

Le Conseil général juge et partie

par Charles SÉGALEN

Précédé des rapports de l'ONED [1], de Broissia [2], Nogrix [3] et Bloche-Pécresse [4], le projet de réforme de la protection de l'enfance, se réclamant d'un « réel consensus » et appelant, gauche-droite confondues, à « redéfinir l'intérêt de l'enfant », à sortir du « flou » la notion de danger, à confier au conseil général une « compétence générale », dénonçant l'effet « déresponsabilisant » pour les parents de la justice civile des mineurs, avançant le principe de la réserver à l'enfant non plus en danger mais maltraité, a donné le jour, en février 2006, à la Coordination nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE) [5]. Celle-ci, alors que le politique parle de « très large concertation avec le plus grand nombre de professionnels, d'élus, de représentants d'associations » [6], dénonce haut et fort les « propositions de centraliser la protection de l'enfance sous la seule responsabilité des Conseils généraux, en remisant l'intervention judiciaire dans une subsidiarité exceptionnelle, [qui] mettraient gravement en cause les conditions d'accès des enfants et des familles aux prestations de soutien et d'assistance dans le respect de leurs libertés individuelles » ; s'élève contre « le caractère réducteur de la maltraitance vue sous l'angle simplement physique » ; affirme la nécessité de « prendre en compte les besoins de l'enfant avec ou sans ses parents et toujours dans l'intérêt de l'enfant » ; que « l'indépendance de l'ordre judiciaire et la possibilité de sa saisine par tout membre de la communauté nationale sont des garanties fondamentales ; que « la question du partage de l'information - une réalité entre les professionnels - a été largement pervertie par la volonté de faire de ce partage un moyen de contrôle social » ; que « le modèle français ne peut souffrir des effets de mode » [7].

Un catalogue d'intentions généreuses

Ainsi, dans l'exposé des motifs de la loi peut-on lire, concernant l'intérêt de l'enfant : « Le respect de l'intérêt de l'enfant doit être la base du droit et de l'intervention de tous les professionnels. Le maintien de l'enfant dans sa famille doit être privilégié tant qu'il favorise son développement harmonieux et que ses besoins essentiels sont satisfaits. C'est un principe fondamental qui doit guider l'organisation de notre dispositif. Il faut faire en sorte de maintenir le lien entre l'enfant et ses parents sans pour autant y subordonner l'intérêt de l'enfant ».

Concernant la notion de danger : « L'article 2 (...) étend la notion de maltraitance issue de la loi de 1989 à celle d'enfance en danger, pour couvrir toutes les situations qui mettent l'enfant en danger ou en risque de danger. (...) Les mots : "par les situations de mineurs maltraités" sont remplacés par les mots : "par les situations de mineurs en danger ou qui risquent de l'être". Les mots : "mineurs maltraités" sont remplacés par les mots : "mineurs en danger".

Par ailleurs, « L'article 2 (...) met en évidence dans le code de l'action sociale et des familles et dans le code civil, la définition des situations de danger pour un mineur, qui fonde respectivement la protection sociale de l'enfance et la protection judiciaire de l'enfance. Des formulations identiques sur lesquelles les professionnels pourront désormais s'appuyer (...) permettront de clarifier les critères de l'intervention judiciaire présentés à l'article 8 du présent projet de loi. (...) Cette modification permet également de mentionner explicitement la protection du développement de l'enfant comme un critère d'intervention du juge des enfants ».

Enfin, concernant le signalement : « En concertation avec le représentant de l'Etat et l'autorité judiciaire dans le département, le président du conseil général organise le recueil, le traitement et l'évaluation à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou risquant de l'être, et répond aux situations d'urgence. Des protocoles sont établis à cette fin entre le président du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département et l'autorité judiciaire en vue de centraliser les informations préoccupantes au sein d'une cellule opérationnelle de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations. Cette cellule est chargée de coordonner la transmission des signalements d'enfants en danger. Un signalement

consiste en la transmission à l'autorité judiciaire de l'évaluation pluridisciplinaire d'une situation individuelle ».

Un décodage nécessaire

Cette dernière précision (pluridisciplinaire) disparaît du texte définitif, tandis qu'intervient « la suppression par le Sénat de l'obligation introduite par les députés pour le président du conseil général de saisir la justice avant même la mise en œuvre de mesures d'aides à domicile, d'accueil de jour ou d'accueil par l'aide sociale à l'enfance (ASE), lorsqu'elles ne permettent pas de remédier à la situation et que le mineur est en danger grave et manifeste » [8]. C'est sur ces deux derniers points qu'un éclairage est utile pour comprendre, au-delà du principe du « secret social partagé », largement décrié, l'enjeu politique de la réforme.

En effet, s'agissant de l'évaluation pluridisciplinaire préalable à tout signalement justice, comme de ce qui, finalement, est adopté du passage obligé par des mesures éducatives « sociales » (celles « judiciaires » supposées l'être moins ?), quel est le message adressé aux professionnels - PMI, Polyvalence, Education nationale, Santé, CMPP, AEMO administrative, etc. - en charge de ces situations et à l'origine de la plupart de ces signalements ? De quel doute sur leur capacité de traitement ou d'évaluation s'autorise cette réévaluation pluridisciplinaire ou, à défaut, cette injonction à mesure éducative « sociale » préalable ? Doit-on précéder la saisine du JAF d'une consultation familiale ? Celle des prud'hommes, de l'avis d'un psychologue du travail ? L'accès, plus généralement aux droits, d'un examen de passage ?

Quel est le pourcentage de non-lieu à assistance éducative après l'intervention pluridisciplinaire (mesure d'Investigation et d'Orientation Educative) ordonnée par le juge des enfants à l'ouverture de certaines procédures d'assistance éducative ? Infine, il résulte dans la plupart des cas de l'effet positif du signalement. S'agissait-il, dans le projet, avec cette évaluation pluridisciplinaire préalable, de substituer à l'évaluation professionnelle, une expertise d'une autre nature ? Comment éviter cet écueil au regard de ce que note l'ONED de départements dont « l'activité décisionnelle d'Aide sociale à l'enfance mériterait d'être mise en relation avec leurs choix politiques. (...) En effet, depuis la décentralisation, les actions concernant la protection de l'enfance dépendent des politiques départementales » [9] ? Dans un contexte de transfert du RMI, de montée en charge de l'APA (Allocation personnalisée d'autonomie) comme de la PCH (Prestation compensatoire de handicap) et alors que l'aide sociale à l'enfance représente 30 % du budget d'action sociale des départements, comment la substitution à la compétence du juge pour enfants de celle du conseil général pourrait-elle échapper aux dérives à l'endroit de dépenses dont le département serait seul juge ? Que vise d'autre la disposition finalement adoptée en termes de mesure éducative « sociale » préalable à toute mesure « justice » ? Quels intérêts sert ce « parler contrat » soucieux de « substituer aux rapports de subordination des rapports obligatoires de coopération » [10] ? Dans ces conditions, l'élargissement de la notion de danger au « risque de danger », « développement de l'enfant » compris, préfigure-t-elle d'une extension ou d'une réduction de la protection ?

Les mesures éducatives possibles en amont du judiciaire sont-elles rendues obligatoires à défaut d'être présentes à l'esprit du professionnel ? Auquel cas, quelle étude l'atteste ? A défaut, que motive cette revendication d'insouciance ou d'incompétence à l'endroit du professionnel ? A quoi entend-il remédier cette disposition ?

Cette délocalisation de la « justice » vers le « social », sous couvert de « responsabilisation » des parents, une fois laissée de côté en terme d'évaluation pluridisciplinaire obligatoire réapparaît sous forme d'injonction à assistance éducative consentie, les deux ayant en commun de soumettre le signaleur au président du conseil général. L'UNIOPSS et l'UNAF ne s'y sont pas trompées, dénonçant, sitôt l'adoption du texte, que « rendant l'aide sociale à l'enfance compétente en toute situation, la loi opérerait une mutation profonde de la justice et du rôle du juge des enfants, qui perdrait sa spécificité et sa double compétence, civile et pénale. Une crainte majeure que les magistrats avaient exprimée dès l'élaboration du projet de loi » [11].

C'est à cette enseigne que, s'agissant de répartition des rôles entre le juge des enfants et le conseil général, « Le projet de loi introduit (...) à l'article 8 une meilleure articulation entre protection

sociale et protection judiciaire. Aujourd'hui, trop d'informations sont transmises à la justice concernant des situations qui devraient être traitées par une intervention sociale. A l'inverse, certaines affaires ont mises en lumière des situations où l'action sociale était impuissante et où la justice aurait dû être saisie plus tôt ». Les rapports de Broissia, Nogrix, Bloche-Pécresse et de l'ONED, riches de données quantitatives, n'en livrent ici aucune. En l'absence de mesures chiffrées, comment tirer des conclusions dans un sens ou dans l'autre mais, de préférence, d'un prétendu suremploi de la justice civile ?

Une série de glissements sémantiques

S'agit-il d'un problème d'articulation entre protection « sociale » et « judiciaire », supposée insuffisante ou, dans l'évolution plus économique que celle, à l'origine, politique et sociale de la décentralisation, du conflit d'intérêt récurrent entre décideur et payeur ? Le terme articulation doit-il s'entendre du point de vue organisationnel ou sémantique ? Si la distinction mesure administrative / mesure judiciaire ne convenait pas (à quel titre ?), celle social / judiciaire ne convient-elle pas trop ? Ne renforce-t-elle pas l'idée d'une justice civile dissociée de la protection sociale ? Comme celle imaginée dans le Contrat première embauche (CPE) instituant une période d'essai de deux ans et défendu en ces termes : « le licenciement judiciarise les rapports employé-employeur » ? Sur le fond, quelle différence entre : « La liberté de penser s'arrête là où commence le Code du travail » (Laurence Parisot) [12] - ce qui est aussi vrai que la liberté de circuler s'arrête là où commence le Code de la route - et « L'opposition entre droits des parents et droits de l'enfant est stérile » (Philippe Bas) [13] ou « Il est vain d'opposer droit de l'enfant et des parents, sauf cas de délit, crime, abus sexuel » (Ségolène Royal) [14]. Sachant que c'est ce conflit d'intérêt qui motive l'intervention du juge pour enfants et que ces dernières catégories, réduites à la maltraitance, ne représentent, aux termes de l'article 375 du Code civil, qu'un tiers des saisines actuelles, on mesure, à la lumière de ce « réarmement parental » (Chauvière), combien, dans la réforme, l'économique et l'idéologique se "floutent" mutuellement ; comment la substitution de la somme des intérêts particuliers à l'intérêt général - le credo libéral - peut se parer de bonnes intentions.

Cette délocalisation, ce "gauchissement" (en terme mécanique comme politique) et défaussement des responsabilités, est rendu possible à la faveur d'une série de glissements sémantiques. Ainsi, la distinction entre justice civile et protection sociale, significative, est précédée, voire introduite, par une réduction de la notion d'enfant en danger quand, en juin 2001, le Guide méthodologique de l'ODAS entend y distinguer l'« enfant maltraité » de l'« enfant en risque ». Que laisse supposer cette absence de qualificatif au risque sinon qu'il s'agirait d'un risque de danger ? La formulation « en risque » et ce qu'elle laisse alors supposer d'un danger hypothétique est non seulement erronée mais trompeuse : elle tire implicitement mais non moins sûrement cet enfant du côté de « l'action sociale préventive auprès des familles dont les conditions d'existence « risquent » de mettre en danger la santé, la sécurité ou la moralité de leurs enfants » (Art. 1ier du Code de la famille et de l'action sociale), c'est-à-dire hors de la compétence au civil du juge pour enfants...

Déjà, l'intitulé du rapport Naves-Cathala (juin 2000), « 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 », commandé par Ségolène Royal, ministre déléguée à la Famille, induit une notion d'intérêt de l'enfant indistincte voire soluble dans celui des parents. Aussi, n'est-il pas surprenant que le rapport fasse état de ce « placement qui met fin au projet familial, seule richesse des plus pauvres » ; ou que la présentation de la justice civile des mineurs appelle ce commentaire : « Comment, dans ces conditions, peut-on parler de contractualisation [sic] de l'action sociale et éducative ? » ... L'expression « protection de l'enfance et de la famille » revient régulièrement dans le rapport pour devenir sur la fin, à plusieurs reprises, « protection de la famille et de l'enfance ».

Est-ce encore le hasard si le politique, gauche-droite confondues (rapport Bloche-Pécresse) parle, d'une part, de « simplification radicale » consistant à confier au conseil général une « compétence générale » en matière de protection de l'enfance, de sorte que le rôle du juge pour enfants soit « mieux ciblé. Ainsi, l'aide sociale à l'enfance interviendrait [entendez déciderait] pour les situations mettant en danger la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de l'enfant » et, d'autre part, d'effet « déresponsabilisant » pour la famille de la « judiciarisation » de la prise en charge ?

On notera au passage, la charge sémantique péjorative du terme « judiciarisation », lequel laisse entendre un recours croissant, sous-entendu abusif, à la justice civile. Ce que démentent les statistiques : sur les dix dernières années, alors que l'insécurité sociale augmente, le pourcentage de signalements transmis au juge des enfants - respectivement 55, 57, 60, 59, 57, 57, 56, 57, 58 et 60 % (source ODAS) - est stable. Qu'induit une « judiciarisation » sinon cette « déjudiciarisation » chère au conseil général, rendant la notion de danger compressible et sa dépense facultative ? Que n'interroge-t-on la « calorisation » du réchauffement climatique pour limiter ses effets, ou le coefficient des marées pour réduire la montée des eaux ?

Il est aussi vain d'opposer le droit de l'enfant à celui des parents, au nom de la famille, que le droit du travail à celui des affaires au nom de l'entreprise. L'institution en 1958 de la double compétence (civile et pénale) du juge pour enfants, avec la reconnaissance d'un intérêt de l'enfant distinct, au besoin opposable à celui de parents, constitue un aboutissement du droit des mineurs, construit pas à pas depuis la scolarité obligatoire (1881) et les lois dites « dans l'intérêt de l'enfant » (1889 et 1898), à l'encontre du familialisme qui prévalait. La protection de l'enfance n'est pas la seule forme de protection sociale à connaître le retour de cette l'alliance de l'individualisme et du contrôle social en kit, à monter chez soi.

L'ab-sens de politique

Ce qui est frappant dans l'élaboration de cette réforme, c'est l'absence de débat politique et public en termes de protection sociale. Entre le rapport Naves-Cathala, les « 50 % de placements en moins » [15] qu'annonce Ségolène Royal dans la foulée, les différents rapports publiés en 2005, les journées organisées à la suite par plusieurs conseils généraux et la campagne présidentielle de 2007 qui interpelle les candidats sur tous les sujets excepté cet enfermement de l'enfant, avant le CEF, dans sa famille, rien n'est interrogé de la disparition programmée de deux tiers de compétence du juge des enfants au civil et autant d'Enfant en danger.

Plusieurs données contribuent à ce silence éloquent. La première, c'est le temps que met la profession à se positionner pour s'élever publiquement contre ce que le politique, la voie libre, développe comme discours, arguant - un comble - d'une « très large concertation avec le plus grand nombre de professionnels, de représentants d'associations ». La seconde, c'est que la protestation ne va pas au-delà de quelques bonnes feuilles dans la presse spécialisée. La troisième, à la lumière de l'absence de réaction des associations professionnelles à la chute d'activité d'AEMO observable dans une dizaine de départements entre 2000 et 2006, revient à constater qu'aucun établissement, localement, n'est en capacité de tenir un discours critique à l'endroit du politique auquel il est, à l'euro près, redevable ; ni, au risque de se dévoiler, de le faire porter par une association nationale. Ce qui augure de la suite prévisible de ces "non-événements" locaux : comment les services habilités pourront-ils se départir de leur mise en concurrence sur la base du moins-disant et, de la sorte isolés, neutralisés, trouver à s'opposer collectivement et nationalement aux dévoilements observés ?

Un autre élément d'explication, imbriqué voire présidant aux précédents, tient au fait que le politique, en l'absence de régulation sociale à la mesure de l'espace gagné par le marché, délègue généreusement son impuissance, la décentralisation aidant, qui à la profession, qui à la famille rendues providentiellement responsables de ce qui fait ou défaille du social. On observe, en effet, qu'il n'y a jamais eu autant de démocratie locale ou participative que depuis les conditions de vie des gens dépendent davantage d'actionnaires que d'électeurs ; qu'en l'absence, autrement dit, de démocratie tout court. Qu'il n'y a jamais eu autant de parentalité que relative au déficit d'offre de la collectivité dans l'avenir de l'enfant ; qu'en l'absence, autrement dit, d'éducation. Qu'il n'y a jamais eu autant de contrats - d'engagement duel - que parallèlement à la substitution de la somme des intérêts individuels à l'intérêt général . Qu'il n'y a jamais eu autant de gouvernance, d'un mot, qu'en "l'ab-sens" de politique.

Il ne s'agit pas tant d'un vide que d'une friche politique, d'un espace déserté que vacant. Et, comme à chaque tournant de société, d'une invitation pour finir à dire et faire ce qui ne l'a encore été.

Communication aux Entretiens de Marseille (AFORE), « Entre ruptures et refondations : quel travail social pour demain ? », mars 2007.