les mesures de protection à l'égard des mineurs en danger, il est rare que le conseil général possède ses propres services d'AEMO judiciaire. Le conseil général finance ces mesures au titre de l'aide sociale à l'enfance, lorsque ces mesures sont confiées au secteur associatif habilité, à fortiori lorsqu'elles sont exercées par ses propres services.

¹ Article L 221-8 à L 222-5 du CASF (Code de l'Action Sociale et des Familles)

² Article 2 de la loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.

Schéma de la procédure d'assistance éducative (Protection des mineurs en danger)



Sources : <http://www.justice.gouv.fr/> - la justice des mineurs

B/ L'AEMO JUDICIAIRE EN CHARENTE, EN GIRONDE, ET DANS LES LANDES : une mission de protection identique, une mise en application au travers de dispositifs locaux disparates.

Avant de présenter le résultat de nos recherches, il convient de préciser les motifs ayant déterminé notre choix quant aux terrains de recherche. Notre sujet de recherche : « *décentralisation et action éducative en milieu ouvert judiciaire* », nous a conduit à considérer des échelons départementaux, eu égard aux compétences et obligations des conseils généraux en matière de protection de l'enfance. Par ailleurs, notre point d'entrée pour l'étude : « *le juge des enfants* », nous a amené à considérer des territoires juridictionnels dont le découpage ne correspond pas toujours avec le découpage administratif régional.

A partir de ces deux axes de travail que sont le département et l'autorité judiciaire, nous avons tenté d'appréhender les différences et les similitudes entre les territoires, concernant le dispositif d'action éducative en milieu ouvert sous mandat judiciaire. Dans le même temps nous avons essayé de faire émerger des particularismes locaux, leurs conséquences sur les directives et orientations nationales en matière d'AEMO judiciaire.

A l'entame de notre recherche nous n'avions pas connaissance des départements s'étant portés candidats à l'expérimentation de l'assistance éducative. Notre choix c'est donc porté sur des territoires situés dans une aire géographique « acceptable », de trop longs déplacements ayant pu constituer un obstacle à nos démarches d'investigation. A partir de nos connaissances d'acteur de terrain, il nous est apparu important de sélectionner des départements où l'organisation des acteurs participants à l'offre d'AEMO judiciaire se démarquait d'un territoire à l'autre.

C'est en cours de recherche que nous avons pris acte du fait qu'aucun des départements sélectionnés pour notre travail, n'avait fait acte de candidature à l'expérimentation de l'assistance éducative

Nous avons donc mené nos entretiens de recherche sur deux cours d'Appel : PAU et BORDEAUX, 5 tribunaux de grande instance : ANGOULEME, DAX, BORDEAUX, LIBOURNE, MONT DE MARSAN, trois départements : CHARENTE, GIRONDE, LANDES, répartis sur la région AQUITAINE et la région POITOU-CHARENTE.

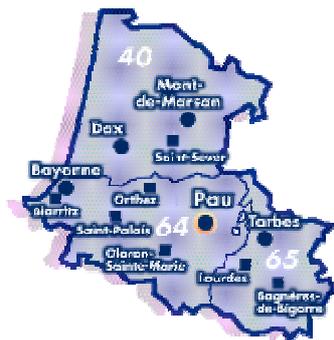
En Gironde il existe six juridictions « mineurs » réparties géographiquement et dépendant de la cour d'Appel de Bordeaux. Cinq d'entre elles sont rattachées au TGI de Bordeaux et une se trouve décentralisée depuis 2003 sur le TGI de Libourne.



Territoire de la cour d'appel de Bordeaux

Le département charentais comprend deux juridictions « mineurs », rattachées toutes deux au TGI d'Angoulême, lui-même dépendant de la cour d'Appel de Bordeaux.

Le département des Landes comporte lui deux juridictions mineurs. L'une se trouve rattachée au TGI de Mont-de-Marsan, l'autre rattachée au TGI de Dax (depuis septembre 2003). Toutes deux dépendent de la cour d'Appel de Pau.



Territoire de la cour d'Appel de Pau

Fidèle à notre modèle théorique, nous commencerons par évoquer les différentes dynamiques institutionnelles départementales que doivent fédérer les schémas départementaux de protection de l'enfance

Vouloir cerner chaque dispositif départemental d'AEMO judiciaire nous conduira à étudier les politiques de protection de l'enfance des institutions parties prenantes de l'AEMO judiciaire. Pour chaque territoire, nous irons dans un premier temps questionner les logiques et les particularismes institutionnels qui peuvent influencer sur l'institutionnalisation du dispositif qui nous intéresse.

Une synthèse générale concernant l'ensemble des dispositifs départementaux, devra nous permettre de mettre en évidence la dimension comparative de notre étude

1. Les dispositifs encadrant l'AEMO judiciaire en GIRONDE : (Cf. Présentation schématique de la Protection Judiciaire de la Jeunesse en Gironde)

Le département possède un schéma départemental de protection de l'enfance établi conjointement entre la PJJ et la Direction Départementale de l'Enfance et de la Famille rattachée elle-même à la Direction générale adjointe chargée de la solidarité et du logement. Ce troisième schéma qui vient d'être achevé d'un point de vue administratif, reste à être approuvé par l'assemblée départementale. Cette offre se caractérise par l'existence d'un secteur associatif habilité important. Important par le nombre d'associations qui sont en présence et important par la pluralité d'interventions de celles-ci.

La protection judiciaire de la jeunesse se décline en Gironde selon trois secteurs. Il existe un secteur associatif habilité très important et fortement investi des missions de protection de l'enfance. D'autre part, il existe un secteur public comprenant les établissements et services de la PJJ, mais également les établissements gérés par le conseil général. Le secteur associatif conventionné vient quant à lui compléter l'offre en matière de protection de l'enfance.

a) La D.E.F. (Direction Enfance Famille) du Conseil Général de la Gironde et la Direction Départementale de la PJJ : un projet commun pour la protection judiciaire de la jeunesse :

Ces dernières années, la Direction Enfance Famille s'est attachée à sortir d'une logique strictement territorialisée des actions en faveur de l'enfance et de la famille, au profit d'une organisation par activité : *un dispositif de prévention et un dispositif de protection.*

On retrouve cette préoccupation autour de la création du Bureau de l'Enfance en Danger. La Direction Enfance Famille s'est dotée d'un tel service en octobre 2003 dans le cadre d'une réorganisation liée à la désectorisation.

L'activité du Bureau de l'Enfance en Danger a permis d'identifier de façon plus nette le nombre et le devenir des signalements.

Il apparaît que l'existence d'un tel service combiné à un contexte social (procès d'Outreau, médiatisation de décès d'enfants consécutivement à des violences familiales,...), a favorisé l'émergence d'un grand nombre de signalements : 1354 en 2003 ; 1804 en 2004, soit une hausse de 33,23%. L'impact médiatique sur l'opinion publique des procès ou affaires médiatisées se retrouve dans le fait que les signalements

émanant de particuliers ont doublés en 2004 par rapport à l'année précédente. Phénomène que l'autorité administrative attribue à l'émergence ponctuelle de situations particulièrement graves.

S'agit-il là d'un pic d'activité liée au travail nouveau du Bureau de l'Enfance en Danger ? Les données chiffrées de l'année 2005 encore indisponibles, ne nous permettent pas d'affirmer ou d'infirmier la tendance.

C'est dans le cadre du dispositif de protection qu'intervient l'AEMO judiciaire, même si nous avons pu constater que du point de vue du financement, de l'activité, et de la volonté du directeur de la D.E.F., il existe un souci de ne pas opérer de rupture dans un processus qui irait d'un suivi prévention à un suivi protection.

Ce dernier nous déclarait :

« Il manque un dispositif intermédiaire entre le travail de prévention qui peut être réalisé, et la transmission à l'autorité judiciaire. Un dispositif où la prévention serait autorisée à agir en tenant le juge des enfants alerté afin qu'une intervention judiciaire soit ordonnée rapidement au besoin. C'est un travail à risque que la prévention doit pouvoir prendre dans le cadre de la relation de confiance établie entre la famille et le travailleur social ».

Le risque ici évoqué, n'est pas à entendre comme un risque pris pour l'enfant, mais un risque pris par le travailleur social et ses responsables au regard de ce que l'autorité administrative considère comme des signalements « parapluie », destinés à se protéger de toutes poursuites judiciaires.

Budgétairement la DEF pour ces missions de prévention et de protection mobilise une somme globale de 123 millions d'euros, les sommes consacrées à l'AEMO judiciaire étant de 9 489 388 euros, soit 7, 71% du montant global consacré à l'enfance et à la famille.¹

Concernant le « *dispositif d'expérimentation* » relatif à l'assistance éducative, le département de la Gironde ne s'est pas porté candidat. Ce choix s'est exprimé tant du point de vue politique (Président du Conseil Général), qu'administratif (Direction Solidarité Gironde et Direction Enfance Famille).

¹ Source : rapport 2004 de la Direction Enfance Famille

On notera toutefois une position paradoxale de la Direction Enfance Famille, qui bien que refusant l'expérimentation, tente de maîtriser l'ensemble du dispositif de protection de l'enfance.

Le Bureau de l'Enfance en Danger se positionne ainsi en véritable « **tour de contrôle** » de la protection de l'enfance au travers d'une mission le chargeant « *de la réception de toute information concernant un enfant en danger ou supposé l'être. Il effectue ensuite les démarches d'évaluations sociales, les transmissions des signalements à l'autorité judiciaire, en fonction de la décision de l'inspecteur de prévention concerné.* »

b) L'offre d'AEMO judiciaire en gironde :

Si l'activité judiciaire de milieu ouvert reste essentiellement confiée au secteur associatif habilité, la PJJ exerce de façon résiduelle certains suivis éducatifs concernant des mesures judiciaires civiles.

Tableau de l'activité des services départementaux de la PJJ¹

Type de service	AEMO	2001	2002	2003	2004
P.J.J.	mineurs civil	342	245	168	147
<i>évolution</i>			-28,36%	-31,43%	-12,50%
	jeunes majeurs civil	0	19	19	29
<i>évolution</i>			#DIV/0!	0,00%	52,63%
total P.J.J.		342	264	187	176
<i>évolution</i>			-22,81%	-29,17%	-5,88%

Les chiffres présentés concernent l'activité de l'année, à savoir : mesures en cours et mesures terminées

On voit entre 2001 et 2004 l'activité mineur civile de la PJJ chuter de 48,5%, traduisant ainsi la volonté de l'administration nationale de se détourner de cette mission.

Il est important de préciser l'activité pénale de la PJJ qui vient confirmer la spécialisation de cette administration dans ce domaine. Les mesures pénales sont en progression régulière et ont augmenté de 25,7% entre 2001 et 2004. L'activité civile a baissé dans la même période de 166 mesures, alors que l'activité pénale, toutes mesures confondues augmentait de 208 mesures.

L'activité d'Action éducative : AEMO judiciaire (dispositif de protection) et AED (Action Educative à Domicile dispositif de prévention)¹, représente pour l'année 2004 un

¹ Source : tableau de bord de l'activité des tribunaux pour enfant

budget total de 9 489 387 €. Ceci représentant 2 275 mesures d'AED et 2 099 mesures pour l'AEMO judiciaire, soit un taux de judiciarisation de 48%².

L'activité du secteur associatif habilité se répartie sur trois services :

- Le service d'AEMO judiciaire de l'AGEP (Association Girondine d'Education spécialisée et de Prévention sociale) qui possède 5 équipes sectorisées, dont une unité « transversale », spécialisée dans le suivi des mineurs victimes d'abus sexuels intra familiaux, et depuis peu (septembre 2004) un service d'AEMO judiciaire « renforcée » prenant en charge des adolescents en rupture grave du lien social. C'est le seul service à couvrir l'ensemble du territoire départemental.
- Le service d'AEMO judiciaire de l'OREAG (Orientation et Rééducation des Enfants et Adolescents de la Gironde) intervient de manière sectorisée à partir de deux antennes.
- Le service d'AEMO judiciaire et AED de l'association le PRADO intervient de manière sectorisée à partir de deux antennes. La spécificité de ce service tient au fait que les travailleurs sociaux peuvent exercer des AEMO judiciaires ainsi que des AED.

Les données nous permettant de traduire l'activité exacte des services n'étant pas forcément disponibles, nous avons pris pour base la répartition financière. Si ces données sont dépendantes d'une masse salariale qui peut varier d'un service à un autre (en fonction de l'évolution de carrière des personnels, des dotations en personnel d'encadrement, en personnel médico-psychologique,...), elles peuvent attester d'une réalité de l'activité dans la mesure où le département girondin tend à généraliser une norme « *de 25 mineurs (et jeunes majeurs) suivis par équivalent temps plein de travailleur social* » (excepté pour le service d'AEMO renforcé de l'AGEP qui bénéficie d'une tarification quasiment neuf fois plus importante en raison de sa mission spécifique à l'égard d'adolescents difficiles, cela ne concernant que 25 mineurs).

Ainsi, concernant le budget AEMO judiciaire et AED relatif au secteur associatif habilité, nous voyons qu'en 2004 :

¹ Dans les rapports de la DEF ces deux activités sont présentées sous le même chapitre financier et administratif : aides éducatives à domicile.

² Il s'agit de mesures nouvelles mises en œuvre entre le 1/1/04 et le 31/12/04

- le service AEMO de l'AGEP draine 42% du budget du secteur associatif habilité. On constate une hausse de 11,1% par rapport à 2003, en raison de l'activité du service d'AEMO renforcée)
- le service d'AEMO judiciaire de l'OREAG draine 21% du budget, en baisse de 2,05% par rapport à 2003.
- Le service d'AEMO judiciaire du PRADO draine 21% du budget (en hausse de 8,78% par rapport à 2003). Cette hausse peut être attribuée à une très légère hausse de l'activité judiciaire et une hausse plus importante de l'activité AED.

On constate que l'activité AED a effectivement augmentée de façon conséquente. En atteste l'activité du service AED des services de la DEF, ainsi que celle du service AED de l'association RENOVATION qui à vu sa dotation financière croître de 31,1%.

Tableau de l'activité des services du secteur associatif habilité d'AEMO judiciaire¹ :

Type de service	AEMO	2001	2002	2003	2004
secteur associatif habilité	mineurs civil	3237	3135	3134	3312
	<i>évolution</i>		-3,15%	-0,03%	5,68%
	jeunes majeurs civil	51	42	54	76
	<i>évolution</i>		-17,65%	28,57%	40,74%
total sect. Asso. Habilité		3288	3177	3188	3388
	<i>évolution</i>		-3,38%	0,35%	6,27%

Les chiffres présentés concernent l'activité de l'année, à savoir : mesures en cours et mesures terminées

Globalement l'activité du secteur associatif habilité aura augmenté de 2,3% entre 2001 et 2004. On notera toutefois une activité en hausse concernant les mesures jeunes majeurs qui si elle intervient sur un faible volant de mesures n'en est pas moins significative, d'autant que celle-ci s'oppose au discours et à la volonté de la PJJ dans ce secteur, cette administration connaissant elle aussi une importante hausse de ce type de suivis éducatifs.

Tableau de l'ensemble de l'activité d'AEMO judiciaire civile :

	AEMO	2001	2002	2003	2004
total P.J.J. et Sect. Asso. Habilité	activité civile mineurs/j.majeurs	3630	3441	3375	3564
	<i>évolution</i>		-5,21%	-1,92%	5,60%

Les chiffres présentés concernent l'activité, de l'année à savoir : mesurse en cours et mesures terminées

¹ source : tableau de bord de l'activité des tribunaux pour enfant

La reprise de la hausse du nombre d'AEMO judiciaire en 2004 après deux années de baisse vient questionner l'autorité administrative dans sa volonté de mettre l'accent sur le suivi préventif afin d'aller dans le sens d'une « *déjudiciarisation* » de l'assistance éducative et du milieu ouvert en particulier. L'évolution globale de l'AEMO judiciaire, qui traduit une légère stagnation, voire une légère baisse de 1,86% ne s'inscrit pas dans la tendance nationale. Nous pouvons préciser que si nous constatons une courbe négative, celle-ci est à l'actif du désengagement massif des services de la PJJ vis-à-vis de leur activité civile. Sans cette variable l'activité d'AEMO judiciaire se situe dans une très légère progression, qui demeure bien inférieure à la moyenne nationale (celle-ci est de 12,6%). Le transfert des activités PJJ sur le secteur associatif ne s'est pas opéré. Les décisions judiciaires s'étant orientées vers des mesures pénales pour une part, mais également un nombre de signalement sans suite, ou faisant provisoirement l'objet de mesures d'investigations. Cet aspect est incontestablement à mettre en lien avec les efforts de l'autorité administrative pour valoriser l'action préventive.

Nous constatons que dans le même temps, le taux de transmission des signalements aux parquets évoluait de 53,3% (2003) à 54,4% (2004).

Nous pouvons toutefois formuler une hypothèse que relèvent les responsables des services d'AEMO judiciaire du secteur associatif habilité :

La dynamique affichée de favoriser la prévention, par une meilleure appréhension des signalements, combinée à une simplification et à une banalisation de la « *démarche signalante* » (bureau centralisateur, anonymat, numéro vert « allo enfance maltraitée »...) fait émerger un plus grand nombre de situations d'enfants « *en danger ou en risque* ». Ceci tendrait à démontrer que plus que de contrôler la nature des mesures postérieures aux signalements : *administrative ou judiciaire*, le dispositif préventif sert et alimente le dispositif de protection judiciaire.

Comme en attestent les propos tenus dans l'avant projet définitif du schéma départemental conjoint de l'enfance de la jeunesse et de la famille, la hausse de l'activité protection jeunes majeurs interroge les responsables de la PJJ et de la DEF. A défaut de comprendre, ou de pouvoir maîtriser ce phénomène la DEF déplore une part financière grandissante de ce type de suivi en considérant qu'il peut s'agir de mesures de « confort » destinées pour la plupart à organiser un mode d'hébergement. Pour sa part, la direction de la PJJ souhaitait voir ces suivis basculer dans le champ de la prévention.

c) L'autorité judiciaire :

Le département girondin se compose de six juridictions « mineurs » qui se décomposent géographiquement. La sixième juridiction créée en septembre 2003 a été accueillie comme une solution au désengorgement des cinq cabinets du TGI de Bordeaux, la sixième juridiction ayant été décentralisée sur le TGI de Libourne.

Si deux des magistrats ont une ancienneté dans la fonction de juges des enfants supérieure à cinq ans, la majorité d'entre eux ont une antériorité dans la fonction et à fortiori à leur poste inférieure à 4 ans. Cet aspect est à relever puisqu'il intervient après une période de relative stabilité des postes et des magistrats, et qu'il a eu des conséquences en terme « d'ajustement » dans les pratiques de cabinet.

C'est ainsi que la sensibilité « éducative » des magistrats, héritée d'une relative proximité avec les services exerçant les mesures d'AEMO judiciaire, mais également les inspecteurs de l'Aide Sociale à l'Enfance, a fait place à une approche plus formaliste, plus respectueuse des étapes procédurales.

Cet aspect a été renforcé par la réforme de l'assistance éducative, et également par l'émergence d'un « droit des familles » propre à la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Il n'en demeure pas moins que les pratiques de cabinet, se sont recentrées sur les fonctions du juge des enfants : instruction du signalement et éventuellement mesure d'investigation (où requête auprès des services sociaux) ; décision sur le fond ordonnant une mesure d'assistance éducative ; suit de l'application de la décision. Ceci s'est accompagné d'un resserrement des délais de procédures malgré une surcharge importante de l'ensemble des cabinets mineurs.

Les attendus accompagnant les décisions, à l'égard des services éducatifs, s'en sont trouvés beaucoup plus précis et exigeants. Face à ce « *formalisme de cabinet* », les magistrats rencontrés n'en restent pas moins demandeurs d'une plus grande proximité avec les travailleurs sociaux exerçant les mesures, d'une part pour faire entendre et affirmer leur position de juge, et d'autre part faire des services une « partie » ayant sa place dans la procédure et le débat contradictoire et ainsi alimenter et préciser par des éléments probants les décisions de justice.

Le recours plus systématique à des mesures d'investigation, aux requêtes en renseignement socio-éducatifs, témoigne de ce même souci d'étayer les premières décisions.

Sur cet aspect des choses, de fortes résistances se sont exprimées, aboutissant à une certaine crispation des relations entre services éducatifs et magistrats, mais également avec les services du Conseil Général. La dynamique visant à ce que « *les payeurs doivent pouvoir décider* » étant perçue comme une attaque à l'encontre des décisions du magistrat et à l'indépendance de la justice.

Il n'en demeure pas moins que les relations entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative départementale restent tendues. D'une part la Direction Enfance Famille attend une uniformisation des pratiques de cabinet, d'autre part, les magistrats souhaitent voir l'indépendance de leurs décisions préservée.

Sur ce dernier point, l'expérimentation relative à l'assistance éducative contenue dans la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, inquiète les magistrats rencontrés.

Néanmoins c'est avec un certain fatalisme que ce projet pourtant expérimental est accueilli par le juge des enfants.

Enfin, concernant la nomination des services d'AEMO judiciaire pour l'exécution des décisions judiciaires, l'offre multiple pourrait laisser à penser que le magistrat se positionne en fonction de projets de services.

Il s'avère que le choix se fait en premier lieu en fonction de la disponibilité des services (existence ou pas d'un surcharge de travail incombant aux travailleurs sociaux). L'attribution se fait en second lieu selon « l'expérience » que possède chaque magistrat des pratiques de services. Celle-ci fait souvent référence à la perception d'une problématique familiale similaire, et d'une résolution de la situation de danger : « *dans telle situation, tel service avait bien travaillé...* ».

Il existe un troisième aspect, qui n'est pas généralisable au TGI, et qui relève de la part d'affectivité pouvant lier un service et un magistrat. Celle-ci est le fruit d'expériences plus ou moins bien vécues, d'échanges en cours de mesures fait de non-dits, d'incompréhension sur les places supposées des uns et des autres. S'il s'agit là d'éléments peu objectifs, une instance tierce sous l'autorité du président du tribunal pour enfant ou du procureur chargé de mineurs, à même de réguler les pratiques de cabinet fait défaut.

Présentation schématique de LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN GIRONDE

(hors établissements gérés directement par les services du conseil général de la Gironde)

(en couleur : organismes exerçant des AEMO judiciaires)

SEAT- MILIEU OUVERT-INVESTIGATION

SECTEUR PUBLIC

CEA BORDEAUX

UEAT
UEMO Gambetta
UEMO Port de la Lune

CEA CENON

UEMO Cenon
UEMO Libourne

CEA MERIGNAC

UEMO Mérignac
UEMO Lesparre
Présence en OM

SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE

Services d'AEMO

AEMO AGEP
AEMO OREAG
AEMO PRADO

Service d'enquête sociale AGEP

SIOE OREAG
Service de Réparation du PRADO

HEBERGEMENT

SECTEUR PUBLIC

FEA Pessac CPI

CPI
UEHD

SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE

APRES (HI)
ADGESSA Ermitage Lamourrous (HI-internat)
AOGPE Château Raba (HI-internat)
AOGPE Montméjan (HI-internat)
AOGPE Placement Familial
MECS Godard (internat)
GARDERA Foyer (internat-PF-HI)
GARDERA home de Mazère (internat)
MARIE DE LUZE (HI-internat)
OREAG CER Castelviel

OREAG SSEA (HI-internat)
OREAG CEF Ste Eulalie
PRADO Labarthe (HI-internat)
PRADO La Verdière (HI-internat)
PRADO R.S.A. (HI)
PRADO SAJM (HI)
PRADO SEIS (HI)
PRADO MECS St Joseph Barsac (internat)
St FRANCOIS XAVIER Don Bosco (HI-internat)
St FRANCOIS XAVIER CER La Péniche

SECTEUR ASSOCIATIF CONVENTIONNE

ARESCJ
L'hacienda
Lieu de vie du Sudre
Le Manoir
Les Cygnes de vie
Lieu de vie Jantieu

INSERTION

SECTEUR PUBLIC

UEAJ BORDEAUX

Dispositif d'insertion locale DIL
Unité coiffure
Unité restauration

SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE

PRADO ESPASS Robert Pouget : atelier Villenave
Les Gondoles à Lormont
St FRANCOIS XAVIER CRFP Don Bosco
St FRANCOIS XAVIER L'Auberge
ACRIP

2. Les dispositifs encadrant l'AEMO judiciaire dans les LANDES (Cf. Présentation schématique de la Protection Judiciaire de la Jeunesse dans les Landes) :

Le département des Landes possède un « *règlement départemental d'aide sociale à l'enfance* ». C'est à partir de ce document approuvé par l'assemblée départementale le 3 février 2003, que s'organise la politique départementale en matière de protection de l'enfance. Dans une déclaration introductive, le président du Conseil Général en précise la portée : il s'agit d'un texte qui « *rappelle la cohérence des actions accomplies et détaille les procédures développées par les services. Ce cadre juridique doit faciliter le travail des équipes et le partenariat ; toujours délicat, dans ce domaine* »¹.

L'AEMO judiciaire s'organise à partir de l'administration départementale en tant que financeur, de la PJJ en tant qu'organisme d'habilitation, et acteur d'un faible nombre de suivis éducatifs et du secteur associatif habilité à qui est confié l'exercice de la majeure partie des mesures d'AEMO judiciaire.

a) Le rôle de l'administration départementale : le travail de la D.S.D. (Direction de la Solidarité Départementale) :

Comme nous l'évoquions, c'est le règlement d'aide sociale à l'enfance qui, d'un point de vue administratif, définit l'action de protection judiciaire de la jeunesse. Notons que ce vocable n'apparaît pas dans le document, et qu'il lui est préféré les termes de *protection de l'enfance* ou *d'aide sociale à l'enfance*. Le titre du règlement : *enfance maltraitée* abonde également dans ce sens.

Si ces dénominations correspondent aux normes administratives, elles traduisent un besoin ou une volonté de se démarquer de l'action de la PJJ. Cette administration ne ce trouvant d'ailleurs citée qu'en fin de document au rang des partenaires institutionnels.

En 2003 les actions de protection de l'enfance ont mobilisé un budget de 26 796 000 euros, l'AEMO judiciaire représentant pour sa part 1 800 000 euros, soit 6,71% du budget.²

Ce document normalise en amont de l'AEMO judiciaire, l'action de prévention départementale, et en aval, la mise en oeuvre des placements. L'offre de services est majoritairement organisée par l'administration départementale.

¹ Extrait de la lettre introductive au règlement départemental d'aide social à l'enfance du département des Landes, rédigée par Henri EMMANUELLI Président du conseil général des Landes.

² Sources : Règlement d'aide sociale à l'enfance département des Landes (2003). Service de la DSD des Landes.

Concernant les placements, la place de l'autorité administrative s'avère particulièrement prégnante puisque lorsqu'un mineur est confié au service départemental de l'ASE si « ... *les conditions du placement sont généralement abordées en audience, le Président du Conseil Général prend un arrêté d'admission du mineur dans le service* »¹.

Si dans le cadre d'une démarche informative à l'égard de la famille, cette démarche représente un intérêt en terme de connaissance du lieu d'accueil, elle vient signifier une nouvelle limitation de l'autorité parentale. La première émanant de la décision judiciaire ayant conduit au placement du mineur.

Concernant les actions de prévention et les actions de suivi de placements familiaux, celles-ci sont organisées à partir des six circonscriptions, elles sont confiées aux travailleurs sociaux de secteur.

Les actions d'aide à domicile sont menées par les services de secteur avec un soutien ponctuel du secteur associatif habilité² au travers de l'intervention de techniciennes en intervention sociale et familiale (anciennement dénommées travailleuses familiales) à qui sont confiées des missions de « *soutien matériel et éducatif dans une famille en difficulté. Elle peut aussi garantir par sa présence la sécurité d'un enfant placé qui rend visite à sa famille. Elle peut participer à un accompagnement en vue d'un retour de l'enfant dans sa famille* ».³

Il est questionnant de voir des missions strictement éducatives ainsi confiées à des professionnels « *qui accomplissent à domicile des activités ménagères en aide ou en suppléance de mère de famille (maternité, maladie, hospitalisation)* »⁴.

Nous n'y voyons pas de raisons objectives autres que celles impliquant des contraintes budgétaires. En effet, le niveau de rémunération des TISF reste bien inférieur à celui des personnels éducatifs ou sociaux (éducateurs spécialisés, assistants de service social).

¹ Chapitre 3 : Admission en vue d'un placement – article 10 – du règlement départemental d'aide sociale à l'enfance du département des Landes.

² Il s'agit essentiellement des personnels de l'ADMR (association d'aide à domicile en milieu rural)

³ Chapitre 2 : les aides à domicile – article 5 du règlement départemental d'aide sociale à l'enfance du département des Landes.

⁴ BORGUETTO Michel et LAFORE Robert - Droit de l'aide et de l'action sociale (5^{ème} édition) – Domat droit public – Montchrestien – p144

Le Conseil Général dispose néanmoins d'une équipe de 31 travailleurs sociaux qui effectuent des actions éducatives en milieu ouvert. Celles-ci concernaient en 2003, 266 enfants. Ces suivis éducatifs sont réalisés par les travailleurs sociaux de l'Aide Sociale à l'Enfance de secteur.

En l'état de nos recherches, il nous est difficile d'identifier les logiques qui conduisent à déterminer l'une ou l'autre des interventions, même si le règlement stipule que les suivis éducatifs de milieu ouvert interviennent après une OMO (observation en milieu ouvert) et une évaluation en équipe pluridisciplinaire de secteur. Cet aspect imprécis nous a d'ailleurs été confirmé lors de notre entretien avec l'autorité judiciaire.

Concernant l'AEMO judiciaire, la DSD des Landes n'y fait aucunement allusion dans son règlement, autrement qu'au travers de la démarche de signalement. Le suivi des mesures d'AEMO judiciaire est délégué au service AEMO de l'ASAEL. (Association de sauvegarde de l'enfance des Landes) faisant partie du secteur associatif habilité. Cette association est toutefois citée au rang des *partenaires associatifs*.

La procédure de signalement fait l'objet de protocoles réglementaires relativement stricts et détaillés, notamment entre l'Education Nationale, le Département et la PJJ. Ce protocole d'accord du 8 décembre 1997 a d'ailleurs été validé par Mme Ségolène ROYAL alors Ministre déléguée auprès de l'Education Nationale. La place centrale de l'administration départementale est là encore apparente dans la mesure où le milieu scolaire se voit par ce protocole astreint à faire transiter les signalements par les services de l'ASE. Ces derniers effectuent une évaluation conjointe avec l'assistante sociale scolaire ou à défaut par deux travailleurs sociaux des services départementaux. L'indépendance et la compétence du service social scolaire, garanties par la possibilité d'évaluer une situation de danger et de transmettre directement un signalement au procureur se voient fortement contrariées.

Vis-à-vis de l'expérimentation de l'assistance éducative contenue dans la loi relative aux responsabilités et aux libertés locales, le département des Landes n'a pas été candidat pour tester ce dispositif. Selon le directeur de la DSD, si, politiquement, ce projet a fait l'objet d'un refus de la part du président du Conseil Général, administrativement, ce dispositif expérimental ne peut voir le jour sans une clarification juridique des responsabilités entre autorité judiciaire, et Conseil Général. En l'état le projet revient à sur-responsabiliser le président du Conseil Général et déresponsabiliser les magistrats.

b) L'offre d'AEMO judiciaire dans les Landes :

L'exercice des mesures d'AEMO judiciaire se trouve délégué au service AEMO de l'ASAEL. Cette association appartient au grand réseau national des associations de sauvegarde et intervient de façon quasi exclusive sur le département des Landes.

Elle intervient sur l'ensemble du territoire départemental, et se fait à partir des deux juridictions « mineurs ».

S'il n'existe pas de réelle norme d'activité par travailleur social, il semblerait que l'effectif réel par travailleur social travaillant à temps plein pourrait approcher les 40 mesures, ce qui est très important.

Type de service	AEMO	2001	2002	2003	2004
secteur associatif habilité	mineurs civil	748	760	877	886
	<i>évolution</i>		1,60%	15,39%	1,03%
	jeunes maj. civil	14	10	6	9
	<i>évolution</i>		-28,57%	-40,00%	50,00%
total secteur associatif habilité		762	770	883	895
	<i>évolution</i>		1,05%	14,68%	1,36%

Les chiffres présentés concernent l'activité, de l'année à savoir : mesure en cours et mesures terminées

L'activité du service AEMO de l'ASAEL a connu une hausse importante entre les années 2002 et 2003. Nous pouvons attribuer ce phénomène à deux causes. Dans un premier temps l'année 2002 a connu une vacance de poste de juges des enfants qui a duré 8 mois. Si une permanence a été assurée, celle-ci se bornait à gérer les situations les plus urgentes, créant un renvoi plus systématique des situations « limites » (prévention/protection) vers l'autorité administrative pour une action préventive, et créant également une liste d'attente de mesures moins urgentes.

L'arrivée d'un magistrat et la création du poste de Juge des enfants sur le TGI de Dax, au 1^{er} septembre 2003, a créé un brusque déblocage de la situation avec un afflux de mesures en attentes et un retour des situations « limites » vers l'autorité judiciaire. Ceci expliquant sans doute que malgré la perte de 40% de son activité avec la création du tribunal pour enfant de Dax, le tribunal pour enfant de Mont de Marsan a connu une activité quasi identique entre 2003 et 2004.

Globalement l'activité du service AEMO judiciaire de l'ASAEL aura évolué de 17,5% sur la période 2001 – 2004, ce qui constitue une hausse importante, supérieure à la moyenne nationale qui est de 12,6% (période 2000 – 2003, chiffre nationaux 2004 indisponibles).

Type de service	AEMO	2001	2002	2003	2004
P.J.J.	mineurs civil	9	5	4	16
	évolution		-44,44%	-20,00%	300,00%
	jeunes maj. civil	0	0	0	0
	évolution				
total P.J.J.		9	5	4	16
	évolution		-44,44%	-20,00%	300,00%

Les chiffres présentés concernent l'activité, de l'année à savoir : mesures en cours et mesures terminées

L'activité civile des services de la PJJ reste très faible et peu significative en terme d'évolution. Ce faible volume témoigne néanmoins de l'impact des décisions de l'administration centrale visant à recentrer l'activité des services de la PJJ sur des actions pénales.

	AEMO	2001	2002	2003	2004
total P.J.J. et Sect. Asso. Habilité	activité civile	771	775	887	911
	évolution		0,52%	14,45%	2,71%

Les chiffres présentés concernent l'activité, de l'année à savoir : mesures en cours et mesures terminées

Tous services confondus, l'activité d'AEMO judiciaire dans les Landes aura évolué de 18,2%.

Dans la phase finale de rédaction du règlement départemental d'aide sociale à l'enfance, cette association a pu prendre connaissance du document. Bien que partie prenante, elle n'a pas été associée en tant que partenaire de la politique départementale de protection de l'enfance. Ce service AEMO se trouve ainsi relayé à une place de délégué de la mission départementale de protection. Si celle-ci reste à l'origine ordonnée et pilotée par le juge des enfants, il semble également que la position « tutélaire » de l'autorité administrative départementale se traduise également par le fait que certains écrits éducatifs, émanant du service AEMO de l'ASAEL et transmissibles à l'autorité judiciaire, puissent parfois transiter par les services de secteur de l'ASE des Landes. Si une relative stabilité existe dans les rapports entre le service de l'ASAEL et la DSD il semble bien que cela soit dû à ce que « l'association fonctionne sur les objectifs du Conseil Général ».

Paradoxalement, cette place depuis laquelle l'autorité administrative entend piloter les actions, se traduit par un désengagement de la responsabilité départementale en cas de suivis multiples. Ainsi le règlement départemental stipule : « Après l'envoi du rapport de signalement, les travailleurs sociaux de la DSD n'interviennent que si cela est possible, mais

ils ne sont plus tenus d'effectuer un suivi. Leur responsabilité se borne à informer le magistrat... de tout élément nouveau qui interviendrait dans la famille et qui viendrait à leur connaissance »¹.

Concernant le suivi éducatif de milieu ouvert judiciaire, il puise sa légitimité par la notion de danger encouru par le mineur (ou le jeune majeur)². Le protocole d'accord relatif à la procédure de signalement précise : « *en cas de non adhésion de la famille, un signalement est transmis au parquet et au juge des enfants* ». Ce positionnement nous paraît situer l'intervention judiciaire sur un registre faisant de la mesure judiciaire une mesure « sanction » pouvant invalider les fonctions parentales, et astreint la famille à accepter un suivi éducatif « tronqué » de sa dimension d'adhésion. En effet celle-ci est censée être recueillie par le magistrat lors de l'audience mettant en place la mesure.

La question difficile de l'évaluation qui définit le risque ou le danger encouru par l'enfant se trouve éludée. C'est pourtant cette phase primordiale qui propose et détermine le devenir d'un suivi éducatif qui sera soit administratif, soit judiciaire. Ce n'est plus la situation familiale qui déterminerait le type d'intervention, mais plutôt le degré d'adhésion aux propositions de travail formulées par le secteur social.

c) La P.J.J. :

La direction départementale de la PJJ des Landes a fait l'objet de profonds changements depuis 2001. Si ceux-ci interviennent l'année de l'arrivée d'un nouveau directeur départemental il ne serait pas juste d'associer le renouvellement du directeur départemental avec la mise en oeuvre d'une nouvelle politique. Il semble toutefois que ce responsable ait eu à accompagner un certain nombre de mutations attendues par l'administration régionale³.

Au premier rang de ces changements, on trouve une activité qui d'un exercice quasi exclusivement civil est devenue à 98% pénale et à 2% civile. Notons que les données de l'autorité judiciaire même si elles sont incomplètes en la matière, ne confirment pas cette évolution, en tous cas pas dans les proportions évoquées.

¹ Chapitre 8 : Le signalement des enfants en danger – article 24 - Règlement départemental d'aide sociale à l'enfance du département des Landes.

² En référence aux articles 375 et suivants du code civil.

³ DRPJJ : direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse de l'Aquitaine. Celle-ci est basée à Bordeaux (Gironde). C'est de cette administration dont dépend également la DDPJJ de la Gironde.

L'activité d'AEMO judiciaire « jeunes majeurs » reste anecdotique en terme de nombre de mesures. Son évolution ne constitue ni une priorité, ni un objet de préoccupation pour l'administration PJJ.

C'est autour de la création de la juridiction « mineurs » de DAX qui est intervenue en septembre 2003, que se sont dessinées les modifications relatives à l'organisation de la PJJ dans les Landes.

En tout premier lieu, c'est une hausse spectaculaire des effectifs en personnel qui est à prendre en compte. En mars 2001 les services de la DDPJJ des Landes comptaient 23 personnes. En septembre 2003 ceux-ci étaient portés à 65 personnes, pour atteindre 70 personnes à ce jour¹.

Cette explosion des effectifs s'est accompagnée d'une profonde mutation au niveau des missions. Elle s'est opérée à partir de la volonté de l'administration régionale et semble avoir été subie par l'administration locale de la PJJ, en particulier les acteurs de terrain.

On constate ainsi que la création du CEF (Centre Educatif Fermé), si elle a été précédée de la création de 24 postes (direction d'établissement, postes administratifs, postes éducatifs, agents de services,...), s'est faite dans un climat de réticence : «... *le CEF nous a été imposé, ce n'est pas nous qui l'avons sollicité* »².

Les missions de la PJJ se sont recentrées sur des missions relevant de l'ordonnance de 45 et sur des missions d'investigation. La création d'un FAE s'en est suivie, un poste de Directeur spécifique à cette structure ayant été créé.

Une note de l'administration centrale de la PJJ de mai 2001, a eu pour conséquence de supprimer les SEAT sur les « *petits tribunaux* ». Les juridictions landaises se sont trouvées concernées par cette mesure, l'administration tentant de compenser cette disparition par une réorganisation du CEA. Celle-ci s'est traduite par la création d'un poste de direction de CEA, celui-ci concernant deux antennes : une sur DAX, l'autre sur MONT de MARSAN.

Concomitamment à cette redéfinition des missions de la PJJ sur le département des Landes, le renouvellement des juges pour enfants et le changement de procureur ont été

¹ L'évolution du nombre de postes doit s'entendre en nombre de personnes (en non pas en nombres d'équivalents temps plein), et tout poste confondus CDI, CDD, vacataires (direction, éducatifs administratifs, agents de service).

² Citation du Directeur départemental de la PJJ des Landes (propos recueillis lors de l'entretien).

accueillis par la direction de la PJJ comme une opportunité à même de soutenir les changements d'orientation. Il semble qu'un dialogue ait pu s'instaurer entre l'autorité judiciaire et l'administration PJJ.

A titre d'exemple, le directeur départemental nous a cité la mise en œuvre de mesures de réparation à l'égard des mineurs qui jusque là n'étaient que rarement usitées par les magistrats.

d) L'autorité judiciaire :

Les magistrats des deux juridictions « mineurs » (DAX et MONT de MARSAN), présentent une ancienneté dans leur poste de deux ans. Le juge des enfants du TGI de DAX a pris ses fonctions en septembre 2003 avec la création de la juridiction « mineurs », celui du TGI de MONT de MARSAN arrivant à la même période.

Avant septembre 2003, il n'existait qu'une seule juridiction rattachée au TGI de MONT de MARSAN, avec la création de la juridiction mineur de DAX, c'est 40% de l'activité du cabinet de MONT de MARSAN qui a été transférée. Cette prise de fonction intervenait après une vacance de poste de 8 mois. Le département s'est donc trouvé sans juge des enfants pendant plusieurs mois, même si des vacations étaient assurées pour les situations d'urgence, l'AEMO judiciaire se trouvant reléguée au second rang.

Les premiers mois de présence de l'actuel magistrat, ont été consacrés à l'appréhension de la fonction ainsi qu'à la prise en compte de la place de l'autorité administrative. « *L'omnipotence et l'interventionnisme* » de la DSD, sont des éléments essentiels avec lesquels l'autorité judiciaire a dû composer. Ce fut une phase de repositionnement de l'autorité judiciaire.

Le juge des enfants trouvant qu'un certain nombre de signalements, émanant de l'autorité administrative, ne précisait pas suffisamment les éléments constitutifs du danger encouru par l'enfant, beaucoup de ces situations relevaient, selon ce magistrat, d'un suivi éducatif de type prévention ; les attentes en matière de fonctionnement de cabinet s'en sont trouvées modifiées.

L'autorité judiciaire a positionné l'administration ou le service éducatif comme partie du débat lors de l'audience, ceux-ci devant ainsi se décaler d'une position d'expert, ou de prestataire de l'autorité judiciaire, et faire valoir une proposition, autrement que par un rapport ou un signalement écrit.

Ce « *formalisme de cabinet* » concerne également les services d'AEMO judiciaire pour lesquels la présence aux audiences a été rendue obligatoire.

La mission de suivi du magistrat à l'égard des mesures d'AEMO judiciaire constitue le « *pilier* » de la procédure. L'autorité judiciaire entend donc bénéficier de retours réguliers de la part des services, notes d'incidents motivées, rapport éducatifs (tous les six mois au minimum), le magistrat pour sa part n'hésitant pas à convoquer hors des échéances (fin de mesures), afin de recadrer si besoin l'intervention éducative. Ces recadrages peuvent concerner les services lorsqu'ils s'éloignent des objectifs fixés par le juge des enfants, ou la famille du mineur lorsque les intervenants éducatifs se trouvent « malmenés ».

Il n'existe pas d'instance de concertation spécifique à l'AEMO judiciaire au niveau du département des Landes. C'est toutefois au sein de la cellule « justice ville » que l'assistance éducative fait l'objet d'échanges entre autorité judiciaire, autorité administrative et PJJ. C'est en présence d'autres acteurs que se déroule ces discussions : police, procureur, autorités municipales...

Le juge des enfants rencontré s'est montré relativement inquiet quant au dispositif d'expérimentation relatif à l'assistance éducative que porte l'acte II de la décentralisation. Il y voit une instrumentalisation possible des juges des enfants par l'autorité administrative départementale, et à terme un transfert des missions de protection judiciaire de la jeunesse à l'autorité administrative. Outre un risque important de voir des disparités départementales se renforcer, ce magistrat y voit une probable « *mise sous tutelle administrative de certaines familles* », qui ne serait pas moins invalidante qu'une protection de l'enfance sous mandat judiciaire. Pour ce dernier, au contraire, le juge des enfants constitue une garantie d'indépendance et de protection des libertés individuelles, ce à quoi ne peuvent prétendre les services départementaux dont l'action reste liée et dépendante des volontés politiques locales.

Présentation schématique de LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE DANS LES LANDES

(en couleur : organismes ou services exerçant des AEMO judiciaires)

MILIEU OUVERT – INVESTIGATION

SECTEUR PUBLIC

CAE

Antenne de MONT DE MARSAN
Antenne de DAX

SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE

Service d'AEMO judiciaire
ASAEL

Service d'IOE
ASAEL

HEBERGEMENT

SECTEUR PUBLIC

FAE CPI

Centre Educatif Fermé

Services départementaux

Foyer de l'enfance
Maison d'enfants Castillon

SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE

Etablissements de l'ASAEL
Foyer Lou Gascoun
Foyer Sur Adour
Foyer Familial
Foyer Familial Appartements Esquirole
Centre Chez nous
Association RENOVATION (Placement familial)

SECTEUR ASSOCIATIF CONVENTIONNE

Lieux de Vie

Le Grappa
Yan Petit
L'Escale
La Bergerie
Jean Bosco

INSERTION

(non renseigné)

3. Les dispositifs encadrant l'AEMO judiciaire en CHARENTE (Cf. Présentation schématique de la Protection Judiciaire de la Jeunesse en Charente) :

Des trois terrains à partir desquels nous avons étudié l'AEMO judiciaire, le département charentais est celui dont les particularismes auraient pu le classer au rang des exceptions. Même si l'on peut affirmer que chaque ordre local reste une exception en soit, celui que nous avons découvert en Charente repose sur des schèmes peu usités.

Le système de protection de l'enfance repose comme dans les autres départements observés sur les services départementaux, les services de la protection judiciaire de la jeunesse, un secteur associatif habilité. Ce dernier ne se voyant confier que des missions d'assistance éducative restreintes aux placements.

Eu égard aux difficultés rencontrées pour recueillir des éléments utiles à notre recherche, auprès du service de l'aide sociale à l'enfance, il nous faut nous questionner. Sans doute notre position d'acteur-chercheur a-t-elle constitué une source de « *dérangement* »¹ potentiel. En tant qu'acteur impliqué habituellement au cœur de notre objet d'étude, il est probable que nous ayons été suspecté d'intentions belliqueuses que seule une recherche au long cours aurait pu estomper.

Cette « *question de l'implication* »², inhérente à toute recherche est devenue d'autant plus problématique que notre mode d'approche a d'emblée mis en évidence l'absence de schéma départemental. Dans nos démarches préliminaires aux entretiens, nous sollicitons un certain nombre d'éléments afin de préparer notre rencontre. En conséquence nous n'avons pu obtenir d'entretien direct auprès des responsables de l'autorité administrative départementale. Nous avons dû nous satisfaire d'un contact téléphonique qui du point de vue de la recherche reste insatisfaisant.

Une posture légaliste nous aurait sans doute conduit à juger ces lacunes. Nous avons tenté d'y porter un regard plus scientifique et, en ce sens, voir en quoi cela pouvait ou pas constituer un problème pour l'AEMO judiciaire.

Ni dans nos démarches auprès de l'autorité judiciaire charentaise, ni dans celles qui nous ont conduit à avoir un entretien avec les responsables de la protection judiciaire de la jeunesse, nous n'avons rencontré de difficultés similaires.

¹ HESS Rémi – La sociologie d'intervention – PUF – le sociologue – 1981 - Référence à VILLE Patrick – La méthode socianalytique

² HESS Rémi – La sociologie d'intervention – PUF – le sociologue - 1981

a) Le service de protection de l'enfance du département de la Charente:

Nous l'évoquons au dessus, la démarche investigatrice auprès de cette administration a été contrariée par l'absence de données d'une part, et l'absence de rencontre avec les responsables départementaux d'autre part.

Nous pouvons néanmoins dire que le service départemental de protection de l'enfance est rattaché à la direction départementale de l'aide sociale à l'enfance. Son action se fait en « *interaction* »¹ avec la direction départementale de l'action sociale territoriale, à qui incombe la gestion des 9 circonscriptions d'action sociale. L'essentiel des actions départementales prend ancrage sur les dispositions de l'article L 221-1 du code de l'action sociale et des familles.

L'ASE se donne pour mission de gérer les signalements, les aides à domicile (dont les aides éducatives préventives), les Actions Educatives en Milieu Ouvert, les mesures de protection (placements judiciaires et mesures jeunes majeurs), le dispositif d'adoption, et enfin les assistantes maternelles.

Toujours à partir de documents « grand public », il nous est possible de repérer qu'en 2002, ce sont 660 signalements qui ont transité par le service ; ceux-ci concernant 1100 enfants, ce qui représente un nombre important de signalements. Dans la définition de ce qui fonde le signalement, ce sont les notions de maltraitance ou de risque de maltraitance qui sont mises en avant.

Concernant les actions d'aide à domicile, celles-ci s'avèrent comme dans les Landes menées par des TISF, à qui sont confiées des actions éducatives. Ce qui peut s'apparenter à une déqualification des fonctions éducatives, relève aussi à notre sens d'une dynamique tendant à remplir à moindre coût, à la fois des missions de prévention éducative revendiquées et un soutien aux familles au travers d'aides matérielles et financières.

Le service de la protection de l'enfance possède son propre service d'AEMO judiciaire. Celui-ci prend en charge des mineurs de 0 à 12 ans. C'est en 1998, que « l'ordre » de désengagement de la PJJ vis-à-vis de ses missions civiles, a conduit le département à créer son propre service d'AEMO judiciaire.

¹ site internet du conseil générale de la Charente www.cg16.fr

L'absence de schéma départemental nous a été révélé tardivement, au cours d'un entretien téléphonique obtenu avec un chef de service. Bien qu'il existe une volonté de souscrire à cette obligation légale, les priorités actuellement définies reposent ailleurs. Elles portent notamment sur le travail de réorganisation territoriale des circonscriptions qui vient de s'engager.

L'aide sociale à l'enfance de ce département semble organisée selon un modèle global d'intervention, encore ancré sur la polyvalence de secteur. Les missions de prévention, de protection (AEMO et placements) restent majoritairement mises en œuvre directement par l'autorité départementale.

Il n'existe pas de secteur associatif habilité dans le domaine de l'AEMO judiciaire et la volonté départementale a été de ne pas y avoir recours. Y voyant sans doute un aspect intrusif, notre interlocuteur nous déclarait à ce propos : « *les associations c'est un pouvoir dans le pouvoir* »¹. A en croire cette formule, l'institution départementale se veut autonome et indépendante de toute forme d'organisation associative. Elle se révèle relativement tournée sur elle-même, par volonté politique, mais également par impossibilité de faire autrement. Le service AEMO judiciaire du Conseil Général de Charente ne fait l'objet d'aucune habilitation et d'aucune disposition de contrôle. Cette mission incombe théoriquement à la protection judiciaire de la jeunesse. Or cette dernière en tant que service public ne peut habiliter un service public territorialisé. De ce fait, le service AEMO judiciaire se trouve en situation d'auto-contrôle et d'auto-habilitation sous la responsabilité directe du Président du Conseil Général.

b) L'autorité judiciaire :

Le département charentais comprend une seule juridiction « mineurs », centralisée sur le TGI d'Angoulême. Celle-ci est occupée par deux magistrats récemment nommés (4 ans maximum). Si l'un des deux magistrats s'avérait sur le départ au moment de notre recherche, l'autre présentait une ancienneté dans la fonction de plus de 25 ans.

Les magistrats pour enfants se déclarent quelque peu spectateurs de la situation, et devant donc, faire avec. Pour le magistrat rencontré, la PJJ était, à l'origine, un outil technique à la disposition du juge qui est aujourd'hui une administration avec sa propre logique politique.

Les juges pour enfants charentais se trouvent dans une situation, d'une part de monopole administratif, et d'autre part de monopole de la part de la PJJ.

¹ Propos recueilli lors de l'entretien téléphonique avec un chef de service de l'ASE de Charente.

La répartition des mesures sur le service de l'ASE ou sur les services de la PJJ, en fonction de l'âge des mineurs concernés, ne permet aucun choix possible en matière d'attribution de mesures.

Cette situation est aggravée par le fait qu'il existe un effectif par travailleur social proche de 35 mesures, ce qui selon ce magistrat, ne permet qu'un « léger » travail éducatif, par ailleurs il existe d'importants délais d'attente entre la décision du magistrat et la possibilité effective pour les services de mettre en oeuvre le suivi éducatif.

Le dispositif d'expérimentation de l'assistance éducative est appréhendé comme « *un système global allant à l'encontre du système français* »¹ où les juridictions « mineurs » sont des juridictions d'exception.

c) la PJJ :

Notre rencontre avec le directeur départemental de la PJJ a mis en lumière une activité des services départementaux en matière d'AEMO judiciaire relativement supérieure à celle qui existait dans les autres départements étudiés. Jusqu'au début des années 90, la PJJ était la seule à exercer les AEMO judiciaires dans ce département. A partir de cette date sous la pression de l'administration centrale, la PJJ a dû céder une partie de son activité que l'autorité administrative départementale a prit à sa charge.

Cette position monopolistique, repose sur l'histoire de la PJJ dans ce département. De part les renseignements recueillis durant nos entretiens et nos contacts téléphoniques, elle semble avoir été acquise de par une relation privilégiée entre l'ancien responsable départemental et l'administration centrale du ministère de la justice. Celle-ci s'était accompagnée de dotations en postes relativement importantes. Il y avait 60 postes. Le directeur actuel reconnaissant que cette politique s'était faite au détriment des autres directions départementales en lien avec la

Type de service	AEMO	2002	2003	2004
P.J.J.	mineurs civil	247	267	309
<i>évolution</i>			8,10%	15,73%
	jeunes majeurs civil	4	3	2
<i>évolution</i>			-25,00%	-33,33%
total P.J.J.		251	270	311
<i>évolution</i>			7,57%	15,19%

direction régionale Centre Limousin Poitou-Charente. Depuis cette date, l'effectif

¹ Citation extraite de l'entretien avec un juge des enfants.

départemental des services PJJ est passé à 50 postes, ces redéploiements se sont opérés sur les autres départements, sur des missions pénales, et des interventions en quartier « mineurs ».

Données fournies par la direction départementale de la PJJ de Charente

L'absence de données départementales ne nous permet pas de comparer l'activité du service AEMO de l'ASE et celle de la PJJ. Toutefois, là où les autres départements voient la PJJ confirmer son désengagement vis-à-vis des missions de milieu ouvert civil, la Charente voit son activité croître sur ces trois dernières années.

La répartition des compétences comme nous avons commencé à l'évoquer s'est réalisée selon un critère d'âge ce qui est, là encore, une originalité. La PJJ prend à sa charge le suivi des mineurs âgés de 14 à 18 ans ainsi que les mesures de protection à l'attention des jeunes majeurs, l'administration départementale prenant pour sa part en charge les mineurs âgés de 0 à 12 ans. Concernant les mineurs âgés de 12 à 14 ans, l'attribution reste de la responsabilité du juge des enfants.

Présentation schématique de LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN CHARENTE

(en couleur : organismes ou services exerçant des AEMO judiciaires)

MILIEU OUVERT – INVESTIGATION

SECTEUR PUBLIC

CAE d'ANGOULEME :

- UEMO d'Angoulême
- UEMO de Cognac

Service AEMO judiciaire

du Conseil Général de la CHARENTE :

SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE

néant

HEBERGEMENT

SECTEUR PUBLIC

FAE :

- UEH

Centre départemental de l'enfance

LECLERC-CHAUVIN :

- Foyer de l'enfance

SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE

APLB (Association

ISEP « TOUS VENTS » :

- service hébergement
- service de placements familiaux
- la ferme nouvelle (séjour de rupture)

Foyer LE LOGIS DE FISSAC

Foyer éducatif de RUFFEC

Patronage des enfants en Charente

- Service Placement Familial LE POINTEAU

Fondation DEGORCE-FORT

- Centre JEANNE D'ARC

Association BOIS CHARENTE

- MANOIR DE BOIS CHARENTE

SECTEUR ASSOCIATIF CONVENTIONNE

Lieux de Vie

- Oxygène
- Le Grand Breuil
- Le club Marpen

INSERTION

SECTEUR PUBLIC

CAE d'ANGOULEME :

- Unité éducative d'activité de jour
- Intervention en classe relais à NERSAC

SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE

APLB

ISEP « TOUS VENTS » :

- service de formation
- service d'adaptation progressive en milieu naturel

4. L'institutionnalisation de l'AEMO judiciaire : un dispositif dépendant des volontés et des possibilités locales.

Le schéma départemental de protection de l'enfance, rendu obligatoire par l'article 2-2 de la loi du 6 janvier 1986, constitue un des points d'entrée pour notre recherche. S'il dépeint de manière souvent factuelle les situations départementales, sa phase d'élaboration a été pour nous un centre d'intérêt. Au cours de nos investigations auprès des acteurs de l'AEMO judiciaire, nous avons tenté de valoriser cet aspect.

A ce titre nous avons constaté que la Gironde possède un schéma de protection de l'enfance, les Landes ne possèdent qu'un règlement chargé de réguler le partenariat local en la matière, et la Charente n'a pas encore souscrit aux obligations légales concernant l'élaboration d'un tel document.

Ces différences ne sont pas sans conséquences sur les dispositifs départementaux. Là où un schéma existe, et où celui-ci a été l'occasion de rassembler les savoirs-faire et les savoirs-être en matière de protection de l'enfance, l'institutionnalisation des dispositifs est rendue possible par une communauté d'objectifs. Si l'AEMO judiciaire n'évolue pas dans un monde relationnel idyllique et sans ombres, il existe bien un axe politique minimum partagé qui fonde l'action. En témoigne une volonté d'harmoniser les procédures de tarification pour chacun des services, ainsi que la volonté affichée d'accéder à une norme par travailleur social. Dire que chaque service se satisfait de son prix de journée, dire que cette norme constitue un idéal, sont d'autres questions auxquelles nous ne nous autoriserons pas à répondre dans le cadre de recherche qui est le nôtre.

La prise en compte de l'ensemble de ces acteurs n'est pas du seul ressort de la volonté de l'autorité administrative. La DPJJ de Gironde, anticipant sans doute d'éventuelles conséquences de l'expérimentation de l'assistance éducative, consciente de son désengagement dans le champ de la protection judiciaire en milieu ouvert, soucieuse de ses prérogatives en matière de contrôle, de tarification et d'habilitation, s'est rapprochée de l'autorité départementale, se positionnant ainsi en partenaire plutôt qu'en adversaire.

En Gironde, le secteur associatif habilité, de par son volume d'activité, et de par la puissance que représente les trois associations qui gèrent des services d'AEMO judiciaire, tente de se poser en institution plutôt qu'en organisations segmentées par des logiques individualistes. Nous avons pu constater qu'il est également dans ce département, porteur d'actions innovantes en matière d'AEMO judiciaire, et en matière d'assistance éducative plus

généralement. Ces actions bénéficient à ces structures et renforcent leur légitimité auprès de l'administration départementale et auprès de l'organisme d'habilitation. Ces derniers en retirent également des bénéfices en terme d'image et d'échos politiques.

Il n'en reste pas moins que ces pratiques existent parce qu'elles sont politiquement encouragées et financièrement possibles. Le département de la Charente en est l'illustration, nous le verrons.

Nous avons observé que dans les départements, comme celui des Landes, où il ne s'agit que d'un règlement d'action sociale, les acteurs ont le sentiment d'une autorité administrative toute puissante. Nous avons même entendu le terme « d'omnipotence ». Dans cette situation le document a le mérite de fixer des cadres d'action, et si le service d'AEMO chargé de l'exécution des mesures s'est déclaré en accord avec les dispositions énoncées, nous pouvons nous interroger sur son autonomie réelle. La logique réglementaire ainsi établie, produit des coupures d'une institution à l'autre. L'offre globale se trouve segmentée par les domaines de compétence. Les passages d'une mesure à l'autre, objets de tension entre les institutions, sont rendus difficiles, surtout s'ils s'effectuent entre organisations différentes. Ceci se produit par exemple entre ce qui est du ressort de la prévention et ce qui est du ressort de la protection. C'est l'administration départementale qui, en produisant ce règlement s'est autorisée à dessiner les frontières de compétences. Bien que reconnaissant le droit du département à se livrer à ce travail, la production de normes partenariales qui en a résulté, semble avoir été beaucoup plus subie, qu'accompagnée par les acteurs extérieurs à l'autorité administrative. C'est du moins le sentiment qui nous a été livré.

Sur l'exemple de la convention signalement et des articles réglementaires afférents, l'autorité judiciaire s'est révélée critique, estimant que c'était parfois anticiper la décision du magistrat qui lui seul, valide ou pas la situation de danger.

Nous pouvons en déduire que le schéma départemental constitue une forme « *d'éducation, un lieu de découverte, d'élaboration et d'expression du sens, établissant des conceptions partagées (ou opposées) de l'expérience, des valeurs...* »¹. Nous pouvons le qualifier d'espace d'institutionnalisation, lieu où selon Rémi HESS², s'exprime la lutte entre

¹ Citation de MARCH J., OLSEN J. – (Rediscovering Institutions) dans MULLER Pierre, SUREL Yves – L'analyse des politiques publiques – Clefs politiques – Montchrestien - 2002

² HESS Rémi – La sociologie d'intervention – PUF (le sociologue) - 1981

l'instituant et l'institué. Cet espace contribue à dépasser les contradictions. C'est un lieu qui peut contribuer à agréger les logiques institutionnelles.

Concernant la situation charentaise de la PJJ, peut-on vraiment parler de spécificité locale ?

En l'absence de possibilités de développement des services départementaux, en l'absence de recours au secteur associatif habilité, il semble que la volonté de l'administration de la PJJ ait été de préserver une situation d'acquis locaux. En ce sens, l'administration déconcentrée dépendant du ministère de la justice se trouve à exercer des missions qu'elle ne considère plus comme prioritaires. Les travailleurs sociaux de la PJJ revendiquent une pluralité d'intervention, ces derniers ayant en charge des mesures à la fois civiles et pénales, étant à la fois des mesures éducatives et d'investigation. Ils défendent cette exception locale comme ce que devrait encore être les missions de la PJJ. Nous sommes donc face à une offre d'AEMO judiciaire établie.

Nous voyons là qu'il n'existe aucun espace d'affrontement entre « *l'institué* » : l'autorité judiciaire et les services éducatifs, et « *l'instituant* » : une éventuelle forme de remise en cause de l'ordre établi. Pourtant, « *l'institutionnalisation de l'AEMO judiciaire n'est que le résultat de la lutte entre l'instituant et l'institué. L'institutionnalisation se produit quand cette contradiction est dépassée* »¹. Ni l'autorité administrative, ni l'administration de la PJJ n'ont intérêt à voir l'ordre établi se modifier. La première, parce qu'elle n'en a pas besoin, la seconde parce qu'elle souhaite préserver son activité par une stratégie tendant à se faire oublier de l'administration centrale. Le dispositif d'AEMO judiciaire s'en trouve segmenté. Un service exerce la mesure à partir de ses construits et intérêts administratifs, l'autre à partir de sa conception et de sa volonté de préservation du service départemental de la PJJ.

Mais quelle cohésion pour le dispositif d'AEMO judiciaire ?

Le magistrat charentais déplore une absence de cohésion, une absence de travail commun autour de l'assistance éducative. Les relations entre les institutions semblent s'en tenir à des échanges de bon terme. L'autorité judiciaire, interrogée sur cette particularité que constitue la répartition des mesures telle qu'elle se fait en Charente, ne pointe pas de problème quant à

¹ HESS Rémi – La sociologie d'intervention – PUF (le sociologue) - 1981

l'exercice des mesures si ce n'est la situation d'attente problématique. Si celle-ci ne dépend pas directement de cette absence d'espace d'affrontement des logiques, l'organisation actuelle traduit bien une offre insuffisante ou insatisfaisante pour traiter les situations en temps voulu. Cette situation caractérise bien le fait que les autorités judiciaires peinent à être source d'instituant.

Comme le montre l'exemple Landais, c'est par une réaffirmation des pratiques de cabinet que les juges pour enfants tentent de légitimer leur rôle de pilote de l'assistance éducative. Peine perdue, l'audience n'est pas le lieu où s'instituent les politiques de protection judiciaire, c'est le lieu où elles s'énoncent, l'endroit par lequel elles entrent en application.

Sans doute les pratiques judiciaires des magistrats en charge des affaires concernant des mineurs, restent-elles encore ethnocentristes. Si Dominique CHARVET avait en 1972 annoncé « *l'émergence d'une social-justice* » au sujet de la justice des mineurs, Jacques FAGET précisait en 1992 que si nous assistions bien à la naissance d'un modèle de justice « *qui s'éloigne des lois pour se rapprocher du social* »¹, il précise que cette social-justice s'est accompagnée « *d'un investissement doctrinal proche du néant* », pour nombre de magistrats.

La fonction de juges des enfants, à quelques exceptions près, ne s'accommode guère de carrières au long cours. Ce type de poste ferait-il l'objet de spéculations carriéristes ? La question est particulièrement sensible. Si quelques magistrats nous ont ouvert leur porte, voyant dans notre recherche une occasion d'apporter un discours positif sur la justice des mineurs, d'autres se sont empressés de ne pas le faire. Faut-il y voir un début de réponse ?

Il n'est donc pas étonnant que les attentes sécuritaires et la pénalisation qui en découle, en même temps qu'elle précipite le déclin de l'activité civile de la PJJ, contribuent à museler la social-justice qu'incarnent les tribunaux pour enfants. Dans sa grande majorité, elle reste peu réactive au sein de l'espace social. Reclus au sein des tribunaux, sous la surveillance croissante de parquets en mal de contrôle, les juges des enfants peinent à investir les différents colloques, les formations, les lieux d'échanges. Certes, certains viennent mais ce sont souvent les mêmes convaincus. Ils sont là bien plus au nom de leur conscience militante, qu'au titre de leur mission de magistrat agissant pour la protection judiciaire de l'enfance.

¹ FAGET Jacques – Travail social et justice : Le rhizome pénal – Eres (trajets) - 1992

Conscients d'exercer au sein d'un corps judiciaire en sursis, dans une forme d'instinct de survie, les magistrats se recentrent sur l'audience et la procédure. Le « comment la mesure » qui ne doit certainement pas être occulté, est survalorisé au détriment du « pourquoi un suivi éducatif ». En obligeant par exemple à faire du service éducatif une partie du débat contradictoire, l'autorité judiciaire, plutôt que de confirmer son rôle, contribue à la « *juridicisation* »¹ de l'assistance éducative.

Le juridique néglige le sens, et ce sens prend forme au travers du suivi éducatif. Le rôle du juge des enfants va donc au delà de l'énoncé du droit, le juge des enfant doit pouvoir « ... *s'investir dans des fonctions qui, par leur spécificité, exigent, au-delà de la maîtrise des textes juridiques, un investissement en profondeur dans la connaissance des circuits éducatifs* »². Cet apprentissage, à supposer qu'il se fonde sur une volonté réelle d'occuper les fonctions de juge des enfants, ne peut se réaliser dans le cadre restreint de l'institution judiciaire. Cet obstacle franchi, encore faudra-t-il que lesdits services acceptent d'ouvrir leurs portes aux juges.

Tout reste affaire de volontés réciproques autour d'un objectif commun : l'enfant en danger.

A défaut, il ne serait pas étonnant de voir émerger des dispositifs éducatifs à fondements juridiques et normatifs, au détriment de dispositifs éducatifs privilégiant cohésion sociale et épanouissement de l'individu.

Nous avons pu le voir, dans l'exemple girondin, les difficultés inhérentes aux logiques judiciaires ne se réduisent pas aux échanges avec les institutions extérieures au tribunal de grande instance. Les logiques internes sont également source de difficultés. Si les magistrats que nous avons rencontrés nous ont assurés ne pas subir de mouvement de pénalisation particulier en audience de cabinet, cette pénalisation s'exerce au niveau des parquets mineurs. Là où le procureur aurait déféré certaines affaires de délinquance vers les juges des enfants, celles-ci font l'objet d'un traitement pénal au niveau des parquets dans le cadre de procédures de comparution immédiate. Les magistrats pour enfant étaient aptes à juger si l'acte délictueux devait relever d'une sanction, ou si celui-ci n'était que le symptôme d'une situation de danger qui méritait un traitement éducatif judiciaire civil. Et pourtant, « *l'idée de placer sous une même compétence judiciaire le traitement des mineurs délinquants et celui des*

¹ FAGET Jacques – Travail social et justice : Le rhizome pénal – Eres (trajets) - 1992

² GARAPON Antoine – SALAS Denis (sous la direction de) – La justice des mineurs : évolution d'un modèle – Bruylant – LGDJ - 1995

mineurs en danger a sa logique... La frontière est bien tenue qui sépare le délinquant de la victime ; si tout mineur en danger ne devient pas nécessairement délinquant, la plupart des mineurs délinquants sont ou ont été des mineurs en danger »¹. Ainsi nombre de situations de mineurs échappent au regard « expert » du juge des enfants. Cette fracture pénal-civil se creuse au rythme d'un sentiment d'insécurité qui n'est lui-même que la résultante d'un construit social.

Les tribunaux pour enfants peuvent également faire l'objet d'antagonismes néfastes à l'institutionnalisation d'une logique de justice des mineurs. « *Le tribunal pour enfant, quand il comprend plusieurs magistrats, présente parfois une juxtaposition de logiques individuelles* »². La justice des mineurs nécessite une spécialisation qui va au-delà des aspects juridiques et procéduraux, nous l'avons dit. Ceci implique que le corps judiciaire en charge des affaires mineurs soit à même d'exercer, surtout dans le cas de juridictions multiples, son propre processus d'institutionnalisation, qu'il élabore son propre dispositif de régulation.

¹ J.O. sénat – n°97 du 6 novembre 03 - Mathon

² GARAPON Antoine – SALAS Denis (sous la direction de) –La justice des mineurs : évolution d'un modèle – Bruylant – LGDJ - 1995

II. L'AEMO JUDICIAIRE : un dispositif témoin des attentes politiques et des transformations sociales.

Notre étude de l'AEMO judiciaire, sur trois départements, ne nous a pas permis d'appréhender un terrain ayant fait acte de candidature à l'expérimentation de l'assistance éducative inhérente à la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales. Il n'en reste pas moins que la place et le rôle majeur qu'ont pu prendre les départements dans les dispositifs de protection de l'enfance ne peuvent être remis en cause. La démarche décentralisatrice est venue accréditer l'idée selon laquelle : « *l'apparition d'un gouvernement territorial allait de pair avec l'intégration locale des politiques, en lieu et place des politiques d'état forcément segmentées, contrôlées par la seule administration déconcentrée et jugée peu efficace* »¹.

Pourtant qualifié d'échelon désuet et voué à la disparition, le département se révèle en matière d'action sociale et de protection de l'enfance, comme un espace dynamique à même de mobiliser des ressources humaines matérielles et financières pour la protection judiciaire de la jeunesse.

Au rang des acteurs de l'AEMO judiciaire, les structures de la PJJ affirment leur désengagement du milieu ouvert civil au profit d'un repositionnement vers des actions pénales. Cette dynamique profite essentiellement aux établissements du secteur associatif habilité, qui de leur côté, s'imposent comme des acteurs majeurs de l'AEMO judiciaire. Ceux-ci se trouvent néanmoins astreints à répondre aux exigences départementales en matière de protection judiciaire de la jeunesse. Démarche d'habilitation, procédure de tarification, ont intégré la place des départements comme organisme financeur, mais également comme structure à même de produire des politiques publiques concourant aux dispositifs de protection de l'enfance.

Ces modifications ont renvoyé l'autorité judiciaire à une place de spectatrice et ce, sans que le système judiciaire parvienne à intégrer les logiques et les orientations prédisposant des politiques départementales, indépendance de la justice oblige. Retranché derrière ce statut

¹ CHAUVIERE Michel – Le travail social dans l'action publique : sociologie d'une qualification controversée – Dunod – 2004 – p 196

d'indépendance, le cabinet du juge des enfants n'en reste pas moins perméable aux enjeux territoriaux.

L'émergence d'un réel débat contradictoire, et d'un nouveau droit des usagers et des familles, amène de nouvelles pratiques de cabinet. L'audience est devenue un lieu où s'affrontent :

- l'espace social, représenté par l'avocat des familles auquel elles ont de plus en plus recours
- les avocats pour enfants dont la forte présence traduit la place grandissante que l'enfant a pu prendre en tant qu'acteur social à part entière, et à même de mobiliser des intérêts des droits particuliers.
- les représentants des services éducatifs (associatifs ou non) défendant des logiques d'action propres à leurs secteurs respectifs .
- les inspecteurs de l'aide sociale à l'enfance représentant indirectement les intérêts de l'autorité administrative.

A/ PRESENTATION DU DISPOSITIF D'EXPERIMENTATION DE L'ASSISTANCE EDUCATIVE :

C'est donc la loi du 13 août 2004¹ qui à titre expérimental étend à compter du 1^{er} janvier 2005, les compétences des départements pour la mise en œuvre des mesures d'assistances éducatives décidées par l'autorité judiciaire dans le cadre des articles 375 à 375-8 du code civil. C'est là où la décentralisation de l'action sociale s'était réalisée par l'attribution de compétences obligatoires, sur la base du volontariat des collectivités, que cette expérimentation sera menée. On peut en effet s'interroger sur le fait que le premier ministre J.Pierre RAFFARIN, qui bien qu'ayant eu recours à l'article 49-3 de la constitution pour faire passer un texte sans discussion et sans vote, n'a pas poursuivi sa logique de « passage en force » lorsqu'il s'est agi du dispositif d'expérimentation de l'assistance éducative.

1. Présentation du dispositif d'expérimentation :

Nous l'avons évoqué, lorsque la mesure éducative est décidée par un juge au titre de l'article 375 du code civil : protection judiciaire, celle-ci relève de la responsabilité de l'Etat même si celui-ci n'exerce pas directement la mesure de protection. Rappelons toutefois que le département possède des compétences liées pour mettre en œuvre ces mesures, ces compétences s'exercent le plus souvent au travers des démarches d'habilitation et de tarification (comme en Gironde et dans les Landes), et plus rarement par une mise en oeuvre par ses propres services départementaux (en Charente par exemple).

Actuellement le rôle du département en matière d'aide sociale à l'enfance lui donne l'exclusivité dans la mise en œuvre de l'aide administrative à l'attention des mineurs et des jeunes majeurs.

L'article 59 alinéa 1 et 2, propose de modifier par voie d'expérimentation ce dispositif de protection judiciaire. Là où le juge peut décider seul de confier la mission d'apporter aide et conseil à la famille du mineur lorsqu'il peut être maintenu dans son milieu naturel ou qu'il choisit la personne physique ou morale à laquelle il le confie s'il est nécessaire de la retirer de ce milieu, l'expérimentation propose de confier à l'autorité administrative seule, la responsabilité de la mise en oeuvre de la mesure. Cette mesure intervient à deux exceptions près :

¹ Loi relative aux libertés et aux responsabilités locales – Acte II de la décentralisation

- la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative exercées par une personne physique.

- les mesures concernant le placement de mineurs dans des établissements recevant des personnes hospitalisées pour des troubles mentaux.

Cette expérimentation sera tenue pour une durée de cinq ans. Les départements candidats avaient un an à compter du 1^{er} janvier 2005 pour se porter candidat auprès du Garde des Sceaux, ce dernier disposant de quatre mois suivant le dépôt du dossier pour se prononcer. L'arrêt définitif de la liste des départements retenus pour l'expérimentation repose entièrement sur le pouvoir discrétionnaire du Garde des Sceaux. Une fois retenus, les départements devront conclure une convention avec l'Etat définissant les modalités concrètes d'extension de la compétence départementale. Celle-ci devra préciser les moyens « *soit en crédits soit en personnel, soit à ce double titre* ». Elle précisera également le devenir des « mesures en cours ».

L'article 59 IV prévoit la possibilité que ces dernières, dans la mesure où la décision serait postérieure à la convention, puissent rester à la charge du service missionné au moment de la décision, et ce jusqu'à leur terme.

Il convient de préciser que le terme entendu ne constitue en rien le terme du suivi éducatif, mais exclusivement l'échéance judiciaire¹. Si le juge des enfants renouvelle une mesure, et que cette décision intervient postérieurement à la signature de la dite convention, les suivis éducatifs incombant avant l'expérimentation aux services de l'Etat, pourront continuer à être mis en œuvre par les dits services.

Cette clause obligatoirement prévue au contrat, exclue les établissements et services du secteur associatif habilité. Ces derniers se retrouvent de fait dans une situation inconfortable, à même de mettre à mal l'indépendance associative.

De plus, l'article 59 alinéa II précise que l'habilitation, jusque là délivrée par l'autorité judiciaire sera dans le cadre de l'expérimentation « *...délivrée par le Président du Conseil Général du département où se trouve le siège du service ou de l'établissement demandeur, après avis conformes des Procureurs de la République et des présidents de tribunaux de grande instance du département* ». Les contrôles de ces établissements ou services restent soumis aux conditions de l'article L 313-20 du code de l'action sociale et des

¹ Soit deux ans, durée maximum pouvant exister entre deux décisions judiciaires (article 375 du code civil).

familles¹. Il en découle que ce contrôle restera de la compétence de la PJJ, sans préjudice des décisions du président du Conseil Général.

Face à cette nouvelle compétence départementale, le juge des enfants conserve ses compétences d'ordonnateur mais il ne pourra ni placer un enfant dans un autre département, ni choisir l'établissement ou le service d'accueil du mineur. Les modalités de mise en œuvre de la mesure ne seront plus de sa compétence, dans les départements ayant été retenus pour l'expérimentation.

L'expérimentation est prévue pour durer jusqu'au 1^{er} janvier 2010.

2. Origine du dispositif d'expérimentation et critique des motivations :

Ce qui avait été qualifié par le Premier Ministre de l'époque comme « *la mère de toutes les réformes* », découlait entre autre « ... *d'un souci de cohérence dans la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et de simplification du paysage administratif dans le domaine de l'action sociale* »². Malgré le volontarisme affiché, il n'en demeure pas moins que cette nouvelle étape dans le transfert des compétences est arrivée dans un contexte politique et social peu favorable.

Le climat social traduisait de profondes inquiétudes qui se sont notamment matérialisées autour du transfert massif de charges des personnels techniques de l'Education Nationale vers les collectivités locales, même si celui-ci a été différé suite à l'avis du Conseil Constitutionnel. Politiquement, les revers électoraux des élections régionales et cantonales partielles sont venus étayer les discours qui dénonçaient la poursuite du désengagement financier de l'Etat au profit d'une charge financière croissante des départements et des régions.

Il n'en reste pas moins que nombre de départements affirment la nécessité de faire une pause dans le transfert des compétences, « *les garanties données aux départements sur*

¹ Article L313-20 du code de l'action sociale et des familles : « Le président du conseil général exerce un contrôle sur les établissements et services relevant de sa compétence au titre des dispositions mentionnées aux a et c de l'article L. 313-3 dans les conditions prévues par l'article L. 133-2. L'autorité judiciaire et les services relevant de l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, exercent, sans préjudice des pouvoirs reconnus au président du conseil général, un contrôle sur les établissements et services mentionnés au 4^o du I de l'article 312-1. »

² Exposé des motifs relatifs à l'Acte II de la décentralisation.

l'accompagnement financier de la décentralisation continue de susciter des critiques non seulement d'élus de l'opposition, mais de la majorité elle-même »¹.

Cette disposition de l'acte II de la décentralisation, prend sa source autour de différents textes et rapports sur la protection de l'enfance. Même si nous devons prendre garde à préserver notre posture de chercheur vis-à-vis d'écrits relativement critiques à l'égard des acteurs de la protection judiciaire de la jeunesse dont nous sommes, la portée sociale et politique de ceux-ci est à considérer.

Au premier rang de ces écrits, nous trouvons un rapport d'enquête sénatorial de 2002 sur la délinquance des mineurs² qui faisait état d'un « *système de protection de l'enfance dévoyé* ».

Se référant au rapport de Pierre NAVES et Bruno CATHALA de 1998³, le rapport sénatorial pointe le caractère contraignant du cadre judiciaire, dans la mesure où celui-ci tend à soumettre les parents à la décision judiciaire. Il existe là, un certain paradoxe à réclamer un système fait de dispositifs où la loi sera respectée par les mineurs, alors que par ailleurs le cadre judiciaire, incarnation de la loi en la personne du magistrat, devrait autoriser que les décisions puissent ne pas s'appliquer, et être négociées par les familles des mêmes mineurs. Quelle serait dans un tel contexte la place de la responsabilité parentale ?

Les auteurs du rapport sénatorial reprochent ensuite aux travailleurs sociaux d'avoir recours de manière trop systématique à l'autorité judiciaire : **judiciarisation**, pour traiter les cas les plus difficiles, ce que confirmait M. Philippe NOGRIX représentant des départements de France dans son audition : « *Les signalements sont devenus de plus en plus nombreux de la part de l'Education Nationale et des travailleurs sociaux. En effet les éducateurs qui travaillent avec les familles sous la forme contractuelle se sont vus reproché de ne pas avoir pratiqué le signalement à l'autorité judiciaire et ont été sanctionnés. Ils ont donc maintenant tendance à signaler les choses dès que la déstabilisation commence* », la commission en déduisant une nécessité d'établir des liens plus étroits, une plus grande concertation, et une meilleure harmonisation des pratiques entre les autorités judiciaires et administratives.

¹ LATOUR José Marie – Décentralisation de l'action sociale : les risques d'enlisement – Le journal de l'action sociale – janvier 2005

² SCHOSTEK Jean-Pierre (Président) et CARLE Jean-Claude (rapporteur) - Rapport commission d'enquête sénatoriale n° 340 – tome 1- Délinquance des mineurs : La République en quête de respect (27 juin 2002)

³ NAVES Pierre, CATHALA Bruno - Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille - 1998.

Cette lacune se doublerait d'une confusion entre procédure d'assistance éducative et procédure pénale, des magistrats substituant des décisions relevant de l'article 375 du code civil à des mesures relevant de l'ordonnance de 1945. L'aspect financier de telles décisions étant pointé par les auteurs car, selon eux, les premières décisions incombent aux Conseils Généraux, alors que les secondes incombent à l'Etat. Là encore, nous pouvons faire part d'une certaine méconnaissance, puisqu'en affirmant que les mesures d'assistance éducative sont uniquement financées par les départements, il est fait fit des 9 483 mesures d'AEMO judiciaire civiles en cours au 31/12/2002 (année du rapport)¹, exercées par la PJJ et financées par l'Etat. Ces dernières représentent 24,96% de l'activité toutes mesures confondues (pénales et civiles au 31/12/2002) des services la PJJ.

En même temps que le rapporteur attribue des fonctions similaires à la « *protection administrative* » et à « *la protection judiciaire* », il annonce que la judiciarisation constitue une source de « *pollution* » entre les différents modes de prise en charge : « *le rôle préventif de la protection administrative est pollué par l'assistance éducative, elle-même polluée par des actions relevant de l'ordonnance de 1945, un glissement de la prévention primaire vers l'accompagnement des cas de délinquance est inévitable* ». Position critiquable, sans doute liée un amalgame entre le cadre juridique de la décision ayant conduit à la mesure (décision judiciaire ou mission de prévention), et le cadre juridique d'exercice de celle-ci (secteur administratif, secteur public, secteur associatif habilité,...). Ce que nous considérons pour le coup comme une confusion tend à répondre à la question « quel dispositif ? », avant de s'être interrogé sur ce qui établira le fondement juridique de celle-ci, à savoir « existe-t-il une situation pouvant faire courir un danger à l'enfant ? ».

Le dispositif d'expérimentation de l'assistance éducative s'origine également dans un rapport de la Cour des Comptes sur la protection judiciaire de la jeunesse de 2003². Au travers d'une critique acerbe des dispositifs et surtout de l'administration et des services, l'organe de contrôle dénonce « *un transfert des charges mal contrôlé* », l'attribution des mesures d'assistance éducative à un service financé par l'autorité administrative départementale (services relevant le plus souvent du secteur associatif habilité) ou à un service de la PJJ

¹ Sources : Ministère de la justice- Annuaire statistique de la justice (édition 2005) – la documentation française.

² Cour des Comptes - LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE – Rapport au président de la république - juillet 2003

financé par l'Etat, reste soumise au pouvoir discrétionnaire du juge des enfants. Dans les cas où certains territoires ne bénéficient pas d'une « *densité* » suffisante en établissements et services du secteur associatif habilité, le magistrat serait enclin à davantage confier les mineurs suivis, aux services de l'Etat. La proposition de la Cour des Comptes pour remédier à ces difficultés s'appuyait sur un argumentaire similaire à celui que nous évoquions au dessus, à savoir que le levier d'action réside plus dans un financement par « *fondement juridique des mesures* » que sur un rôle de pilote unique de l'assistance éducative confié aux conseils généraux.

Le rapport de la Cour des Comptes nourrit également la réforme expérimentale, en faisant part des « *difficultés de pilotage et de contrôle du secteur associatif habilité* » par les services de l'Etat. Le rapport dénonce une trop grande taille et une trop grande puissance de certaines associations qui se sont construites sur le dos de relations difficiles entre les services de l'Etat et les départements. A trop se disputer la légitimité de l'habilitation et surtout de la tarification des services associatifs, la PJJ et les autorités administratives départementales auraient failli à leur mission de contrôle.

L'expérimentation de l'assistance éducative n'est pas une réforme soudaine. Elle fait son lit dans un contexte mouvant et critique comme le montre les rapports précédemment évoqués. Le chantier de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale encore ouvert, l'avènement d'un nouveau droit des usagers, l'accès aux dossiers d'assistance éducative de ces mêmes usagers, fondent de nouvelles règles de droit qui doivent trouver leur place dans le quotidien des acteurs de la protection de l'enfance. A ce jour, le très faible nombre de départements candidats atteste de l'absence d'engouement pour cette expérimentation. Craintes quant aux transferts financiers pourtant promis par le gouvernement, alourdissement des dispositifs administratifs et gestionnaires départementaux pour exercer le suivi de l'expérimentation, accroissement des responsabilités juridiques des élus locaux, sont les principales raisons invoquées pour expliquer ces réticences. Nous avons pu constater certaines faiblesses, un manque de rigueur dans les motivations ayant concourues à la promulgation de cette expérimentation de l'assistance éducative. Il n'en reste pas moins qu'une restructuration du système de protection judiciaire de la jeunesse est en route.

B/ LE DISPOSITIF D'EXPERIMENTATION DE L'ASSISTANCE EDUCATIVE aboutissement de la dimension territoriale.

Nous l'évoquons au chapitre précédent, l'expérimentation s'ancre sur des rapports relativement critiques des systèmes de protection de l'enfance et de protection judiciaire de la jeunesse. Mais celle-ci trouve un positionnement naturel avec l'avènement de la dimension locale.

1. Le département : pilote d'une action sociale départementale qui s'est développée, pilote d'une protection de l'enfance discutée :

Si « *dans notre pays la solidarité est nationale avant d'être territoriale* »¹, les acteurs de l'action sociale², et à fortiori ceux de l'AEMO judiciaire se sont trouvés embarqués malgré eux au cœur de la démarche décentralisatrice. Cette nouveauté a fait apparaître un nouvel acteur de l'action sociale : la politique locale. Auparavant c'est une action sociale dépolitisée qui s'était développée. Une kyrielle de textes pourtant fondamentaux ont ainsi fait l'objet d'ordonnances de promulgation, c'est le cas de l'ordonnance de 1958 sur l'assistance éducative³. Les quelques lois votées par le Parlement⁴ se sont bornées à fixer de grands principes, leur mise en application s'étant quant à elle réalisée par une quantité de décrets pris hors de tout contrôle démocratique et parlementaire.

La décentralisation des missions de protection de l'enfance a transféré à l'autorité politique et administrative départementale, la responsabilité de mettre en œuvre et de coordonner des dispositifs complexes et coûteux. C'est donc sur la foi de l'affirmation « *qui paye doit décider* » que l'on a vu se développer des autorités administratives départementales en charge

¹ CHAUVIERE Michel – Le travail social dans l'action publique : sociologie d'une qualification controversée – Dunod – 2004 – p 6

² Le terme d'action sociale est ici utilisé comme un terme générique. Cette terminologie est assez récente puisqu'elle n'est apparue qu'en 1959 avec la création de « la direction de la population et de l'action sociale ». il n'existe aucune définition officielle de l'action sociale.

³ C'est également le cas de : l'ordonnance de 1945 sur la justice des mineurs, l'ordonnance de 1959 sur l'assistance administrative.

⁴ Loi de 75 sur les handicapés et les institutions sociale et médico sociales, loi du 2 janvier 2002 renouant l'action sociale et médico sociale.

des actions sociales. Selon Michel CHAUVIERE, c'est ainsi que la dimension territoriale a soumis tous le « *social en acte* »¹ au « *marché politique local* ».

Au travers de notre recherche, on note que les administrations départementales ont affirmé des politiques locales plus ou moins novatrices qui ont entraîné souvent malgré elles les autres entités actrices de l'AEMO judiciaire.

En Gironde, c'est un schéma conjoint de protection judiciaire de la jeunesse qui voit le jour, dans les Landes, c'est un règlement départemental d'aide sociale à l'enfance qui fait office de cadre à la fois légal et opérationnel, en Charente c'est un partage des compétences et des attributions en matière d'AEMO judiciaire. Afin d'assurer des transferts de charge de compétences, le législateur a contraint les administrations départementales à produire des schémas départementaux de protection de l'enfance.

Cet outil est devenu l'élément par lequel ont pu se développer des politiques novatrices en réponse aux attentes sociale, en témoignent les dispositifs spécifiques aux adolescents, les actions de prévention de la maltraitance, les procédures d'encadrement des signalements d'enfant en danger.

Doté d'un observatoire décentralisé de l'action sociale qu'ils financent² : **ODAS**, les départements assurent leur propre évaluation, leurs propres recherches et surtout leur propre promotion en matière d'action sociale et de protection de l'enfance. Ainsi lorsque Claire BRISSET³, dans son rapport annuel 2004 dénonce des disparités départementales importantes en matière de protection de l'enfance, l'ODAS dans sa lettre annuelle titre : Des disparités départementales en voie de résorption ».

Comme nous venons de le voir, si l'action de l'ODAS est parfois discutable en raison de sa relative dépendance financière à l'égard des départements, cet organisme a contribué à la stimulation des administrations départementales. La mise en réseau d'un grand nombre de départements a tout d'abord permis une plus grande lisibilité de l'action sociale départementale, et particulièrement autour de l'observatoire de l'enfance en danger. Participant d'une mise en commun, l'échange de données a, dans une certaine mesure créé une dynamique concurrentielle entre les différents départements, concurrence qui les a poussé à agir.

¹ Ensemble des expériences du travail social (définition de M. Chauvière)

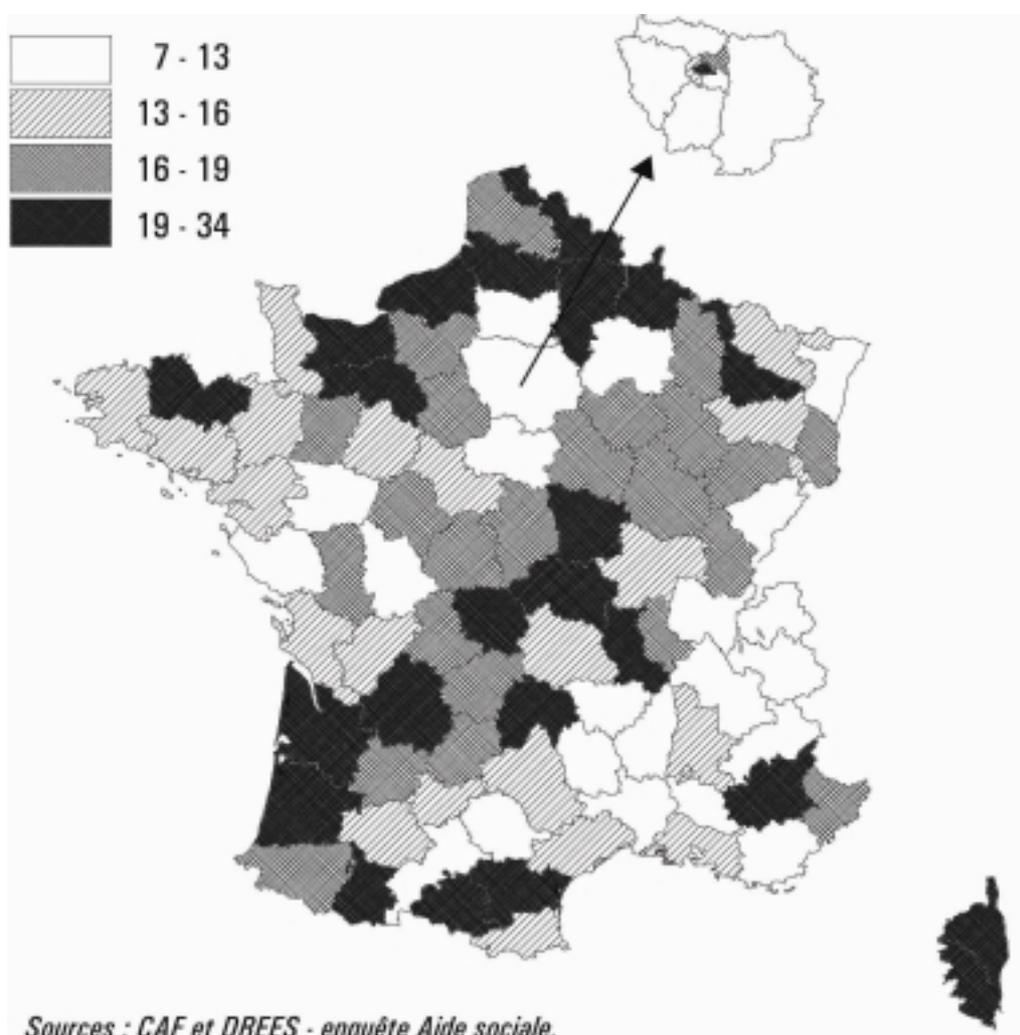
² C'est notamment le cas des trois départements au sein desquels nous avons mené nos recherches.

³ Nommé défenseur des enfants par M. Lionel JOSPIN alors premier ministre.

Notons toutefois que cette émulation, plutôt que d'alimenter un processus tendant à prendre chez le voisin ce qui ne se faisait pas chez soi, a favorisé des mécanismes où chaque collectivité accentuait et améliorait ses savoirs faire pour creuser l'écart avec son voisin.

L'action sociale connaît donc une progression constante depuis ces dernières années, l'aide sociale à l'enfance connaît de profondes disparités d'un département à l'autre.

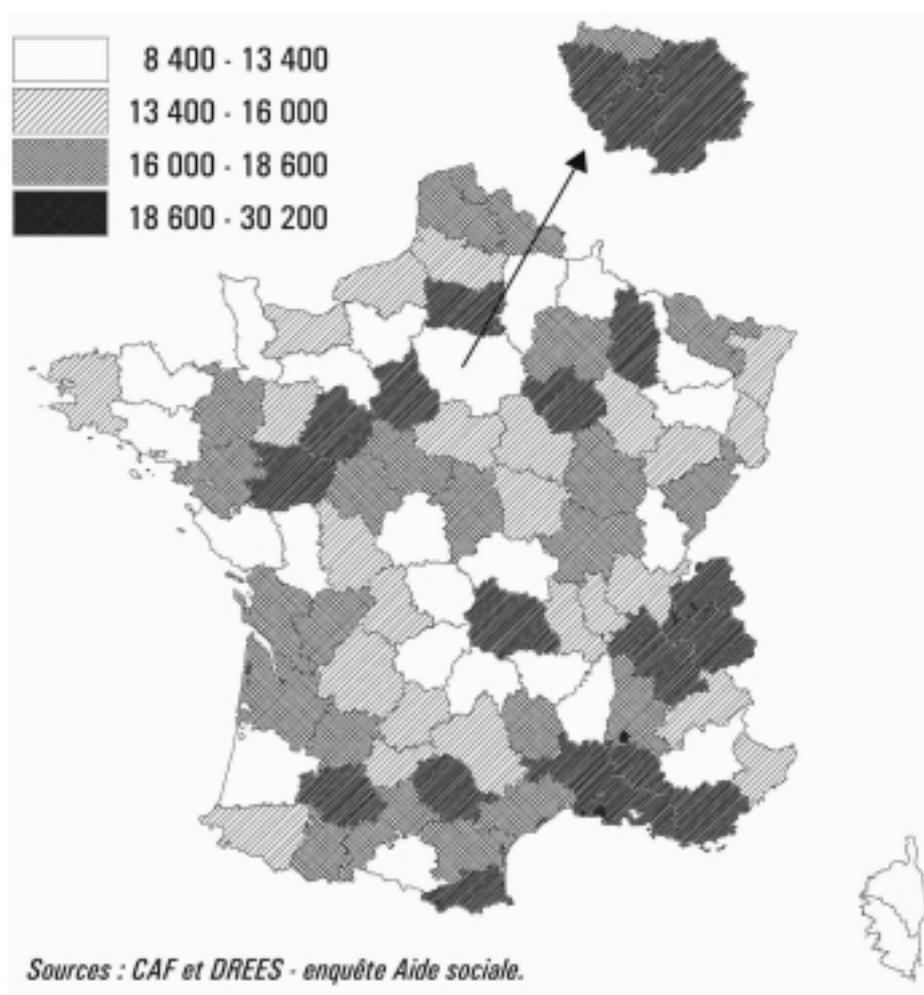
En terme de nombre de bénéficiaires, 50% des départements compte pour 1000 habitants de moins de 21 ans, 16 bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance. En revanche, un minimum de 7 bénéficiaires pour 1000 habitants est observé en HAUTE-SAVOIE, alors que ce chiffre atteint un maximum en CREUSE avec 34 bénéficiaires¹.



*Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance
pour 1000 habitants de moins de 21 ans sur la période 1999-2001*

¹ DREES- Etude et résultats - n°269 – octobre 2003

Il convient de compléter ces données en observant la dépense d'aide sociale à l'enfance par enfant aidé ; si 50% des départements dépensent plus de 16 000 € par enfant aidé, ce montant atteint un maximum dans le VAR avec 30 200 €, et un minimum dans le CANTAL avec 8 500 €¹.



Dépense par bénéficiaire de l'aide sociale à l'enfance sur la période 1999-2001

A partir des quatre niveaux de prestation établis par la DRESS pour son étude, nous requalifions la prestation de l'autorité administrative en matière d'aide sociale à l'enfance: d'inférieur à la moyenne nationale, d'immédiatement inférieure à la moyenne nationale, d'immédiatement supérieure à la moyenne nationale, de supérieur à la moyenne

¹ DREES- Etude et résultats - n°269 – octobre 2003

nationale. Précisons que dans son approche la DRESS a pris en compte le critère de la ressource départementale en tant que variable (annexe 5 et 5 bis).

Nous pouvons dire des trois terrains étudiés que **la CHARENTE** se situe dans une prestation de **niveau immédiatement inférieur en terme de nombre de bénéficiaires et d'un niveau de prestation immédiatement supérieur en terme de dépenses engagées par enfant aidé**. **La GIRONDE** se situe dans une prestation de **niveau supérieur en terme de nombre de bénéficiaires et d'un niveau de prestation immédiatement supérieur en terme de dépenses engagées par enfant aidé**. **Les LANDES** se situent dans une prestation de **niveau supérieur en terme de nombre de bénéficiaires et d'un niveau de prestation inférieur en terme de dépenses engagées par enfant aidé**.

Loin de souhaiter établir un tableau d'honneur des départements étudiés nous préférons tenter d'établir un lien entre ces constats et ce que nous avons observé en terme d'institutionnalisation des dispositifs.

La Charente pour laquelle nous l'avons vu, la situation de « *flux tendu* »¹ en terme de prise en charge des mineurs, développe une politique visant à consolider ses prestations, ses actions même si cela se réalise au détriment des besoins réellement exprimés. C'est le cas de l'AEMO judiciaire pour laquelle il existe des capacités de prise en charge limitées, et inférieures aux attentes de l'autorité judiciaire, mais pour laquelle les mesures exercées donne globalement satisfaction aux juges des enfants.

En Gironde, à partir d'une volonté politique annoncée de favoriser l'action sociale départementale, nous voyons que la dynamique visant à associer le plus grand nombre d'acteurs aux dispositifs, se traduit par une recherche de qualité² eu égard aux sommes engagées, mais également par un souci de répondre aux besoins exprimés que traduit le nombre de prestataires de l'offre..

Dans les Landes, la volonté politique se traduit par une action visant à offrir une prestation au plus grand nombre, même si celle si ne s'effectue pas dans les canons des pratiques éducatives (nombre important de mesures par travailleur social, actions de prévention menées par des personnels non éducatifs, ...).

¹ Propos recueillis auprès de l'administration départementale.

² Nous parlons de recherche de qualité car l'efficacité des dispositifs reste souvent dépendante des moyens financiers engagés.

Il est incontestable que la question de la ressource départementale, même si elle a été prise en compte dans cette étude de la DRESS, ne peut être évacuée lorsque que l'on s'intéresse à la question des choix opérés. Néanmoins, il est de la responsabilité de l'autorité administrative départementale, que ce choix de politique départementale fasse l'objet d'un débat local. Il est incontournable que ce débat institutionnel, produise du questionnement chez chacun des acteurs, et à ce titre conduise à l'émergence de demandes nouvelles et de besoins nouveaux. Leur prise en compte reste ensuite affaire de possibilité mais si l'on s'en remet à l'étude de la DRESS, il s'agit surtout d'une affaire de volonté.

Les actions nouvelles peuvent toutefois se développer au détriment d'actions existantes. Des actions innovantes font l'objet de choix politiques stratégiques, soit parce que peu coûteuses, soit par ce qu'elles s'avèrent médiatiquement et politiquement porteuses. Elles peuvent ainsi avoir un effet vitrine, qui ne concourt qu'à la mise en place d'un paravent destiné à masquer d'importantes lacunes sur des actions primaires relevant de l'obligation légale.

2. Avènement d'une terminologie administrative qui prédispose des changements :

Le département s'affirme comme pilote de la protection de l'enfance à la faveur d'une volonté politique et d'une reconnaissance par le législateur¹. Mais cette reconnaissance, aujourd'hui acquise comme un état de fait, s'est imposée par l'émergence d'une nouvelle terminologie relative à la protection de l'enfance. Imposer le département et sa politique d'aide sociale à l'enfance n'a pu se réaliser qu'à partir d'une substitution de la sémantique étatique et judiciaire issue à la fois de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'ordonnance de 1958 portant création de l'assistance éducative et du code civil.

C'est particulièrement **le danger** qui fait l'objet de cette remise en question. Le vocabulaire administratif plus enclin à se situer dans le champ de la prévention ou dans le champ du placement, en amont ou en aval de l'AEMO judiciaire, a fait émerger les termes « **de risque, de maltraitance, de protection de l'enfance, de protection administrative,...** »

Comme nous l'avons exposé, le signalement reste l'élément par lequel arrive la décision judiciaire préliminaire à toute mesure d'AEMO judiciaire. Les recours grandissant aux notions de maltraitance ou de risque de maltraitance viennent attester d'un certain décalage entre l'attente administrative centrée sur un type de symptomatologie familiale : **la maltraitance**, et ce qui fonde la saisine judiciaire : **le danger encouru par l'enfant**. Si la

¹ Lois de décentralisation et lois relatives à la protection de l'enfance.

maltraitance appartient au champ du danger, cette focalisation sur un type de danger contribue à dévoyer les autres facteurs de danger, et peut conduire à terme à les évacuer de la protection de l'enfance.

Interpellés sur leurs attributions législatives de protection, peu de départements étaient à même de répondre directement à ces attentes en matière d'AEMO judiciaire. Le mode de réponse a donc été de s'adapter en répondant à partir des compétences développées au sein des services départementaux de protection de l'enfance en matière de polyvalence de secteur.

Dans ces secteurs où l'observation sociale est très présente, où l'évaluation sociale fait partie des pratiques et des missions attribuées de longue date, le terme de risque est souvent employé pour qualifier les situations limites, situations nécessitant une intervention à même de susciter en cas d'aggravation une saisine de l'autorité judiciaire.

C'est le plus souvent à partir de cette notion que sont passés les contrats d'aide éducative à domicile (anciennement AEMO administratives) entre les familles et l'administration départementale.

La maltraitance, classée au départ au rang des symptômes à même de signifier une situation de danger, elle-même élément déclencheur d'une intervention éducative judiciaire, s'est affirmée comme une notion nécessitant un traitement spécifique. Les actions du défenseur des enfants, des associations de lutte contre la maltraitance ont contribué à cette distinction, tendant à différencier le danger de la maltraitance. Affaires et autres procès médiatisés auront achevé de faire émerger la maltraitance comme « danger des dangers ». Par vagues successives, cette question a été intégrée et précisée dans les textes législatifs relatifs à la démarche décentralisatrice. A ce titre les missions de l'observatoire de l'enfance en danger sont éloquentes : « *l'observatoire de l'enfance en danger contribue au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la maltraitance envers les mineurs...* »¹.

Saisies par force de ces questions les autorités administratives n'ont eu qu'à rapprocher leurs savoirs-faire de ce discours. Selon l'idée qu'une bonne prévention pourrait éradiquer la maltraitance, bien prévenir pourrait en revenir à protéger.

¹ Titre III – Article 9 - 3° - de la loi du 2 janvier 04, relative à l'accueil et à la protection de l'enfance

Ce franchissement sémantique contribue sans doute à ce que les actions de prévention en viennent peu à peu à être classées parmi les actions de protection. Il en résulte une confusion que nous avons déjà pu relever et qui bénéficie aux actions de l'autorité administrative¹.

Nous pouvons également avancer l'idée selon laquelle le rapport Naves-Cathala, les ouvrages², les différents rapports parlementaires dénonçant l'incapacité des systèmes de protection à traiter « efficacement » les problèmes de maltraitance, à juguler les problèmes de délinquance ont contribué à mettre à mal les systèmes de protection généralistes. C'est donc vers une logique de traitement par la spécificité des problématiques que se sont développées les actions. Si c'est bien souvent la réactivité associative qui a permis d'apporter des réponses concrètes, si c'est par le secteur associatif que les dispositifs sont mis en œuvre, le département est celui qui donne l'habilitation ou le conventionnement, mais c'est surtout en sa qualité de financeur qu'il s'impose comme le maître d'œuvre incontesté de la protection de l'enfance, et qu'il relègue les autres acteurs au rang de partenaires associés.

La logique de protection s'est longtemps traduite par des mesures de placement ordonnées par l'institution judiciaire. Au niveau départemental les centres départementaux de protection de l'enfance ont été des outils privilégiés de cette logique d'action. Sous la pression des associations familiales, des lobbyistes de la cause enfantine, l'idée d'un placement trop souvent destructeur, a fait son chemin.

Si, dans un premier temps, les départements y ont vu une mise en cause de leurs actions de protection, la rationalisation des dépenses aidant, les administrations départementales ont saisi le discours réclamant la déjudiciarisation de l'assistance éducative pour tenter de limiter les actions de placement, au profit d'actions de milieu ouvert dont le coût peut s'avérer plus de vingt fois inférieur à celui d'une prise en charge en établissement. Déjudiciariser est devenu pour les départements un moyen de réduire les dépenses d'une part, et de valoriser des actions de prévention qui échappaient à l'autorité judiciaire puisque les autorités administratives départementales en étaient les seules maîtres d'œuvre, bref, un

¹ Dans ce même mémoire **2. - A/ - 2. Origine du dispositif d'expérimentation et critique des motivations – deuxième paragraphe**

² Nous pouvons citer à titre d'exemple : BERGER Pierre – L'échec de la protection de l'enfance – Dunod - 2003

moyen d'aller vers la formule « qui paie doit pouvoir décider », entendue lors de nos entretiens de recherche.

3. Une nouvelle phase de territorialisation en cours :

Une récente étude de l'ODAS vient de mettre en lumière, une caractéristique que nous avons pu observer au cours de notre recherche : il s'agit d'une nouvelle phase de territorialisation. Celle-ci a eu cours en Gironde, et dans les Landes, et elle se prépare en Charente. Les attentes en termes d'efficacités des dispositifs de signalement, les besoins organisationnels en terme de contrôle et de contenance des dépenses d'aide sociale, se sont doublés d'une volonté d'apporter des réponses publiques aux questions sociales de maltraitance, de pédophilie, d'inceste.

Si l'on en croit la lettre de l'ODAS¹, là où les départements ont effectué une déssectorisation de leur intervention, s'est organisée une logique d'économie d'échelle puisque « en 1995, les redécoupages des premières années de décentralisation avaient une vocation essentiellement gestionnaire ».

Sur les vestiges de la polyvalence de secteur, cette nouvelle territorialisation serait « stratégique », et permettrait « aux exécutifs départementaux d'assurer des réponses de proximité plus pertinentes ». Si cet argument est cité en première intention par les départements, il laisse rapidement place aux attentes gestionnaires.

D'autre part cette nouvelle territorialisation tendrait à répartir les charges de travail entre territoire afin de mieux répartir la charge des allocations, des aides, et des personnels.

Cette recomposition bénéficie à la création de pôles : équipes pluridisciplinaires où évoluent à la fois des travailleurs sociaux polyvalents et également des travailleurs sociaux spécialisés dans un type de réponse. Si cette organisation apparaît séduisante pour nombre de départements, elle fait déjà émerger de nouvelles problématiques dans les départements où elle se pratique depuis quelques années.

A titre d'exemple, le responsable de la Direction Enfance Famille nous faisait part d'un grand nombre de déplacements « coûteux » effectués par « les référents enfance famille ». Issus des

¹ Lettre de l'ODAS (février 2005) – Organisations et territoires d'action sociale départementale : une cohérence renforcée. Cette diffusion traduit le résultat d'une enquête lancée auprès des départements, en 2004.

logiques d'actions propres à la spécialisation, intrinsèques à la mission éducative, ces mouvements multiples à l'échelle d'un territoire rural vaste, semblent générer des dépenses « nouvelles », et incompressibles, si la prestation éducative veut être préservée. Frais de route, temps de trajets, constituent des postes budgétaires, devant être pris en compte dans la charge de travail incombant à chaque professionnel.

Il n'en reste pas moins que cet exemple, seul exemple cité pour évoquer les limites du fonctionnement en pôle, traduit la prégnance massive de la dimension gestionnaire et financière.

L'existence de ces pôles rend compte du passage de la logique territoriale à la logique sectorielle. L'espace territorial hérité des circonscriptions d'action sociale est devenu un lieu de redistribution de l'action sociale départementale « *sectorielle* »¹. Mais les conséquences de cette logique sont plus vastes. Nous avons assisté à la segmentation d'une part, des compétences des services administratifs et des services judiciaires, et d'autre part à celle des domaines de la prévention et de la protection. Ainsi dos à dos, les organisations chargées des politiques éducatives, n'ont eu de cesse de concourir à la légitimité suprême en matière de devenir de l'aide sociale à l'enfance.

Pourquoi la légitimité historique de la PJJ, la légitimité financière de l'administration départementale et la légitimité innovante du secteur associatif habilité devraient-elle s'opposer ?

Perdant de vue la nécessaire complémentarité des dispositifs, oubliant le rôle de passeur neutre qu'incarnent les juges des enfants entre les différents dispositifs, les services et institutions socio-judiciaires, les autorités administratives, les lobbyistes de la cause enfantine ont participé à la déliquescence de ce qui lie les dispositifs les uns aux autres.

C'est un problème de cohésion de la politique de protection de l'enfance qui se pose aujourd'hui.

¹ MULLER Pierre – Les politiques publiques – PUF Que sais-je ? - 2003

Précisons à l'attention des éventuels travailleurs sociaux qui accèderaient à ce mémoire que le terme est à considérer dans son acception politique : il s'agit de dispositifs incarnés par des professionnels spécialisés.

Dans chacun des trois départements observés cette cohésion est en jeu à des degrés divers. L'absence de moyens, le recours à des logiques individuelles des services, ne permet au dispositif charentais que de gérer l'urgence. Pour le moment aucune perspective de planification des actions n'est possible. L'apparente stabilité dénote de l'impossibilité de mettre en tension les enjeux de la protection de l'enfance. Pourquoi mettre en question, là où il ne nous est pas permis / possible d'agir ?

Dans les Landes la problématique est autre. L'autorité départementale a défini « sa » politique de protection de l'enfance, et celle-ci devient « la » politique départementale en la matière. « *Suivez mon panache blanc* » avait dit un roi célèbre. Dans ces conditions le développement de certains dispositifs peut se faire au détriment d'autres. La rigidité de la procédure réglementaire risque d'empêcher les démarches innovantes, surtout si celles-ci ne sont pas au rang des priorités départementales. Mais peut-être que dans un département où la volonté d'agir est affichée, l'autorité politique départementale n'est, elle, qu'une entité qui ne demande qu'à se laisser convaincre ?

En Gironde, si l'effort existe d'associer les acteurs des dispositifs, le fait que le département soit le chef de file de l'action n'est pas sans incidences. Nous l'avons dit la terminologie administrative segmente à la fois les secteurs relevant de la prévention et de la protection, et d'autre part les logiques judiciaires et administratives. Les tensions qui existent actuellement entre le tribunal des enfants et les représentants de l'autorité administrative auront peine à se résorber tant que ne sera pas dépassée la logique sectorielle de pôles d'action. Si le passage de la prévention existe grâce à la procédure de signalement, mais surtout la décision judiciaire, aujourd'hui la démarche inverse n'existe pas. En l'absence d'autorité à laquelle il serait possible d'avoir recours, les dispositifs judiciaires comme l'AEMO ont bien du mal à trouver une continuité dans le dispositif de prévention.

III. UNE NOUVELLE POLITIQUE DE PROTECTION JUDICIAIRE DES MINEURS : de profondes modifications structurelles en vue.

L'expérimentation de l'assistance éducative émerge dans un contexte favorable, et malgré le peu d'engouement qu'elle suscite, elle s'impose comme conséquence directe de la position de chef de file de la protection de l'enfance attribuée aux autorités administratives départementales. Ainsi l'ODAS écrit : « *Les départements assurant déjà l'essentiel des mesures d'assistance éducative (en milieu ouvert et en établissement), il semble logique d'ouvrir le débat sur la possibilité de leur confier la pleine responsabilité de ce domaine ... Ce transfert permettrait une simplification de la tarification dans les structures habilitées justice. Dans cette hypothèse la PJJ conserverait ces prérogatives pour l'exécution des mesures pénales* »¹. Nous constatons que cette proposition à elle seule, recèle l'essentiel des dispositions de l'article 54 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales. Là où l'ODAS espère une finalisation de la prise de pouvoir des départements, l'Etat annonce un nouveau transfert de compétences qui est entendu comme son désengagement financier.. Michel FRANZA déclare à ce propos², « *il est clair que cet article se trouve noyé dans des préoccupations davantage liées aux transferts de financements* ».

L'affirmation du rôle de pilote confié aux départements s'est effectuée durant la première phase de décentralisation, au point que certains avancent l'idée selon laquelle, c'est l'action sociale qui a le plus bénéficié (ou subi) de ce transfert de compétences du centre vers la périphérie. Si l'Etat s'était en tant que centre, positionné en pilier de l'action de solidarité nationale, la décentralisation a conduit à ce que le rôle de chef de file de l'action sociale se reporte sur les départements. Une des premières conséquences a été de couper l'influence d'une direction de l'action sociale encore naissante. Nous voyons aujourd'hui que se dessine un nouveau centre autour de l'administration départementale. Un centre local, un nouveau territoire aux vertus dynamiques souvent encensées³.

¹ Décentralisation et action sociale : Clarifier les responsabilités – Rapport de l'ODAS sur l'acte II de la décentralisation – Février 2003

² ASH n°2372 du 10 septembre 2004 – La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales.

³ MABILLEAU Albert – Les génies invisibles du local. Faux semblants et dynamiques de la décentralisation – RFSP – n°3-4 - juillet 1997

A/ TERRITORIALISATION : Une dimension génératrice d'instabilité pour l'AEMO judiciaire:

Si l'on se réfère à une enquête réalisée par l'assemblée des départements de France, la territorialisation bénéficie avant tout, à des services et des politiques au premier rang desquels est citée l'action sanitaire et sociale. Les besoins d'adaptation aux spécificités locales et surtout les préoccupations gestionnaires ont contribué à ériger en modèle les équipes de professionnels spécialisés. Nous l'avons déjà évoqué, la polyvalence de secteur, a été sacrifiée au profit d'une pluridisciplinarité sectorielle. L'aide sociale départementale a glissé d'une organisation basée sur les secteurs géographiques, vers un modèle qui valorise l'articulation des secteurs professionnels de l'action sociale. Pourtant comme le précise Thierry CLEMENT, si la désectorisation (géographique) porte avec réussite les espoirs gestionnaires, *« cette organisation s'adapte mal aux cantons ruraux où il y a ..., un besoin d'identifier fortement l'assistante sociale qui assure le travail sur le secteur »*¹.

L'approche globale, issue de la territorialisation de l'action sociale départementale marginalise l'AEMO judiciaire. Cette approche singulière reste assimilée à une mission de « sous-traitance » d'une mission judiciaire. Preuve de la filiation naturelle avec les activités de la PJJ. Comme le regrette les rédacteurs du rapport BROISSIA, *« l'AEMO peut être ordonnée par le juge hors toute saisine de l'ASE, qui aura pourtant à en assumer le financement ; en outre, le service d'AEMO habilité, qui rend compte de son action directement au magistrat, peut, hormis la période de tarification, ne jamais entrer en contact avec les services du département, qu'ils soient chargés d'une mission générale d'action sociale ou d'une mission de protection de l'enfance, et ce, en contradiction parfaite avec l'exigence d'une approche globale, décloisonnée et concertée des situations familiales »* *« Comme l'ensemble des partenaires les services AEMO sont appelés à travailler en réseau et en complémentarité avec les intervenants »*².

Les incantations partenariales sont-elles fondées ?

Pour solliciter le rapprochement des services AEMO, des services de l'ASE, la pluridisciplinarité intersectorielle est avancée comme argument massue. C'est l'absence de

¹ BIDAUL Marie - Départements : les services sociaux réorganisés – La gazette santé-social - n°7 – avril 2005

² BROISSIA (de) Louis – (sous la présidence de) - Rapport sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés - 2005

partage d'informations relatives aux familles qui semble faire défaut. En effet le travail partenarial reste une préoccupation de l'institution judiciaire, comme nous en ont fait part les magistrats rencontrés. Dans le cadre de leur mission de suivi des mesures, ils s'attachent à ce que les services éducatifs prennent en compte les événements ou phénomènes qui se produisent dans l'environnement social de l'enfant (école, démarches des parents, implications sociales des membres de la famille, ...). Ceux-ci sont autant d'indicateurs que le travailleur social d'AEMO ne peut recueillir sans un travail conjoint avec les autres organisations ou institutions en contact avec l'enfant.

Mais dans cette citation, c'est beaucoup plus l'absence de **maîtrise technique** et **d'emprise gestionnaire** sur ces dits services AEMO, qui semble poser problème aux partisans d'une administration départementale « tour de contrôle » des dispositifs de protection de l'enfance.

Le partage pluridisciplinaire reste un construit mythifié. L'échange d'informations entre travailleurs sociaux dans le cadre d'un secret professionnel partagé se produit dans un cadre où la grande majorité des services évoquent une charge de travail trop importante. Dans ce contexte, l'échange d'information risque de se transformer en une reconstruction de l'histoire familiale, à laquelle s'ajouteront d'éventuelles interprétations. Ce matériau ainsi objectivé, deviendra la réalité familiale collectivement produite, et collectivement intégrée. Tous les éléments pour une stigmatisation à grande échelle des problématiques familiales sont ici réunies.

Il semble que de ce point de vue, le débat contradictoire qu'offre l'institution judiciaire, présente d'autres garanties, ne serait-ce que par la présence possible d'avocats (pour le mineur, pour ses parents, ou pour chacune des deux parties).

Ce fonctionnement par pôles technique, s'accompagne d'une volonté d'instituer un référent unique pour chacune des situations étudiées. A nouveau il est question de recruter ce référent au sein des services de l'ASE ; comme en atteste l'existence des référents enfance-famille à la DEF de Gironde. A l'instar de l'initiative « parcours en protection de l'enfance »¹, il s'agit d'offrir par un intervenant fil rouge centralisateur de tout ce qui concerne la situation de

¹ « Parcours en protection de l'enfance 2003/2004 : présentation de l'expérimentation », ODAS (Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée), 2004.

l'enfant, une plus grande lisibilité et éviter les phénomènes d'interaction entre les institutions. L'idée apparaît séduisante, mais là encore sa mise en œuvre pratique ne pourra s'accommoder d'un trop grand nombre de situation par référent.

A défaut, le partenariat se transformera en piège administratif, dont l'une des conséquences bien connue est la « réunionite ». Les contacts avec les mineurs iront en se raréfiant au point que le référent ne possède qu'une connaissance administrative des situations, avec les risques de construire et de conforter au grès des échanges une analyse erronée de la situation familiale. Porteur d'un discours abstrait, sans possibilité de construire une dialectique entre observations et interprétations, le référent se trouvera en situation de faiblesse à l'heure où la juridicisation confère aux famille une forme de participation aux décisions concernant leur enfant. Quelle place le législateur et les autorités départementales prévoient-elle d'accorder au droit des familles dans ce fonctionnement inter-institutionnel ?

La volonté d'imposer une maîtrise technique des intervenants de l'AEMO judiciaire au sein des commissions pluridisciplinaires, constitue une ressource qui à terme pourrait conduire certaines administrations départementales à se départir de missions éducatives au prétexte qu'un service éducatif, déjà financé par elle intervient déjà. Nous y voyons également un intérêt du point de vue gestionnaire, car « *les relations entre institutions et collectivités sont principalement façonnées par des questions financières* »¹.

Cette stratégie pluridisciplinaire globale permet également de gérer les situations de pénurie en organisant un saupoudrage d'interventions socio-éducatives à minima. C'est ainsi que nous avons constaté que certains départements avaient recours à des professionnels, qui bien que travailleurs sociaux, ne présentaient pas les critères de qualification, donc de formation, pour les missions éducatives qui leurs sont confiées. A l'heure où les exigences qualitatives se multiplient, comment justifier d'une déqualification des personnels affectés à la mise en œuvre des dispositifs de protection de l'enfance, et une absence de reconnaissance des personnels impliqués dans ces missions.

Pourtant, le même rapport BROISSIA, s'inquiète de ce que les départements soient astreints à financer des mesures comme l'AEMO judiciaire « *sans maîtrise de leur part, en raison... de l'application de conventions collectives sur lesquelles ils n'ont pas autorité* ».

¹ LATOUR Josée-Marie – Décentralisation de l'action sociale : les risques d'enlisement – Le journal de l'action sociale – janvier 2005

Les rédacteurs de ce rapport voient en l'expérimentation de l'assistance éducative une opportunité pour les départements de faire, entre autre, adopter le modèle territorial de pluridisciplinarité intersectorielle, en particulier lorsque « *le partenariat ne s'instaure pas* ».

L'AEMO, de par sa spécificité judiciaire, se trouve suspectée d'individualisme au détriment d'une action en réseau. La primauté de ce dernier sur toute autre forme d'action marginalise les dispositifs de protection agissant sur les individus dans leur milieu de vie. L'intervention en réseau tendrait plutôt par des actions multiples à organiser le milieu de vie qui accueille l'individu. Là où la première forme d'intervention valorise l'introspection individuelle des acteurs de la situation de danger, la seconde recherche une régulation groupale des comportements à l'origine de la situation porteuse de danger.

Les travailleurs sociaux en charge des mesures d'AEMO se voient donc invités à abandonner leur modèle d'intervention, que la justice des mineurs avait voulu individualiser, une mesure valant pour un enfant, qu'il s'agisse de fratrie ou non. La tendance est grande du point de vue administratif de compter une mesure pour une famille, ce qui dans le cas de fratries impose une action forcément groupale.

B/ UNE RECOMPOSITION DES LOGIQUES D'ACTION : L'assistance éducative en question :

Les facteurs à même de générer des changements sont nombreux. Nous l'avons vu ceux-ci reposent sur l'avènement d'une terminologie administrative, qui s'est elle-même accompagnée d'une sectorisation de l'action. L'absence de lisibilité qui résulte des logiques d'affrontement entre les partisans des systèmes administratifs et les défenseurs du système judiciaire de protection de l'enfance, conduit certains à réclamer une réforme de la protection de l'enfance. Cette dernière « *a permis de construire un espace d'intervention intermédiaire légitime, entre l'enfance délinquante et l'enfance victime ou maltraitée* »¹. La protection de l'enfance concerne aujourd'hui 235 000 enfants².

L'accentuation de la logique visant à assimiler danger et maltraitance, visant à confondre légitimation de l'action et symptôme, n'est pas anodine. Celle-ci concourt à réorienter l'action de protection de l'enfance vers les compétences de l'autorité administrative. L'acte II ne s'inscrit donc pas dans « *une nouvelle étape de la décentralisation, mais dans un prolongement, une logique de finalisation* »³.

En tout premier lieu nous assistons à une scission qui deviendra définitive entre l'assistance éducative judiciaire et les mesures à l'attention des mineurs délinquants. Les mesures d'assistance éducative et donc d'AEMO deviendront compétence exclusive des Conseils Généraux. Les dispositions de l'expérimentation si elles se généralisaient feraient des autorités départementales des autorités hégémoniques qui seraient chargées d'organiser le rapport dialectique entre protection administrative et protection judiciaire. Face à cette puissance le secteur associatif habilité n'aura d'autre possibilité que d'adhérer à la politique départementale, sans quoi le jeu de la concurrence pourrait bien mettre à mal un certain nombre de services éducatifs.

Quels en seront les effets pervers pour le secteur associatif ?

Le risque est grand de voir se développer le poids des réseaux, des influences, toujours néfaste à un débat apaisé et constructif. La recherche d'alliance représente une perte de temps

¹ CHAUVIERE Michel – Le travail social dans l'action publique. Sociologie d'une profession controversée – Dunod - 2004

² Le Monde du 07 septembre 2005.

³ BICHVILLER Jean-Paul – Décentralisation : acte II et protection de l'enfance – RAJS – JDJ - nov 2004

et d'énergie, mais elle vient en compensation d'un militantisme associatif en perte de vitesse. C'est pourtant cet engagement des administrateurs qui, plus la quête d'une hypothétique défense de ses intérêts par un lobbying de couloir, peut constituer une force politique. Les actuels mouvements de regroupement dans le secteur associatif présentent d'ailleurs une forme de résistance intéressante.

Les associations faisant le choix d'une résistance isolée se verront contraintes à la logique « *entrepreneurial* », sacrifiant ainsi leur « *raison sociale* »¹. Seraient-elles condamnées à mettre sur le marché des produits plus compétitifs, plus performants que l'association voisine ? Il conviendrait également de se demander si la démarche qualité, le concept d'évaluation, l'élaboration de référentiels de bonne pratique ne constituent pas des normes de contrôle agissant comme des sources de pressions supplémentaires pouvant précipiter la marchandisation de la notion d'utilité publique.

La porte du secteur marchand n'est plus très loin.

Dans un contexte où les démarches d'habilitation, de tarification, s'effectuent dans le cadre d'une collégialité, les associations, les collectivités et l'Etat se trouvaient en situation d'associés-rivaux. La force régulatrice de cette démarche confère au secteur associatif une fonction de « *relais des politiques publiques et inversement les associations interpellent les pouvoirs publics afin d'obtenir des décisions conformes à leurs aspirations* »².

La crise de pouvoir des conseils d'administration d'associations, ajoutée à la prise de pouvoir annoncée des départements en matière d'assistance éducative, viennent briser le fragile équilibre relationnel qui préserve l'indépendance associative. Sans doute la délégation de la défense des intérêts associatifs aux directeurs généraux ou aux directeurs de services, n'est elle pas étrangère à ce phénomène. Animé parfois de préoccupations carriéristes, souvent les premiers acteurs d'une recherche d'alliance, ils se sont éloignés d'une position politique tendant à affirmer la raison sociale de l'association qui les salarie. Ils se sont transformés en éminence grise, réfugiés derrière les personnes morales que constituent les présidents d'association. Le souci d'image peut également conduire ces mêmes directeurs à céder aux chimères du contrôle avec les risques évoqués plus haut. Pour le secteur associatif habilité

¹ CHAUVIERE Michel – Le travail social dans l'action publique. Sociologie d'une profession controversée – Dunod - 2004

² LAFORCADE Michel – L'état et la gestion des services publics sociaux et médico-sociaux par des associations – RGCT- n°15 – janvier février 2001

comme pour les collectivités locales la décentralisation aura été plus administrative, que politique.

La PJJ en route vers une spécialisation pénale :

Nous l'avons observé, à de rares exceptions locales près, la PJJ confirme depuis ces dernières années son désengagement vis-à-vis des missions de milieu ouvert civiles qui étaient les siennes. Ce qui avait fait l'une des spécificités de l'ordonnance de 1945, à savoir, considérer le mineur délinquant comme un enfant en danger, ne correspond plus aux exigences sécuritaires vers lesquelles tend actuellement notre société. Les mises en cause régulières de cette administration, dont l'une des plus récentes avait la forme d'un réquisitoire, n'ont eu de cesse de jeter le discrédit sur les missions de la PJJ et ont conduit à un recentrage vers les missions pénales et des redéploiements de personnel auprès de l'administration pénitentiaire.

Un retour de l'histoire, si l'on se souvient que la justice des mineurs, en même temps qu'elle s'affirmait, avait eu beaucoup de peine à s'imposer en tant que telle. L'ex-éducation surveillée reviendrait-elle à ses origines, serait-elle condamnée à s'accommoder de la tutelle pénitentiaire ?

Les dispositions de l'acte II ne sont pas de nature à inverser la tendance. Non seulement la PJJ ne pourra qu'à de rares exceptions locales, conserver des prérogatives en matière d'exercice des AEMO judiciaires, mais elle perdra rapidement son rôle d'organisme délivrant des habilitations, et intervenant dans le système de tarification. Condamnés à ne rien avoir à faire en matière civile, les acteurs de la PJJ se verront exclusivement consacrés à des missions pénales. Même s'il existe actuellement des velléités locales de conserver des prérogatives en matière d'investigation, elles se heurtent à une offre privée « libérale »¹, que ni la PJJ, ni le secteur associatif habilité ne pourront contenir.

Autorité administrative versus autorité judiciaire : Quel avenir pour les juges des enfants ?

Comme le fait remarquer un article de la revue TESS², avec l'expérimentation de l'assistance éducative, « *le juge n'aura plus à rechercher la solution la plus adaptée à la protection de l'enfant* ». Extraite de son contexte, prise avec ironie, la formule pourrait laisser

¹ Il s'agit de collaborateurs de justice, qui exercent seuls et ne sont rattachés à aucun service à même de garantir un niveau de prestation.

² VERBAUL Alex – Assistance éducative : la voie de l'expérimentation – TESS n°19 – mai 2005

penser que l'on va alléger les magistrats d'une tâche lourde, qui une fois dissipée viendrait soulager l'encombrement des juridictions « mineurs ». Nous y voyons plutôt la dépossession de l'une des charges qui a fait la spécificité de la justice des mineurs.

Si le juge conserve ses attributions en terme décisionnel, sur l'opportunité ou pas d'un suivi éducatif judiciaire, sur la nature des mesures envisagées ; ni la nomination du service compétent, ni le suivi et l'exécution de la mesure ne seront de sa compétence. Si nous rajoutons à cela le filtre important qui pourrait s'organiser au sein de l'administration départementale dans la démarche de signalement, se sont de profonds bouleversements qui s'annoncent pour les juges des enfants.

Les craintes exprimées, de voir les cabinets des magistrats devenir des chambres d'enregistrement de décisions préparées par l'autorité administrative et par voie de conséquence prise à la mesure de cette même autorité départementale, semblent fondées. L'indépendance judiciaire s'en trouverait compromise. Il se profile une hiérarchisation de l'autorité institutionnelle qui profiterait incontestablement aux services de l'ASE des départements. Il en découle des liens fondés sur des rapports de pouvoir, et non plus sur des notions de complémentarité.

Pourtant « *il faut qu'il existe un véritable espace de travail partagé entre l'autorité judiciaire et les services de protection de l'enfance du Conseil Général pour que l'on puisse organiser progressivement un dispositif cohérent et conforme aux objectifs fixés* »¹ dans le cadre des schémas départementaux de protection de l'enfance.

¹ BICHVILLER Jean-Paul – Décentralisation : acte II et protection de l'enfance – RAJS – JDJ - nov 2004

C/ JUDICIAIRISATION / DEJUDICIAIRISATION DE L'ASSISTANCE EDUCATIVE : un faux débat :

Au cours de notre étude, nous avons pu constater que beaucoup d'écrits insistaient sur la « nécessaire déjudiciarisation de l'assistance éducative », insistant notamment sur la responsabilité des travailleurs sociaux en la matière. Cette plainte vient essentiellement des départements pour qui nombre de mesures échappaient à leur contrôle en raison d'un phénomène de sur-signallement ou de signallement parapluie. Dans des situations de risque, les travailleurs sociaux seraient amenés à dramatiser la situation de danger recourant prématurément à une protection judiciaire et se protégeant ainsi d'éventuelles poursuites juridiques en cas d'évènements dramatiques.

S'appuyant sur cette hypothèse, un récent rapport sénatorial¹, sous la présidence de Philippe NOGRIX, entend faire des propositions de processus à suivre dans le cas de signalement de mineurs en danger. Le danger se trouve confiné à la notion de maltraitance. En découle une volonté d'établir un maillage des professionnels de l'enfance. Cette interdisciplinarité se fonde sur le concept de « secret partagé », et sur la production de référentiels de dépistage de la maltraitance.

Là où le secret professionnel s'applique encore au niveau individuel voire à l'établissement ou service auquel appartient chaque travailleur social, il est proposé d'étendre cette notion à l'ensemble des institutions auquel l'enfant et sa famille sont confrontés (milieu scolaire, CLSH, CMS, services éducatifs,...). L'objectif est de confronter les observations des professionnels autour d'une grille d'analyse des comportements susceptibles de signifier des actes de maltraitance. Cette proposition s'accompagne d'une volonté de créer « *un lieu de recueil en affirmant le rôle pivot du Conseil Général comme passage obligé des signalements ou informations préoccupantes permettant une évaluation globale des situations* »². C'est le rôle des observatoires ou Bureaux de l'Enfance en danger qui se voit défini et renforcé.

Nous ne pouvons que constater que viennent ici se heurter deux concepts qui nous semblent difficiles à agréger, d'une part une production de norme fondée sur **l'intérêt supérieur de**

¹ Rapport du groupe de travail sur « l'amélioration de la procédure de signalement de l'enfance en danger » - avril 2005

² Proposition n°6 - Rapport du groupe de travail sur « l'amélioration de la procédure de signalement de l'enfance en danger » - avril 2005

l'enfant¹ sur lequel se fonde ces dispositions, et d'autre part **le droit des familles** inhérent à la loi du 2 janvier 2002. La logique familiariste, portée par des associations comme ATD quart monde, défend l'idée selon laquelle la cellule familiale constitue le lieu de ressources à partir duquel peuvent se traiter prioritairement des difficultés éducatives passagères, souvent liées à des difficultés sociales et matérielles. Le signalement à l'autorité judiciaire constitue une forme de stigmatisation de la famille. Les défenseurs de la cause des enfants (comme « la voix de l'enfant ») se situent dans une logique beaucoup plus individualisée, où la famille d'origine peut être un milieu pathogène porteur de maltraitance ; dans ces cas-là la séparation, si elle n'est pas préconisée, reste sous-entendue. Pour ceux-ci l'autorité judiciaire constitue une ressource, à même d'ordonner des mesures de protection.

Il en découle que les acteurs à même de signaler des situations difficiles se heurtent à ces deux logiques. Faut-il envisager le maintien de l'enfant dans son milieu de vie avec une mesure de prévention, faut-il privilégier la protection judiciaire de milieu ouvert, ou faut-il opter pour une mesure de placement ? De ces trois alternatives c'est l'AEMO judiciaire qui a été favorisée ces dernières années². Ce dispositif, bien que mesure de protection judiciaire, permet le maintien à domicile. Dans l'orientation judiciaire des signalements, le phénomène de signalement parapluie est bien réel, il convient donc de nous attarder sur celui-ci.

De la fin de années quatre-vingt, au début des années quatre-vingt dix, un certain nombre de procès retentissant, se sont traduit par la condamnation, parfois à des peines lourdes, de travailleurs sociaux qui avaient fait le choix de préserver une action préventive au prétexte de préserver une relation de confiance avec les familles concernées. Ces sanctions sont venues interroger la notion de secret professionnel, mais plus encore, elles ont fait prendre conscience aux travailleurs sociaux, bien plus qu'aux services dont ils dépendent, qu'ils étaient pénalement responsables de la protection des mineurs dont ils avaient la charge. Ceci restant vrai, qu'ils soient dans une mission globale de prévention ou dans le cadre d'une mesure individuelle de protection.

¹ La définition de ce concept repose essentiellement sur la théorie et la clinique de l'attachement développée par : BERGER Maurice – échec de la protection de l'enfance – Dunod - 2003

² A titre indicatif l'activité du secteur associatif habilité a augmenté de 3,9% entre 2000 et 2003, même si la progression s'infléchit sur les deux dernières années. Déjudiciarisation oblige.

C'est pourtant dans le champ de la prévention primaire que se sont développées des pratiques de signalement visant à évacuer la prise de risque éducatif. Sans doute avons-nous assisté à la montée en puissance des mesures judiciaires (AEMO et placements), qui s'est accompagnée dans le même temps de mesures de prévention censées affiner le suivi et le dépistage des mineurs en danger.

Mais ce signalement parapluie ne suffit pas à expliquer à lui seul le phénomène de judiciarisation. Nous l'avons évoqué dans notre monographie relatant la situation du département de la Gironde, la mise en œuvre de dispositifs de prévention fait émerger un plus grand nombre de situations. Plus de situations ne signifie pas nécessairement plus d'enfants maltraités, mais cela signifie forcément plus de situations détectées.

L'un des arguments allant en faveur de la déjudiciarisation repose sur un construit selon lequel toute mesure judiciaire stigmatiserait les familles. En pointant fortement les disfonctionnements familiaux à l'origine du danger, les signalements à l'autorité judiciaire tendraient à invalider de façon rédhibitoire les fonctions parentales. A ce titre, il convient de se questionner sur le rôle de dépositaire des signalements que l'on entend faire jouer à l'autorité départementale.

Le secret professionnel aboli, l'instance départementale serait l'espace d'institutionnalisation au sein duquel se regrouperaient les acteurs intervenant dans l'environnement de l'enfant et de sa famille. Au prétexte justifiable de protéger un enfant, est-il concevable de tout dire de la vie d'une famille au sein d'une institution représentant à la fois le pouvoir politique et le pouvoir administratif ? Quels seraient alors les critères de respect du droit des usagers, quels sont les gages d'indépendance que pourrait présenter l'autorité administrative vis-à-vis du pouvoir politique qui le dirige ?

L'intervention et le signalement judiciaire constituent incontestablement des intrusions dans la « *sphère privée* »¹ familiale. Mais ils s'exercent selon des règles législatives et déontologiques particulières qui tendent, au travers du secret professionnel, à protéger la vie privée des individus. A cet égard, l'autorité judiciaire reste garante des libertés individuelles au travers des mesures qu'elle ordonne. En AEMO judiciaire, seul le juge des enfants peut autoriser le service missionné à transmettre à d'autres services sociaux, des informations relatives au mineur suivi.

Qu'en serait-il au sein de l'autorité administrative ?

¹ COMMAILLE Jacques – MARTIN Claude – Les enjeux de la politique de la famille – Bayard (société) - 1998

Nous pensons que les propositions ainsi faites, concourront à une mise à nue de la sphère privée à l'intérieur d'un espace trop vaste et multiple pour garantir le respect des libertés individuelles. Par ailleurs, d'un point de vue institutionnel, ces espaces risquent fort d'être des lieux d'affrontements institutionnels sur les responsabilités respectives des acteurs, au détriment d'une analyse réelle des situations concernées. Prévention, plutôt que protection, intervention judiciaire plutôt qu'intervention administrative, resteront à trancher. Cette commission devrait fonctionner quotidiennement au risque de perdre un temps précieux, mais ceci aurait pour conséquence d'éloigner les travailleurs sociaux de leur action de terrain.

Si l'on en croit les propos de Jacques ION « *un fossé se creuserait entre les spécialistes des procédures dans l'espace territorial et les travailleurs sociaux confrontés au terrain* »¹. Il en résulte un dilemme auquel est actuellement confronté la protection de l'enfance : faut-il favoriser un partenariat au service de l'évaluation des situations ou faut-il privilégier une action de terrain forcément plus protectrice ?

¹ Citation de ION Jacques dans CHAUVIERE Michel – Le travail social dans l'action publique. Sociologie d'une profession controversée – Dunod - 2004

CONCLUSION

Dire qu'il existait une situation avant l'expérimentation de l'assistance éducative et qu'il en existera une radicalement différente, après la généralisation des dispositions de l'acte II de la décentralisation, serait erroné. A l'image de nos trois terrains de recherche que sont les départements de la Charente, des Landes et de la Gironde, la grande majorité des départements n'ont pas souscrit à la proposition qui leur était faite d'endosser de nouvelles compétences en matières de protection de l'enfance. Tout au long de notre recherche nous nous avons été transporté par les notions de protection judiciaire de la jeunesse, de protection de l'enfance, de mission judiciaire de mission administrative, de prévention, de danger, de risque, de maltraitance. Autant de termes pour qualifier, le champ de l'enfance en danger. Une terminologie qui dessine les contours d'un univers multiple, complexe, au sein duquel l'AEMO judiciaire occupe une place singulière.

Directement rattaché par ces missions à la justice des mineurs, ce dispositif public reste en grande partie l'apanage du secteur associatif habilité, qui, nous l'avons vu, reste sous la menace d'une mise sous tutelle de la part des départements. Absence de réelle politique associative, militantisme des administrateurs en perte de vitesse, ne sont pas étrangers à ce risque. Mais l'achèvement de la démarche décentralisatrice, génère crainte et instabilité chez les partisans d'une protection judiciaire des mineurs directement inspirée de l'ordonnance de 1945.

Porteurs d'un discours alarmiste sur les failles de la protection de l'enfance, alimenté par des événements dramatiques, nombreux, sont les auteurs de rapports administratifs, parlementaires, journalistiques, qui voient dans la prise de pouvoir des départements sur l'action sociale une opportunité de faire mieux, avec des préoccupations gestionnaires mieux assumées. Il est probablement vrai que durant les vingt dernières années, la décentralisation et ses transferts de charges ont permis le développement d'un niveau de prestation que l'Etat à lui seul, n'aurait pu organiser ; mais ce niveau de prestation reste dépendant des volontés locales ce qui engendre des disparités importantes en terme de niveau de prestation mais également de formes d'institutionnalisation des dispositifs.

C'est à partir d'un modèle de territorialisation fondé sur des équipes pluridisciplinaires inter-institutionnelles, que serait sensé se rétablir l'harmonie entre les

territoires et cette uniformisation de pratiques donnerait une efficacité accrue au dispositif de protection de l'enfance. Il est proposé de reconduire à l'échelon local la dynamique multi-institutionnelle qui prédispose des schémas départementaux de la protection de l'enfance. L'institutionnalisation du dispositif global de protection de l'enfance aurait-elle recours à des logiques similaires, à celles qui organisent la confrontation des dispositifs singuliers qui concourent à la protection des mineurs ? Nous pensons que non. Là où les institutions peuvent échanger, débattre dans un cadre général d'intervention, il leur est impossible de faire de même lorsqu'il s'agit d'évoquer un cas, une situation. La question de la responsabilité des acteurs devient alors source de crispation, de rigidité, l'institué reprend alors le dessus. Dans un cadre plus général, moins passionné, où le jugement de valeur sur ce que tel ou tel a réalisé est moindre, où les mesures individuelles en cours sont mises à distance, il est plus aisé de questionner l'autre, et ainsi le mouvement d'institutionnalisation peut se produire.

La PJJ qui perd peu à peu ses prérogatives en matière d'AEMO judiciaire civile, et son pouvoir de contrôle et d'habilitation à l'égard des établissements et services exerçant des missions de protection judiciaire n'est plus à l'ordre du jour dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales. L'expérimentation de l'assistance éducative pourrait bien précipiter le transfert des mesures d'AEMO qui restent confiées à la PJJ, vers les conseils généraux et par voie de conséquence vers le secteur associatif habilité. Ce transfert se ferait néanmoins, au prix d'une prise de pouvoir encore plus grande des administrations départementales sur la protection de l'enfance.

D'un rôle de chef de file, les autorités administratives deviendront les tours de contrôle toutes puissantes de l'assistance éducative, à moins que les décrets à venir instituent l'espace de contre-pouvoir pour les autres institutions, parties prenantes de la protection de l'enfance : le secteur associatif habilité, la protection judiciaire de la jeunesse, et l'autorité judiciaire représentée par les juges des enfants. Ce sont ces derniers qui, à notre sens, voient leur légitimité la plus menacée par l'expérimentation.

La passivité des départements à l'égard de l'expérimentation pourrait laisser croire aux acteurs de la protection de l'enfance qu'il est urgent d'attendre. Pourtant, nous l'avons dit, la plupart des administrations départementales sont dans les faits, en situation de quasi-contrôle des missions de protection de l'enfance. Dans ce contexte, les relations parfois tendues entre certaines administrations départementales et les juridictions mineurs

compétentes sur leur territoire, seraient à même de forcer la main de certains responsables départementaux, si des blocages majeurs se faisaient jour.

Au moment où nous nous apprêtons à conclure nos travaux, il semble que la protection de l'enfance fasse l'objet d'un mouvement de nature à produire de l'instituant. Alors que le premier rapport annuel de l'ONED¹ vient de paraître, dans le même temps, nous assistons à l'émergence de l'Appel des cent « *pour un grand débat sur la protection de l'enfance* », dont l'un des initiateurs est le juge des enfants Jean Pierre ROZENSZVEIG. Le premier rapport s'évertue à étaler une critique souvent acerbe du système de protection de l'enfance. La seconde démarche propose une démarche constructive, devant réunir l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance, les auteurs de cet appel se disent « *conscients que notre dispositif de protection de l'enfance est plus performant qu'on ne le dit communément, mais perfectible* »². Nous le voyons, deux démarches qui semblent relever d'une même intention, recourent en fait à des attentes et des logiques disparates.

Presque en forme de contradiction au constat de passivité que nous faisons quelques lignes plus haut, ce sont des acteurs aussi divers que représentatifs de la protection de l'enfance qui se sont portés signataires de cet appel. Celui-ci vient interpeller le Ministre délégué à la famille, Philippe LE BAS, qui entend proposer un schéma complet de la protection de l'enfance dans les mois qui viennent. Il affirme son souci d'engager une concertation la plus large possible avec « *familles, travailleurs sociaux, magistrats, conseils généraux...* »³.

Et si l'Etat avait des velléités de devenir le pilote de la protection de l'enfance ?

¹ DURNING Paul – NOGRIX Philippe - Premier rapport annuel au parlement et au gouvernement de l'observatoire national de l'enfance en danger – septembre 2005

² Citation dans : Huit association pour le renouveau de la protection de l'enfance – ASH n° 2420 – 9 septembre 2005

³ Citation dans : Huit association pour le renouveau de la protection de l'enfance – ASH n° 2420 – 9 septembre 2005

BIBLIOGRAPHIE

- « *Décentralisation de l'action sociale : bilan et perspectives* », Rapport, ODAS (Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée) sur l'acte 2 de la Décentralisation, 2003.
- « *Décentralisation et action sociale : clarifier les responsabilités* », Rapport, ODAS (Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée) sur l'acte 2 de la Décentralisation, 2003.
- « *Décentralisation : acte 2* », Le Monde, Dossier et Documents, juin 2003
- « *Dépense nette d'action sociale en 2003 : Vers une recomposition de l'action sociale départementale* », lettre de l'ODAS (Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée), 2004.
- « *L'équipement social et médico-social de la France* », PUF Que sais-je ?, 2004.
- « *La décentralisation et la protection de l'enfance : Quelle réponse pour quels dangers ?* », Rapport, ODAS (Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée), 2003.
- « *Parcours en protection de l'enfance 2003/2004 : présentation de l'expérimentation* », ODAS (Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée), 2004.
- « *Signalements enfants en danger en 2003* », Rapport, ODAS (Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée), 2004
- AUTHIER (Michel), HESS (Rémi) - « *L'analyse institutionnelle* » - PUF - Que sais-je ? – 1981
- BAGUENARD (Jacques), « *La Décentralisation* », PUF Que sais-je ?, 2004.
- BAUDIER-LORIN (Claire), BONNARDEL (Christine) : « *Les disparités départementales en matière d'aide sociale* », DREES (Direction de la Recherche des Etudes de l'Evaluation et de la Statistique), ETUDE et RESULTATS n°269, 2003.
- BAUDIER-LORIN (Claire), BONNARDEL (Christine), « *Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2003* », DREES (Direction de la Recherche des Etudes de l'Evaluation et de la Statistique), ETUDE et RESULTATS n° 332, 2004.
- BERGER (Maurice), « *L'échec de la protection de l'enfance* », Dunod, 2003

- **BORGETTO (Michel), LAFORE (Robert), « *Droit de l'aide et de l'action sociale* » (5^{ème} édition), Domal, Montchrestien, 2004.**
- **BRAUD (Philippe), « *Sociologie Politique* » 7^{ème} édition, manuel, LGDJ, 2004.**
- **BRISSET (Claire), « *Rapport annuel du défenseur des enfants au président de la république et au parlement* », république française, 2004.**
- **CHAUVIÈRE (Michel), « *Le travail social dans l'action publique : Sociologie d'une qualification controversée* », Dunod, 2004.**
- **COMMAILLE (Jacques), MARTIN (Claude), « *Les enjeux politiques de la famille* », Bayard (société), 1998**
- **GAUDEMET (Yves), GOHIN (Olivier), « *La République Décentralisée* », Panthéon – ASSAS, 2004.**
- **HESS (Rémi), « *La sociologie d'intervention* », PUF (le sociologue), 1981**
- **KARSZ (Saül), « *Pourquoi le travail social ? Définition, figures, clinique* », Dunod, 2004**
- **LOUREAU (René), « *L'analyse institutionnelle* », Minuit, 1972.**
- **MORANGE (Pierre), « *le secteur social et médico-social : Quelles évolutions pour quelles adaptations* », rapport d'information n°1776 commission des affaires culturelles familiales et sociales, assemblée nationale, 2004.**
- **MULLER (Pierre), « *Les politiques publiques* », PUF, Que sais je ?, 2003**
- **MULLER (Pierre), SUREL (Yves), « *L'analyse des politiques publiques* », Clefs politiques, Montchrestien, 2002**
- **NOGRIX (Pierre) (Rapport sous la présidence de), « *L'amélioration de la procédure de signalement de l'enfance en danger* », avril 2005**
- **SANCHEZ (Jean-Louis), KUPERMINC (James), « *Décentralisation de l'action sociale au développement social : état des lieux et perspectives* », l'Harmattan, 2004**
- **TRONQUOI (Philippe) (sous la direction de), « *Décentralisation, Etat et Territoires* », Les cahier français, n°318, 2004**
- **DURNING (Paul), NOGRIX (Philippe), « *Premier rapport annuel au parlement et au gouvernement de l'observatoire national de l'enfance en danger* », septembre 2005**

ANNEXES

Annexe n°1

SIGNIFICATION DES PRINCIPAUX SIGLES :

- **AE** : assistance éducative
- **AEMO** : action éducative en milieu ouvert
- **ASAEL** : association de sauvegarde de l'enfance des landes
- **ASE** : aide sociale à l'enfance
- **CAE** : centre d'action éducative
- **CEF** : centre éducatif fermé
- **CLSH** : centre de loisirs sans hébergements
- **CMS** : centre médico-social
- **DEF** : direction enfance famille (département de la Gironde)
- **DSD** : direction de la solidarité départementale (département des Landes)
- **FAE** : foyer d'action éducative
- **IOE** : investigation et orientation éducative
- **OMO** : observation en milieu ouvert
- **PJJ** : protection judiciaire de la jeunesse
- **PJM** : protection de jeunes majeurs
- **TISF** : technicien de l'intervention sociale et familiale
- **UEAJ** : unité éducative d'activité de jour
- **UEH** : unité éducative d'hébergement
- **UEMO** : unité éducative en milieu ouvert

Annexe n°2

ORDONNANCE DU 23 DÉCEMBRE 1958

RELATIVE À LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE EN DANGER

Le président du conseil des ministres,

Sur le rapport du garde des Sceaux, ministre de la Justice, du ministre des Finances et des affaires économiques, du ministre de l'Éducation nationale et du ministre de la Santé publique et de la population,

Vu la constitution, et notamment ses articles 34 et 92 ;

Vu le code civil ;

Vu le code de la famille et de l'aide sociale ;

Vu la loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés ;

Vu la loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants ;

Vu la loi du 5 juillet 1944 relative au remboursement aux institutions privées des frais d'entretien et d'éducation des mineurs en danger moral et des enfants anormaux ;

Le conseil d'État entendu ;

Le conseil des ministres entendu ;

Ordonne :

Art. 1^{er}. - Les articles 375 à 382 du code civil sont remplacés par les dispositions suivantes :

« **Art. 375.** - Les mineurs de vingt et un an dont la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation sont compromises peuvent faire l'objet de mesures d'assistance éducative dans les conditions prévues aux articles 375-1 à 382 ci-après.

« **Art. 375-1.** - Le juge des enfants du domicile ou de la résidence du mineur, de ses parents ou gardien ou, à défaut, le juge des enfants du lieu où le mineur aura été trouvé, est saisi par une requête du père, de la mère, de la personne investie du droit de garde, du mineur lui-même ou du procureur de la République. La requête peut être présentée par celui des père et mère qui n'a pas l'exercice du droit de garde sur l'enfant, à moins qu'il n'ait été déchu de ce droit.

« Le juge des enfants peut également se saisir d'office.

« Le procureur de la République, quand il n'a pas lui-même saisi le juge, est avisé sans délai.

« **Art. 376.** - Le juge des enfants avise de l'ouverture de la procédure les parents ou gardien quand ils ne sont pas requérants, ainsi que le mineur s'il y a lieu. Il les entend et consigne leur avis sur la situation du mineur et son avenir.

« Le juge des enfants fait procéder à une étude de la personnalité du mineur, notamment, par le moyen d'une enquête sociale, d'examens médicaux, psychiatriques et psychologiques, d'une observation du comportement, et, s'il y a lieu, d'un examen d'orientation professionnelle. Il peut toutefois, s'il possède les éléments suffisants d'appréciation, n'ordonner aucune de ces mesures ou ne prescrire que certaines d'entre elles.

« **Art. 376-1.** - Le juge des enfants peut, pendant l'enquête, prendre à l'égard du mineur, et par ordonnance de garde provisoire, toutes mesures de protection nécessaires.

« Il peut décider la remise du mineur :

« 1° A celui des père et mère qui n'a pas l'exercice du droit de garde ;

« 2° A un autre parent ou à une personne digne de confiance ;

« 3° A un centre d'accueil ou d'observation ;
« 4° A tout établissement approprié ;
« 5° Au service de l'Aide sociale à l'enfance.
« 6° Il peut, lorsque le mineur est laissé à ses parents ou gardien, ou lorsqu'il est l'objet d'une des mesures de garde provisoire prévues aux 1°, 2°, 3°, 4° ci-dessus, charger un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert de suivre le mineur et sa famille.

« **Art. 377.** - En cas d'urgence, le procureur de la République du lieu où le mineur a été trouvé peut prendre l'une des mesures prévues à l'article 376-1.
« Le juge des enfants, saisi dans les trois jours, maintient, modifie ou rapporte la mesure prise.

« **Art. 377-1.** - Le mineur, ses parents ou gardien peuvent faire choix d'un conseil ou demander au juge des enfants qu'il leur en soit désigné un d'office. La désignation doit intervenir dans les huit jours de la demande.

« **Art. 378.** - Les mesures provisoires ordonnées par le juge des enfants, peuvent à tout moment, être par lui modifiées ou rapportées, soit d'office, soit à la requête du mineur, des parents ou gardien ou du procureur de la République.
« Quand il n'agit pas d'office, le juge des enfants doit statuer, au plus tard, dans le mois qui suit le dépôt de la requête.

« **Art. 378-1.** - Son enquête terminée et après communication des pièces au procureur de la République, le juge des enfants convoque le mineur et ses parents ou gardien par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, dix jours au moins avant l'audience. Il avise le conseil s'il y a lieu.
« Il entend en chambre du conseil, le mineur, ses parents ou gardien et toute personne dont l'audition lui paraît utile.
« Il peut, si l'intérêt du mineur l'exige, dispenser ce dernier de comparaître à l'audience ou ordonner qu'il se retire pendant tout ou partie de la suite des débats.
« Il tente de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée.

« **Art. 379.** - Le juge des enfants statue par jugement en chambre du conseil. Il peut décider la remise du mineur :
« 1° A ses père, mère ou gardien ;
« 2° A un autre parent ou à une personne digne de confiance ;
« 3° A un établissement d'enseignement, d'éducation spécialisée ou de rééducation ;
« 4° A un établissement sanitaire de prévention, de soins ou de cure ;
« 5° Au service de l'aide sociale à l'enfance.
« 6° Il peut, dans les cas prévus aux 1°, 2°, 3°, 4° ci-dessus, charger un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert de suivre le mineur et sa famille.

« **Art. 379-1.** - Le juge des enfants qui a primitivement statué peut, à tout moment, modifier sa décision.
« Il se saisit d'office ou agit à la requête du mineur, des parents ou gardien, ou du procureur de la République.
« Il peut déléguer sa compétence au juge des enfants du domicile ou de la résidence des parents ou gardien ou du mineur.
« Quand il n'agit pas d'office, il doit statuer, au plus tard, dans les trois mois qui suivent le dépôt de la requête.

« **Art. 380.** - Les décisions rendues en application des articles 376-1, 377 (alinéa 2), 378, 379-1 et du quatrième alinéa du présent article sont notifiées aux parents ou gardien, dans les quarante-huit heures, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

« Les décisions du juge des enfants sont exécutoires par provision.

« Le mineur, ses parents ou gardien et le procureur de la République peuvent, soit par déclaration au greffe du tribunal où siège le juge des enfants, soit par lettre recommandée adressée au greffier de ce tribunal, interjeter appel des décisions rendues en application des articles 378, 379, 379-1. L'appel devra être formé dans les dix jours de la notification de la décision ; à l'égard du mineur, le délai commence à courir le jour où il a connaissance de la décision.

« Il est statué sur cet appel par la chambre de la cour d'appel chargée des affaires de mineurs, siégeant en chambre du conseil, les parties entendues ou dûment appelées.

« **Art. 381.** - En cas de pourvoi en cassation, les parties sont dispensées du ministère d'un avocat.

« **Art. 382.** - Les frais d'entretien, d'éducation et de rééducation du mineur incombent aux père et mère et aux ascendants auxquels des aliments peuvent être réclamés. Lorsqu'ils ne peuvent supporter la charge totale de ces frais et des frais de justice, la décision fixe le montant de leur participation ».

Art. 2. - Le juge des enfants détermine, dans des conditions fixées par décret, le montant de la participation des parents du mineur aux frais résultant de l'application des articles 375 à 382 du code civil, compte tenu des prestations de sécurité sociale. Sauf exception motivée, cette participation ne peut être inférieure au montant des allocations familiales auxquelles le mineur ouvre droit. Celles-ci sont versées directement au service départemental de l'aide sociale par les organismes payeurs.

Art. 3. - Les dispositions de la présente ordonnance ne font pas obstacle à l'admission des enfants dans le service de l'aide sociale à l'enfance dans les conditions prévues aux articles 48 et 50 du code de la famille et de l'aide sociale.

Art. 4. - Les décisions rendues en application de la présente ordonnance sont dispensées des formalités de timbre et d'enregistrement.

Art. 5. - Sont abrogés :

1° Le décret du 30 octobre 1935 relatif à la protection de l'enfance ;

2° Le 7° de l'article 2 de la loi du 24 juillet 1889, complété par le décret du 30 octobre 1935 ;

3° Les articles 4 et 5 de la loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants ;

4° La loi du 11 avril 1908 concernant la prostitution des mineurs ;

5° L'article 468 du code civil.

Art. 6. - Les dispositions visées à l'article 5 ci-dessus, ainsi que celles prévues par les articles 375 à 382 anciens du code civil, demeurent applicables aux procédures qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance, n'ont pas donné lieu à une décision définitive sur le fond.

Art. 7. - La présente ordonnance entrera en vigueur le 1er octobre 1959.

Art.8. - Un décret déterminera pour les départements algériens les modalités d'application et les conditions d'adaptation des dispositions édictées par la présente ordonnance ainsi que leur date d'entrée en vigueur.

Art.9. - La présente ordonnance sera publiée au Journal officiel de la République française et exécutée comme loi.

Fait à Paris, le 23 décembre 1958.

CHARLES DE GAULLE

Par le président du conseil des ministres :

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice,

MICHEL DEBRE

Le ministre des Finances et des affaires économiques,

ANTOINE PINAY

Le ministre de l'Éducation nationale,

JEAN BERTHOIN

Le ministre de la Santé publique et de la population,

BERNARD CHENOT

Annexe n°3

CODE CIVIL

Section 2 : De l'assistance éducative

Article 375

(Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 art. 1 Journal Officiel du 5 juin 1970 en vigueur le 1er janvier 1971)

(Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 art. 51 Journal Officiel du 8 janvier 1986)

(Loi n° 87-570 du 22 juillet 1987 art. 20 Journal Officiel du 24 juillet 1987)

Si 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, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel.

Elles peuvent être ordonnées en même temps pour plusieurs enfants relevant de la même autorité parentale.

La décision fixe la durée de la mesure sans que celle-ci puisse, lorsqu'il s'agit d'une mesure éducative exercée par un service ou une institution, excéder deux ans. La mesure peut être renouvelée par décision motivée.

Article 375-1

(Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 art. 1 Journal Officiel du 5 juin 1970 en vigueur le 1er janvier 1971)

(Loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 art. 13 Journal Officiel du 3 janvier 2004)

Le juge des enfants est compétent, à charge d'appel, pour tout ce qui concerne l'assistance éducative.

Il doit toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée et se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant.

Article 375-2

(inséré par Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 art. 1 Journal Officiel du 5 juin 1970 en vigueur le 1er janvier 1971)

Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre. Cette personne ou ce service est chargé de suivre le développement de l'enfant et d'en faire rapport au juge périodiquement.

Le juge peut aussi subordonner le maintien de l'enfant dans son milieu à des obligations particulières, telles que celle de fréquenter régulièrement un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé, ou d'exercer une activité professionnelle.

Article 375-3

(Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 art. 1 Journal Officiel du 5 juin 1970 en vigueur le 1er janvier 1971)

(Loi n° 87-570 du 22 juillet 1987 art. 21 Journal Officiel du 24 juillet 1987)

(Loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 art. 11 Journal Officiel du 14 Juillet 1989)

(Loi n° 93-22 du 8 janvier 1993 art. 48 III, art. 64 Journal Officiel du 9 janvier 1993 en vigueur le 1er février 1994)

(Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 art. 8 III 1° et 2° Journal Officiel du 5 mars 2002)

S'il est nécessaire de retirer l'enfant de son milieu actuel, le juge peut décider de le confier :

1° A l'autre parent ;

2° A un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance ;

3° A un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé ;

4° A un service départemental de l'aide sociale à l'enfance.

Toutefois, lorsqu'une requête en divorce a été présentée ou un jugement de divorce rendu entre les père et mère, ces mesures ne peuvent être prises que si un fait nouveau de nature à entraîner un danger pour le mineur s'est révélé postérieurement à la décision statuant sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale ou confiant l'enfant à un tiers. Elles ne peuvent faire obstacle à la faculté qu'aura le juge aux affaires familiales de décider, par application de l'article 373-3, à qui l'enfant devra être confié. Les mêmes règles sont applicables à la séparation de corps.

Article 375-4

(Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 art. 1 Journal Officiel du 5 juin 1970 en vigueur le 1er janvier 1971)

(Loi n° 87-570 du 22 juillet 1987 art. 22 Journal Officiel du 24 juillet 1987)

Dans les cas spécifiés aux 1°, 2° et 3° de l'article précédent, le juge peut charger, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert d'apporter aide et conseil à la personne ou au service à qui l'enfant a été confié ainsi qu'à la famille et de suivre le développement de l'enfant.

Dans tous les cas, le juge peut assortir la remise de l'enfant des mêmes modalités que sous l'article 375-2, deuxième alinéa. Il peut aussi décider qu'il lui sera rendu compte périodiquement de la situation de l'enfant.

Article 375-5

(inséré par Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 art. 1 Journal Officiel du 5 juin 1970 en vigueur le 1er janvier 1971)

A titre provisoire mais à charge d'appel, le juge peut, pendant l'instance, soit ordonner la remise provisoire du mineur à un centre d'accueil ou d'observation, soit prendre l'une des mesures prévues aux articles 375-3 et 375-4.

En cas d'urgence, le procureur de la République du lieu où le mineur a été trouvé a le même pouvoir, à charge de saisir dans les huit jours le juge compétent, qui maintiendra, modifiera ou rapportera la mesure.

Article 375-6

(Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 art. 1 Journal Officiel du 5 juin 1970 en vigueur le 1er janvier 1971)

(Loi n° 87-570 du 22 juillet 1987 art. 23 Journal Officiel du 24 juillet 1987)

Les décisions prises en matière d'assistance éducative peuvent être, à tout moment, modifiées ou rapportées par le juge qui les a rendues soit d'office, soit à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public.

Article 375-7

(Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 art. 1 Journal Officiel du 5 juin 1970 en vigueur le 1er janvier 1971)

(Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 art. 135 Journal Officiel du 31 juillet 1998)

Les père et mère dont l'enfant a donné lieu à une mesure d'assistance éducative, conservent sur lui leur autorité parentale et en exercent tous les attributs qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la mesure. Ils ne peuvent émanciper l'enfant sans autorisation du juge des enfants, tant que la mesure d'assistance éducative reçoit application.

S'il a été nécessaire de placer l'enfant hors de chez ses parents, ceux-ci conservent un droit de correspondance et un droit de visite. Le juge en fixe les modalités et peut même, si l'intérêt de l'enfant l'exige, décider que l'exercice de ces droits, ou de l'un d'eux, sera provisoirement suspendu. Le juge peut indiquer que le lieu de placement de l'enfant doit être recherché afin de faciliter, autant que possible, l'exercice du droit de visite par le ou les parents.

Article 375-8

(inséré par Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 art. 1 Journal Officiel du 5 juin 1970 en vigueur le 1er janvier 1971)

Les frais d'entretien et d'éducation de l'enfant qui a fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative continuent d'incomber à ses père et mère ainsi qu'aux ascendants auxquels des aliments peuvent être réclamés, sauf la faculté pour le juge de les en décharger en tout ou en partie.

Article 375-9

(inséré par Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 art. 19 IV Journal Officiel du 5 mars 2002)

La décision confiant le mineur, sur le fondement du 3° de l'article 375-3, à un établissement recevant des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux, est ordonnée après avis médical circonstancié d'un médecin extérieur à l'établissement, pour une durée ne pouvant excéder quinze jours.

La mesure peut être renouvelée, après avis médical conforme d'un psychiatre de l'établissement d'accueil, pour une durée d'un mois renouvelable.

Annexe n°4

NOUVEAU CODE DE PROCEDURE CIVILE

Section II : L'assistance éducative

Article 1181

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 87-578 du 22 juillet 1987 art. 7 Journal Officiel du 25 juillet 1987)

(Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 art. 2 Journal Officiel du 17 mars 2002 en vigueur le 1er septembre 2002)

Les mesures d'assistance éducative sont prises par le juge des enfants du lieu où demeure, selon le cas, le père, la mère, le tuteur du mineur ou la personne, ou le service à qui l'enfant a été confié ; à défaut, par le juge du lieu où demeure le mineur.

Si la personne mentionnée à l'alinéa précédent change de lieu de résidence, le juge se dessaisit au profit du juge du lieu de la nouvelle résidence, sauf ordonnance motivée.

Ainsi qu'il est dit à l'article L. 228-4 du code de l'action sociale et des familles, en cas de changement de département, le président du conseil général de l'ancienne résidence et celui de la nouvelle résidence sont informés du dessaisissement.

Article 1182

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 87-578 du 22 juillet 1987 art. 8 Journal Officiel du 25 juillet 1987)

(Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 art. 3 Journal Officiel du 17 mars 2002 en vigueur le 1er septembre 2002)

Le juge donne avis de l'ouverture de la procédure au procureur de la République ; quand ils ne sont pas requérants, il en donne également avis au père, à la mère, au tuteur, à la personne ou au représentant du service à qui l'enfant a été confié.

Il entend le père, la mère, le tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié et le mineur capable de discernement et porte à leur connaissance les motifs de sa saisine.

Il entend toute autre personne dont l'audition lui paraît utile.

L'avis d'ouverture de la procédure et les convocations adressées aux père et mère, au tuteur, à la personne ou au représentant du service à qui l'enfant a été confié et au mineur mentionnent les droits des parties de faire choix d'un conseil ou de demander qu'il leur en soit désigné un d'office conformément aux dispositions de l'article 1186. L'avis et les convocations informent les parties de la possibilité de consulter le dossier conformément aux dispositions de l'article 1187.

Article 1183

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 87-578 du 22 juillet 1987 art. 14 Journal Officiel du 25 juillet 1987)

(Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 art. 4 Journal Officiel du 17 mars 2002 en vigueur le 1er septembre 2002)

Le juge peut, soit d'office, soit à la requête des parties ou du ministère public, ordonner toute mesure d'information concernant la personnalité et les conditions de vie du mineur et de ses parents, en particulier par le moyen d'une enquête sociale, d'examen médicaux, d'expertises psychiatriques et psychologiques ou d'une mesure d'investigation et d'orientation éducative.

Article 1184

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 87-578 du 22 juillet 1987 art. 14 Journal Officiel du 25 juillet 1987)

(Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 art. 5 Journal Officiel du 17 mars 2002 en vigueur le 1er septembre 2002)

Les mesures provisoires prévues au premier alinéa de l'article 375-5 du code civil, ainsi que les mesures d'information prévues à l'article 1183 du présent code, ne peuvent être prises, hors le cas d'urgence spécialement motivée, que s'il a été procédé à l'audition, prescrite par l'article 1182, du père, de la mère, du tuteur, de la personne ou du représentant du service à qui l'enfant a été confié et du mineur capable de discernement.

Lorsque le placement a été ordonné en urgence par le juge sans audition des parties, le juge les convoque à une date qui ne peut être fixée au-delà d'un délai de quinze jours à compter de la décision, faute de quoi le mineur est remis, sur leur demande, à ses père, mère ou tuteur, ou à la personne ou au service à qui il était confié.

Lorsque le juge est saisi, conformément aux dispositions du second alinéa de l'article 375-5 du code civil, par le procureur de la République ayant ordonné en urgence une mesure de placement provisoire, il convoque les parties et statue dans un délai qui ne peut excéder quinze jours à compter de sa saisine, faute de quoi le mineur est remis, sur leur demande, à ses père, mère ou tuteur, ou à la personne ou au service à qui il était confié.

Si l'urgence le requiert, les mesures provisoires peuvent aussi être prises, sans préjudice des dispositions du second alinéa de l'article 375-5 du Code civil, par le juge des enfants du lieu où le mineur a été trouvé, à charge pour lui de se dessaisir dans le mois au profit du juge territorialement compétent.

Article 1185

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 87-578 du 22 juillet 1987 art. 9 Journal Officiel du 25 juillet 1987)

(Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 art. 6 Journal Officiel du 17 mars 2002 en vigueur le 1er septembre 2002)

La décision sur le fond doit intervenir dans un délai de six mois à compter de la décision ordonnant les mesures provisoires, faute de quoi l'enfant est remis à ses père, mère, tuteur, personne ou service à qui il a été confié, sur leur demande.

Si l'instruction n'est pas terminée dans le délai prévu à l'alinéa précédent, le juge peut, après avis du procureur de la République, proroger ce délai pour une durée qui ne peut excéder six mois.

Article 1186

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 87-578 du 22 juillet 1987 art. 10 Journal Officiel du 25 juillet 1987)

(Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 art. 7 Journal Officiel du 17 mars 2002 en vigueur le 1er septembre 2002)

Le mineur capable de discernement, le père, la mère, le tuteur ou la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié peuvent faire choix d'un conseil ou demander au juge que le bâtonnier leur en désigne un d'office. La désignation doit intervenir dans les huit jours de la demande.

Ce droit est rappelé aux intéressés lors de leur première audition.

Article 1187

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 87-578 du 22 juillet 1987 art. 13 Journal Officiel du 25 juillet 1987)

(Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 art. 8 Journal Officiel du 17 mars 2002 en vigueur le 1er septembre 2002)

Dès l'avis d'ouverture de la procédure, le dossier peut être consulté au secrétariat greffe, jusqu'à la veille de l'audition ou de l'audience, par l'avocat du mineur et celui de son père, de sa mère, de son tuteur, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié. L'avocat peut se faire délivrer copie de tout ou partie des pièces du dossier pour l'usage exclusif de la procédure d'assistance éducative. Il ne peut transmettre les copies ainsi

obtenues ou la reproduction de ces pièces à son client.

Le dossier peut également être consulté, sur leur demande et aux jours et heures fixés par le juge, par le père, la mère, le tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié et par le mineur capable de discernement, jusqu'à la veille de l'audition ou de l'audience.

La consultation du dossier le concernant par le mineur capable de discernement ne peut se faire qu'en présence de son père, de sa mère ou de son avocat. En cas de refus des parents et si l'intéressé n'a pas d'avocat, le juge saisit le bâtonnier d'une demande de désignation d'un avocat pour assister le mineur ou autorise le service éducatif chargé de la mesure à l'accompagner pour cette consultation.

Par décision motivée, le juge peut, en l'absence d'avocat, exclure tout ou partie des pièces de la consultation par l'un ou l'autre des parents, le tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié ou le mineur lorsque cette consultation ferait courir un danger physique ou moral grave au mineur, à une partie ou à un tiers.

Le dossier peut également être consulté, dans les mêmes conditions, par les services en charge des mesures prévues à l'article 1183 du présent code et aux articles 375-2 et 375-4 du code civil.

L'instruction terminée, le dossier est transmis au procureur de la République qui le renvoie dans les quinze jours au juge, accompagné de son avis écrit sur la suite à donner ou de l'indication qu'il entend formuler cet avis à l'audience.

Article 1187

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 87-578 du 22 juillet 1987 art. 13 Journal Officiel du 25 juillet 1987)

(Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 art. 8 Journal Officiel du 17 mars 2002 en vigueur le 1er septembre 2002)

(Décret n° 2004-836 du 20 août 2004 art. 52 II Journal Officiel du 22 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005)

Dès l'avis d'ouverture de la procédure, le dossier peut être consulté au greffe, jusqu'à la veille de l'audition ou de l'audience, par l'avocat du mineur et celui de son père, de sa mère, de son tuteur, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié. L'avocat peut se faire délivrer copie de tout ou partie des pièces du dossier pour l'usage exclusif de la procédure d'assistance éducative. Il ne peut transmettre les copies ainsi obtenues ou la reproduction de ces pièces à son client.

Le dossier peut également être consulté, sur leur demande et aux jours et heures fixés par le juge, par le père, la mère, le tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié et par le mineur capable de discernement, jusqu'à la veille de l'audition ou de l'audience.

La consultation du dossier le concernant par le mineur capable de discernement ne peut se faire qu'en présence de son père, de sa mère ou de son avocat. En cas de refus des parents et si l'intéressé n'a pas d'avocat, le juge saisit le bâtonnier d'une demande de désignation d'un avocat pour assister le mineur ou autorise le service éducatif chargé de la mesure à l'accompagner pour cette consultation.

Par décision motivée, le juge peut, en l'absence d'avocat, exclure tout ou partie des pièces de la consultation par l'un ou l'autre des parents, le tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié ou le mineur lorsque cette consultation ferait courir un danger physique ou moral grave au mineur, à une partie ou à un tiers.

Le dossier peut également être consulté, dans les mêmes conditions, par les services en charge des mesures prévues à l'article 1183 du présent code et aux articles 375-2 et 375-4 du code civil.

L'instruction terminée, le dossier est transmis au procureur de la République qui le renvoie dans les quinze jours au juge, accompagné de son avis écrit sur la suite à donner ou de l'indication qu'il entend formuler cet avis à l'audience.

Article 1188

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 87-578 du 22 juillet 1987 art. 13 Journal Officiel du 25 juillet 1987)

L'audience peut être tenue au siège du tribunal pour enfants ou au siège d'un tribunal d'instance situé dans le ressort, que la convocation indique.

Les père, mère, tuteur ou personne ou service à qui l'enfant a été confié et, le cas échéant, le mineur, sont convoqués à l'audience huit jours au moins avant la date de celle-ci ; les conseils des parties sont également avisés.

Article 1189

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 87-578 du 22 juillet 1987 art. 14 Journal Officiel du 25 juillet 1987)

A l'audience, le juge entend le mineur, ses père et mère, tuteur ou personne ou représentant du service à qui l'enfant a été confié ainsi que toute autre personne dont l'audition lui paraît utile. Il peut dispenser le mineur de se présenter ou ordonner qu'il se retire pendant tout ou partie de la suite des débats.

Les conseils des parties sont entendus en leurs observations.

L'affaire est instruite et jugée en chambre du conseil, après avis du ministère public.

Article 1190

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 87-578 du 22 juillet 1987 art. 13 Journal Officiel du 25 juillet 1987)

(Décret n° 2002-1436 du 3 décembre 2002 art. 20 Journal Officiel du 12 décembre 2002)

Les décisions du juge sont notifiées dans les huit jours aux père, mère, tuteur ou personne ou service à qui l'enfant a été confié, ainsi qu'au conseil du mineur s'il en a été désigné un.

Le dispositif de la décision est notifié au mineur de plus de seize ans à moins que son état ne le permette pas.

Toutefois, la décision écartant certaines pièces de la consultation en application du quatrième alinéa de l'article 1187 est notifiée dans les huit jours à la seule partie qui a demandé celle-ci.

Dans tous les cas, un avis de notification est donné au procureur de la République.

Article 1191

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 87-578 du 22 juillet 1987 art. 13 Journal Officiel du 25 juillet 1987)

Les décisions du juge peuvent être frappées d'appel :

- par le père, la mère, le tuteur ou la personne ou le service à qui l'enfant a été confié jusqu'à l'expiration d'un délai de quinze jours suivant la notification ;
- par le mineur lui-même jusqu'à l'expiration d'un délai de quinze jours suivant la notification et, à défaut, suivant le jour où il a eu connaissance de la décision ;
- par le ministère public jusqu'à l'expiration d'un délai de quinze jours suivant la remise de l'avis qui lui a été donné.

Article 1192

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 82-716 du 10 août 1982 art. 1 Journal Officiel du 17 août 1982)

(Décret n° 87-578 du 22 juillet 1987 art. 13 Journal Officiel du 25 juillet 1987)

(Décret n° 2004-836 du 20 août 2004 art. 27 Journal Officiel du 22 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005)

L'appel est formé selon les règles édictées aux articles 931 à 934.

Le greffier avise de l'appel, par lettre simple, ceux des père, mère, tuteur, personne ou service à qui l'enfant a été confié et le mineur de plus de seize ans lui-même qui ne l'auraient pas eux-mêmes formé et les informe qu'ils seront ultérieurement convoqués devant la cour.

NOTA : Décret 2004-836 2004-08-20 art. 59 : Le présent décret entrera en vigueur le 1er janvier 2005. Il sera

applicable aux procédures en cours. Toutefois, les articles 20 à 43 seront applicables uniquement aux recours dirigés à l'encontre des décisions rendues à compter du 1er janvier 2005.

Article 1193

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 art. 9 Journal Officiel du 17 mars 2002 en vigueur le 1er septembre 2002)

L'appel est instruit et jugé par priorité en chambre du conseil par la chambre de la cour d'appel chargée des affaires de mineurs suivant la procédure applicable devant le juge des enfants.

La cour statue sur l'appel des décisions de placement provisoire prises par le juge des enfants en application des dispositions de l'article 375-5 du code civil dans les trois mois à compter de la déclaration d'appel.

Article 1194

(inséré par Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

Les décisions de la cour d'appel sont notifiées comme il est dit à l'article 1190.

Article 1195

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 82-716 du 10 août 1982 art. 1 Journal Officiel du 17 août 1982)

(Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 art. 10 Journal Officiel du 17 mars 2002 en vigueur le 1er septembre 2002)

Les convocations et notifications sont faites par le secrétariat greffe par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et par lettre simple. Le juge peut, toutefois, décider qu'elles auront lieu par acte d'huissier de justice ou par la voie administrative.

La remise d'une expédition du jugement contre récépissé daté et signé équivaut à la notification.

Article 1195

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 82-716 du 10 août 1982 art. 1 Journal Officiel du 17 août 1982)

(Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 art. 10 Journal Officiel du 17 mars 2002 en vigueur le 1er septembre 2002)

(Décret n° 2004-836 du 20 août 2004 art. 52 II Journal Officiel du 22 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005)

Les convocations et notifications sont faites par le greffe par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et par lettre simple. Le juge peut, toutefois, décider qu'elles auront lieu par acte d'huissier de justice ou par la voie administrative.

La remise d'une expédition du jugement contre récépissé daté et signé équivaut à la notification.

Article 1196

(Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

(Décret n° 2004-836 du 20 août 2004 art. 35 Journal Officiel du 22 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005)

Le pourvoi en cassation est ouvert au ministère public.

NOTA : Décret 2004-836 2004-08-20 art. 59 : Le présent décret entrera en vigueur le 1er janvier 2005. Il sera applicable aux procédures en cours. Toutefois, les articles 20 à 43 seront applicables uniquement aux recours dirigés à l'encontre des décisions rendues à compter du 1er janvier 2005.

Article 1197

(inséré par Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

Lorsque les père et mère ne peuvent supporter la charge totale des frais de justice qui leur incombent, le juge fixe le montant de leur participation.

Article 1198

(inséré par Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

Le juge peut visiter ou faire visiter tout mineur faisant l'objet d'une mesure de placement prise en application des articles 375-3 et 375-5 du Code civil.

Article 1199

(inséré par Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

Le juge peut déléguer sa compétence au juge du lieu où le mineur a été placé soit volontairement, soit par décision de justice, à l'effet d'organiser l'une des mesures prévues aux articles 375-2 et 375-4 du Code civil et d'en suivre l'application.

Article 1199-1

(inséré par Décret n° 86-939 du 30 juillet 1986 art. 1 Journal Officiel du 9 août 1986)

L'institution ou le service chargé de l'exercice de la mesure adresse au juge des enfants qui a statué ou qui a reçu délégation de compétence un rapport sur la situation et l'évolution du mineur selon la périodicité fixée par la décision ou, à défaut, annuellement.

Article 1200

(inséré par Décret n° 81-500 du 12 mai 1981 art. 5 et 52 Journal Officiel du 14 mai 1981 rectificatif JORF 21 mai 1981 en vigueur le 1er janvier 1982)

Dans l'application de l'assistance éducative, il doit être tenu compte des convictions religieuses ou philosophiques du mineur et de sa famille.

Article 1200-1

(inséré par Décret n° 86-939 du 30 juillet 1986 art. 2 Journal Officiel du 9 août 1986)

Les mesures d'assistance éducative renouvelées en application du troisième alinéa de l'article 375 du Code civil sont prises par le juge des enfants dans les conditions prévues aux articles 1181 à 1200.

Méthodologie de comparaison de la situation des départements

Afin de comparer la situation des départements en matière d'aide sociale, en termes d'efforts financiers ou de populations bénéficiaires, plusieurs indicateurs ont été retenus.

En termes d'effort financier, l'indicateur qui a été construit répond à trois critères.

Neutraliser l'effet taille des départements. En effet, le montant des dépenses est très sensible au nombre d'habitants et par extension au nombre de bénéficiaires. Pour normer les dépenses, leur montant est rapporté au nombre de bénéficiaires.

Évaluer au mieux le nombre de bénéficiaires au cours de l'année. Le système d'observation actuel enregistre le nombre de bénéficiaires au 31 décembre de chaque année. Le nombre de bénéficiaires retenu pour l'année n est la moyenne entre le total des bénéficiaires au 31 décembre de l'année n-1 et celui de l'année n. Sont ainsi pris en compte une partie des flux pour lesquels des dépenses sont engagées mais sans comptabiliser les flux infra annuels, c'est-à-dire les personnes entrées et sorties en cours d'année, qui ne sont présentes ni en début, ni en fin d'année.

Lisser les dépenses. Ce point est très important car un écueil fréquent de l'observation des dépenses des départements est qu'il existe très souvent des reports de dépenses d'une année sur l'autre. On ne peut donc qu'avec de nombreuses précautions effectuer des comparaisons des niveaux de dépenses entre départements sur une année donnée. On a donc calculé la moyenne des dépenses par bénéficiaire sur trois années consécutives.

Compte tenu de ces critères, l'indicateur de dépenses par bénéficiaire sur la période n-1-n+1 qui a été retenu est :

Indicateur = moyenne (ratio n-1, ratio n, ratio n+1)

Avec par exemple,

$$\text{Ratio } n = \frac{\text{dépenses de l'année } n}{\text{Moyenne (bénéficiaires au 31 décembre } n-1 \text{ et au 31 décembre } n)}$$

Cet indicateur de dépenses par bénéficiaire ne représente cependant pas le montant total des dépenses engagées par les départements. En effet, les dépenses allouées à l'aide sociale intègrent aussi des dépenses globales versées à des établissements dans le cadre de conventions. Cette pratique est très fréquente notamment auprès des établissements pour personnes handicapées. Les résidents de ces établissements ne sont pas toujours comptabilisés dans les bénéficiaires de l'aide sociale, lesquels sont le plus souvent destinataires de prestations individualisées, d'où une sous-estimation potentielle du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale.

En termes de populations bénéficiaires

Pour des raisons d'homogénéité, les indicateurs relatifs au nombre de bénéficiaires des différentes catégories d'aide sociale sont construits selon une méthode analogue lorsque les données étaient disponibles. Les indicateurs suivants ont donc été construits :

Indicateur = moyenne (ratio n-1, ratio n, ratio n+1)

Avec par exemple,

$$\text{Ratio } n = \frac{\text{Moyenne (bénéficiaires au 31 décembre } n-1 \text{ et au 31 décembre } n) \times 1\,000}{\text{Population concernée}}$$

Le dénominateur correspond ici à la population potentiellement concernée dans le département c'est-à-dire :

- les personnes de 60 ans ou plus dans le cadre de l'aide sociale aux personnes âgées. Le seuil de 60 ans est en effet celui retenu pour le versement des prestations liées à la dépendance, la PSD (Prestation spécifique dépendance) jusqu'au 1^{er} janvier 2002 puis l'APA (Allocation personnalisée d'autonomie);
- les personnes de moins de 65 ans dans le cadre de l'aide sociale aux personnes handicapées. Le seuil de 65 ans a été retenu de préférence à 60 ans. En effet, d'une part, les personnes handicapées peuvent continuer à bénéficier de l'aide sociale au-delà de 60 ans : parmi les bénéficiaires d'une aide sociale (hors Allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP)), 3,5 % sont âgés de 61 à 65 ans, 1,5 % ont plus de 65 ans. D'autre part, au-delà de 65 ans, ce sont les aides à destination des personnes âgées qui se généralisent : par exemple, l'aide ménagère servie au titre de l'aide sociale départementale est versée à partir de 65 ans aux personnes qui disposent de ressources inférieures au minimum vieillesse;
- les jeunes de moins de 21 ans dans le cadre de l'Aide sociale à l'enfance(ASE). En effet, l'article L 221-1 du Code de l'action sociale et des familles stipule que « Le service de l'ASE est un service (...) chargé (...) d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux jeunes majeurs de moins de 21 ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ».
- les adultes de 25 à 64 ans dans le cadre de l'insertion des allocataires du RMI.

Pour les bénéficiaires des prestations d'aide sociale relevant de la compétence de l'État (Fonds de solidarité vieillesse(FSV) et Allocation aux adultes handicapés (AAH)), l'indicateur retenu sur l'ensemble de la période est le ratio de l'année n.

E•2

Les variables retenues dans l'étude

Aide sociale et RMI

- Dépenses nettes par bénéficiaire en moyenne sur la période 1999-2001
d'aide sociale aux personnes âgées (hors ACTP des 60 ans ou plus)
d'aide sociale aux personnes handicapées (y compris ACTP des 60 ans ou plus)
d'aide sociale à l'enfance
Charges nettes d'insertion du RMI par allocataire en moyenne sur la période 1999-2001
- Nombre moyen de bénéficiaires sur la période 1999-2001
de l'aide sociale aux personnes âgées (hors ACTP des 60 ans ou plus) par habitant de 60 ans ou plus
de l'aide sociale aux personnes handicapées (y compris ACTP des 60 ans ou plus) par habitant de moins de 65 ans
de l'aide sociale à l'enfance par habitant de moins de 21 ans
Nombre moyen d'allocataires du RMI sur la période 1999-2001 par habitant de 25 à 65 ans

Minima sociaux (hors RMI)

Caractéristiques sociodémographiques ou socioéconomiques

- Nombre moyen de bénéficiaires sur l'année 2000
de l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse par habitant de 65 ans et plus
de l'allocation aux adultes handicapés par habitant de 20 à 65 ans
- Population au recensement de 1999
des 60 ans ou plus ; des moins de 65 ans ; des moins de 21 ans ; des 25 à 64 ans
- Taux d'urbanisation ou proportion de personnes habitant en milieu urbain sur population totale du département en 1999
- PIB par habitant en 1996
- Part des foyers imposables de l'année 1999
- Potentiel fiscal départemental évalué en appliquant aux bases départementales des quatre principales taxes directes locales (taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, taxe d'habitation et taxe professionnelle) le taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes. Le potentiel fiscal par habitant permet d'apprécier la richesse potentielle de chaque département indépendamment de sa politique fiscale.
- Revenu fiscal du quart le moins riche de la population des personnes âgées de 75 ans ou plus
- Taux de chômage au 4^e trimestre 2000

AEMO JUDICIAIRE ET ACTE II DE LA DECENTRALISATION:

La croisée des chemins des dispositifs de protection de l'enfance.

Etude comparée de l'un des dispositifs de la protection judiciaire de la jeunesse portant sur les départements de CHARENTE, de GIRONDE, et des LANDES.

L' AEMO (Action Educative en Milieu Ouvert) est l'un des dispositifs de la protection de l'enfance. Elle est mise en œuvre sur mandat judiciaire, afin de protéger des mineurs en danger tout en les maintenant dans leur milieu de vie. Au-delà des aspects réglementaires, s'intéresser à l'AEMO judiciaire constitue une immersion dans les politiques publiques de protection des mineurs. Celles-ci ont été profondément modifiées par la démarche décentralisatrice depuis 1982, et la récente loi relative aux libertés et aux responsabilités locales propose d'accentuer les transferts de compétences sur les autorités administratives départementales.

A partir d'un modèle théorique principalement construit par l'analyse institutionnelle, nous avons choisi d'entrer dans le champ de la protection de l'enfance, avec pour point d'appui une étude comparée de l'AEMO judiciaire sur les départements de la Charente, de la Gironde et des Landes.

Dans un premier temps, un exposé monographique des situations départementales, a mis en évidence des modalités d'organisation des dispositifs, différentes d'un territoire départemental à l'autre. C'est bien souvent l'histoire locale des échanges entre l'Etat et les administrations locales, qui a forgé des situations disparates, et qui a donné à chaque institution la place qui est la sienne aujourd'hui. La logique décentralisatrice, et en particulier l'expérimentation de l'assistance éducative inhérente à l'acte II de la décentralisation, tend à produire un modèle « institué », conférant les pleins pouvoirs aux autorités administratives départementales, en matière d'action sociale en général, et d'assistance éducative en particulier.

Quelles seront les places de la protection judiciaire de la jeunesse du secteur associatif habilité, des juges des enfants, des usagers des services éducatifs ou sociaux, face à des départements que certains prédisent « omnipotents » ?

Alors que se multiplient les rapports et les écrits inquisiteurs sur la protection de l'enfance, nombre d'acteurs de ce dispositif en appellent à un grand débat national sur la protection de l'enfance, en même temps qu'ils réclament l'intervention régulatrice de l'Etat pour résorber les disparités départementales.

Mémoire de recherche présenté par M. PEYROUT Lionel
Sous la direction de M. LAFORE Robert – Directeur de l'IEP de Bordeaux

