

Avis 2021 – 4 : relatif au besoin de clarification des conditions de mise en œuvre des interventions de protection de l'enfance à domicile

A la demande de l'assemblée plénière, la commission « Adaptation des interventions en protection de l'enfance aux besoins de l'enfant » a préparé l'avis suivant adopté par le bureau du CNPE le 7 septembre 2021.

1. Motifs

Dans son avis 2019-8, le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) constatait le développement, notamment depuis les lois n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance, d'une nouvelle modalité d'intervention à domicile, généralement qualifiée de « placement éducatif à domicile (PAED) ».

A cet égard, le CNPE relevait :

- que les termes de « placement » éducatif à domicile (PAED) étaient inadaptés, en ce qu'ils constituaient un oxymore incompréhensible pour les enfants et leurs familles, et une catégorie non définie en droit ;
- que derrière cette appellation, coexistaient des pratiques hétérogènes, dont certaines pouvaient être adaptées aux besoins de l'enfant, à condition d'être prescrites par intention et non par défaut ;
- qu'il existait des contre-indications indiscutables, notamment pour les enfants très jeunes¹, en cas de risque de danger ou de danger avéré du maintien à domicile, ou à défaut d'une offre d'hébergement de repli à proximité ;
- que le cadre juridique de cette modalité d'intervention de protection de l'enfance à domicile très renforcée, reposant parfois sur une mesure judiciaire de placement assortie d'une extension permanente des droits de visite et d'hébergement, était incertain.
- que cette mesure conçue comme transitoire doit rester exceptionnelle dans son principe et sa durée.

Dès lors, le CNPE recommandait d'approfondir notamment les questions suivantes :

- la place de ces nouvelles modalités d'intervention au sein d'une offre de services en milieu ouvert en pleine recomposition ;
- le régime juridique et financier de cette intervention éducative, afin de sécuriser les familles bénéficiaires, les prescripteurs et les opérateurs ;
- le mode de gouvernance entre les acteurs (conseil départemental, justice, opérateurs) afin d'améliorer la fluidité des parcours ;
- les normes de qualité minimales d'intervention.

¹ Cf. notamment le rapport d'étude publié par l'Observatoire nationale de la protection de l'enfance (ONPE) en 2019 : « *Penser petit : des politiques et des pratiques au service des enfants de moins de six ans* ». L'ONPE y exprime des réserves quant à la mise en place de dispositifs de ce type pour des enfants de moins de six ans, en soulignant la nécessité de donner des garanties quant à la prise en compte des besoins de ces jeunes enfants.

Dans le même sens, le rapport de la démarche de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile remis par Geneviève Gueydan au Gouvernement en décembre 2019 dresse le constat d'une place ambivalente des interventions en milieu familial au sein de la protection de l'enfance, avec un investissement inégal et dans l'ensemble très relatif des décideurs locaux.

Pour contribuer à l'expliquer, le rapport relève que le cadre de gouvernance de ces interventions n'en facilite pas le pilotage avec, s'agissant des mesures judiciaires, un lien direct entre juges des enfants et services habilités qui a historiquement maintenu les conseils départementaux dans un rôle de simples financeurs. Il relevait également que l'un des principaux enjeux des interventions à domicile tient à leur faible intensité et diversification en réponse à des situations familiales caractérisées par une surreprésentation des facteurs de risque et de vulnérabilité chez les parents et les enfants. Il notait, enfin, que l'intensification des interventions à domicile tend à se faire, paradoxalement, non pas au sein des mesures explicitement prévues par les textes, mais sous la forme du « placement à domicile », qui ne fait pas consensus en raison de ses fragilités juridiques et de la crainte de le voir se substituer, pour des raisons économiques, à des accueils avec séparation qui s'avèreraient nécessaires.

A cet égard, la démarche de consensus propose des éléments de balisage en termes de recours (exclusion des situations de maltraitance et présentant des facteurs de risque importants) et de conditions de mise en œuvre (évaluation des situations, équipes dédiées pluridisciplinaires, suivi des situations par le département).

2. Avis

Au-delà de la question de leur dénomination, qui apparaît inappropriée, les interventions de protection de l'enfance à domicile très renforcées généralement désignées sous les termes « placements » éducatifs à domicile (PAED) reposent le plus souvent sur une mesure judiciaire de placement assortie d'une extension permanente des droits de visite et d'hébergement. Cette pratique, qui revient à dissocier le placement de l'accueil, repose sur un **cadre juridique et conceptuel incertain, qui est source d'insécurité pour les enfants, leurs familles, et les institutions chargées de les protéger.**

En effet, la loi fixe le domicile de l'enfant auprès de ses parents, ceux-ci pouvant le confier à des tiers ou à une institution, dont l'aide sociale à l'enfance (ASE). Seule une décision de justice peut modifier ce principe. Elle sera prise par le juge des enfants, en application des articles 375 et suivants du code civil. Or, ces dispositions distinguent clairement l'intervention en milieu ouvert et le placement de l'enfant en dehors de sa famille, cette mise à distance devant le protéger d'une situation de danger.

Dans ce second cas, les parents restent titulaires de l'autorité parentale et en conservent tous les attributs qui ne sont pas incompatibles avec la mesure de placement, mais la personne ou le service gardien de l'enfant peut accomplir les actes usuels relatifs notamment à sa surveillance et à son éducation. La Cour de cassation le désigne comme civilement responsable.

Au regard de cette grille d'analyse qui implique que le placement soit prononcé en réponse à une situation de danger, le fait qu'un enfant confié judiciairement à une institution demeure physiquement à son domicile interroge nécessairement. De plus, cette situation est source d'ambiguïté pour l'enfant et sa famille, ainsi que d'insécurité juridique : qui est en droit d'exercer les attributs de l'autorité parentale ? qui est responsable civilement de l'enfant ?

A contrario, le cadre juridique des mesures judiciaires de protection de l'enfance en milieu ouvert autorise, notamment depuis la loi de 2007, toute combinaison dans les modalités d'intervention, telle qu'un hébergement occasionnel ou séquentiel couplé avec une mesure d'assistance éducative à domicile. Le fait que cette solution soit très peu utilisée pour mettre en œuvre des interventions en milieu familial très renforcées doit amener à questionner les motivations des acteurs lorsqu'ils recourent au « placement » éducatif à domicile (PAED).

Ainsi, au regard de l'ambiguïté du cadre conceptuel, juridique et de responsabilité dans lequel s'exercent aujourd'hui ce type d'interventions, ainsi que du risque pour la sécurité et le développement des enfants qu'engendrerait le fait de le voir se substituer, pour des raisons économiques ou faute d'une évaluation appropriée de la situation, à des placements avec séparation qui s'avèreraient nécessaires, le CNPE rappelle :

- que le maintien à domicile d'un enfant pour lequel une décision de placement a été prise doit impérativement recevoir l'aval du juge, dans le cadre d'un mandat explicite en direction du service de l'ASE ainsi que de l'établissement ou du service intervenant ;
- qu'une telle situation ne saurait être que transitoire et strictement limitée dans le temps, soit pour préparer un placement ou, en sens inverse, un retour à domicile, soit, à titre très exceptionnel et en l'absence de danger grave et imminent pour l'enfant, dans l'attente d'une solution d'accueil adaptée à ses besoins et à sa situation.

En outre, le CNPE recommande que le cadre juridique des interventions en protection de l'enfance en milieu familial très renforcées soit adapté et précisé dans le sens :

- d'un ancrage au sein des mesures de protection de l'enfance au sein du milieu familial, au même titre que l'AEMO ou l'AED ;
- d'une clarification des droits et devoirs des différentes parties prenantes (parents, ASE, et établissement ou service mettant en œuvre la mesure) au regard notamment de l'exercice de l'autorité parentale et de la responsabilité civile ;
- d'une définition équilibrée de leur gouvernance (articulation entre le juge, l'ASE, et l'établissement ou service mettant en œuvre la mesure).

Enfin, le CNPE rappelle la nécessité, comme pour toutes les mesures de protection de l'enfance :

- de donner la capacité à l'équipe pluridisciplinaire d'évaluer la situation de chaque enfant et de sa famille pour identifier les modalités d'intervention permettant de répondre à ses besoins, en s'appuyant sur des référentiels partagés ;
- de définir au niveau national des normes minimales d'intervention, en fonction des besoins et de la situation de chaque enfant et de sa famille, incluant chaque fois que nécessaire l'existence de possibilité d'hébergement occasionnel ou séquentiel, programmé ou de repli ;
- de formaliser pour chaque situation, dans le cadre du projet pour l'enfant, des objectifs et des modalités de travail claires, et si possible contractualisées, avec la famille et l'enfant en fonction de son âge.