



PROTECTION
DE L'ENFANCE

**CONSEIL NATIONAL
DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE**

**AVIS RECOMMANDATIONS
ET COMMUNIQUÉS 2018**

**REMIS LE 28 JANVIER 2019
À LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS
ET DE LA SANTÉ ET AU SECRÉTAIRE
D'ÉTAT, CHARGÉ DE LA
PROTECTION DE L'ENFANCE**



L'année 2018 a été une année d'approfondissement pour les travaux du CNPE, notamment du fait de la commande du gouvernement pour le co pilotage avec la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de l'élaboration de la stratégie nationale de protection de l'enfance, annoncée, avec cette formulation, par la Ministre à la première assemblée plénière de l'année, le 15 janvier 2018.

Nous avons répondu à cette commande, dans le cadre du groupe de travail ad hoc, qui a réuni de mars à juin 2018, des membres du CNPE et des acteurs de la protection de l'enfance, des chercheurs. Les avis, et plus largement les travaux de 2017 du CNPE, ont été intégrés à la réflexion de ce groupe de travail, ils ont servi de base à ses propositions.

De même, le CNPE a été fortement impliqué dans la réflexion menée par le Conseil économique social et environnemental (CESE) pour prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance. Ce dernier s'est fait l'écho de certains avis du conseil. Ces travaux ont trouvé des prolongements dans l'élaboration de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, et une partie de son déploiement au travers de la mesure qui concerne les jeunes majeurs. Dans ces deux phases le CNPE a été particulièrement contributif, co pilotant à nouveau la formalisation de la mesure. Les assemblées plénières de juin et décembre 2018, et celle de janvier 2019 ont consacré un temps de présentation et d'échanges sur la sortie de l'ASE et la situation des jeunes majeurs.

Ainsi, par des voies différentes, les avis du CNPE s'inscrivent dans le paysage des réformes et réflexions en cours, même si pour l'instant, ils ne sont pas concrètement rendus opérationnels par la voie législative, réglementaire ou par voie de circulaire ou de recommandations nationales diverses.

La communication extérieure de nos avis reste difficile, l'identification du CNPE par les médias et les différents acteurs institutionnels et associatifs est encore largement à conquérir, bien qu'après 2 années d'existence en décembre dernier, les sollicitations soient plus nombreuses¹

Cependant, l'implication des membres du CNPE dans le relais de nos avis et de nos travaux commence à porter ses fruits. Les commissions parlementaires, d'autres conseils et hauts-conseils nationaux, ont sollicité la Vice-présidente et la Secrétaire générale et ont auditionné plusieurs de ses membres sur la protection de l'enfance. Ils ont utilisé les chiffres clefs de la protection de l'enfance, publiés dans l'avis du CNPE en janvier 2018, pour illustrer leurs travaux et leurs propositions. Il nous faut garantir la continuité de ce travail d'informations chiffrées et explicatif pour permettre l'objectivation des débats.

1. Décret n°2016-1284 du 29 septembre 2016 (articles D. 148-1 à D 148-3 du code d'action social et des familles (CASF)).

Le CNPE a rendu 15 avis, recommandation, et communiqué en 2018:

- *11 avis sont issus du travail des commissions ;*
- *2 avis ont été rendus en urgence par le bureau, concernant la proposition de loi sur l'interdiction des violences ordinaires, et le projet de loi relatif aux violences sexuelles et sexistes commises sur des mineurs.*
- *1 avis suite à la saisine du ministère de l'intérieur sur la création d'un fichier national relatif à l'évaluation de la minorité des MNA.*
- *et pour finir 1 avis, en échos à la mobilisation des juges pour enfants de plusieurs tribunaux, de travailleurs sociaux de certains départements face à l'état du dispositif de protection de l'enfance qui a notamment pour conséquences des délais d'exercice des décisions judiciaires qui obèrent la protection des enfants.*

Nous sommes parvenus à concilier le travail en commission en temps long et la nécessaire réactivité à une actualité législative et sociale dense. Ceci n'a été possible que par la mobilisation de tous, dans un contexte de pénurie de moyens du CNPE qui questionne de plus en plus la capacité à venir de tenir ce rythme de mobilisation alors que la diffusion plus large de nos avis reste à construire.

Notre légitimité et notre utilité doit également se mesurer à l'aune de notre capacité à conseiller le gouvernement, ainsi que l'ensemble des décideurs et acteurs du dispositif de protection de l'enfance, mais aussi nos concitoyens pour que la protection de l'enfance soit une politique comprise malgré sa complexité, et portée par la solidarité de tous.

*Michèle Créoff
Vice-Présidente du CNPE*

SOMMAIRE

A. Adoption et suppléances parentales longues	6
• Avis 2018 - 2 •	
Faciliter les modalités de recherche des origines en cas d'adoption	6
• Avis 2018 - 3 •	
Adoption et scolarité obligatoire	9
 B. Prévention et repérage précoce	 11
• Avis 2018 - 9 •	
La prévention à l'adolescence	11
• Avis 2018 - 10 •	
La prévention dans le monde numérique	13
• Avis 2018 - 11 •	
La prévention spécifique de la prostitution des mineurs	15
 C. Adaptation des interventions en protection de l'enfance aux besoins de l'enfant	 17
• Avis 2018-4 •	
L'évolution de l'accueil familial : la nécessaire évolution du métier d'assistants familiaux pour répondre aux besoins des enfants	17
• Avis CNPE 2018 - 5 •	
Enfants victimes : Création d'un parcours coordonnée en santé avec un panier de soins	21
• Avis 2018-6 •	
Le devenir des jeunes accueillis en protection de l'enfance devenant majeurs	25
 D. Connaissance et recherche en protection de l'enfance	 27
• Avis 2018-8 •	
Développer des travaux de recherche en protection de l'enfance	23
• Avis 2018-7 •	
Diffuser des données prioritaires chaque année	31

E. Formation en protection de l'enfance	33
• Recommandation 2018 - 12 •	
En vue de la participation des personnes concernées par les accompagnements en protection de l'enfance aux formations des professionnels	33
F. Autres avis et communiqués du CNPE	37
• Avis 2018 – 1 •	
Promouvoir une éducation sans violence	37
• Avis 2018-13 •	
L'inexécution des mesures judiciaires de protection de l'enfance	39
• Avis 2018 – 14 •	
Avis du conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) concernant le projet de décret relatif à l'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées et de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes	14
• Communiqué du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) •	
Concernant le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, et plus particulièrement sur son article 2 relatif à la répression des infractions sexuelles sur mineurs.	43

AVIS, RECOMMANDATIONS ET COMMUNIQUÉ PROPOSÉS PAR LES COMMISSIONS ET VOTÉS EN ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE LE 13 DÉCEMBRE 2018 ET LE 28 JANVIER 2019

A. Adoption et suppléances parentales longues

Avis 2018 - 2 • Faciliter les modalités de recherche des origines en cas d'adoption

Conformément à l'article 7 de la convention des droits de l'enfant « *l'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevés par eux. Les Etats parties veillent à mettre ces droits en œuvre conformément à leur législation nationale et aux obligations que leur imposent les instruments internationaux applicables en la matière, en particulier dans les cas où faute de cela l'enfant se trouverait apatride.* »

Ce droit pour chaque enfant trouve une application singulière en cas d'adoption. La recherche des origines pour certains enfants adoptés est un besoin essentiel : savoir d'où ils viennent pour savoir où ils souhaitent aller est déterminant. Cette démarche n'est jamais neutre tant l'issue et les conséquences sont incertaines. Que l'enfant soit né en France ou à l'étranger.

Relevons que sollicités par des personnes adoptées, de nombreux départements ont inscrit cette dynamique d'accès aux origines dans leurs services, en prenant appui sur les « services adoption » et au regard des « droits de l'enfant, de l'accès à leur dossier et à leurs origines ».

Lorsque la personne est née sous le secret en France, la recherche des origines est accompagnée, depuis 2002, par le Conseil National d'Accès aux Origines Personnelles (CNAOP).

La réponse est plus aisée lorsque la demande est adressée aux conseils départementaux pour les personnes nées en France et dont la filiation est connue. L'écueil observé peut alors reposer sur l'absence d'accompagnement dans certains cas. En effet, le dossier étant de nature administrative, il peut être transmis directement au demandeur (voie postale, numérique ou par consultation du dossier par le requérant), sans aucune présence ni soutien de la part d'un professionnel.

Concernant les personnes adoptées à l'international, la procédure est d'autant plus complexe qu'elle dépend des modalités de l'adoption : démarche individuelle, adoption par l'intermédiaire d'un organisme autorisé pour l'adoption (OAA), ou adoption par l'intermédiaire de l'Agence Française de l'Adoption (AFA).

S'il s'est agi d'une démarche individuelle, seuls les parents ou la Mission de l'Adoption Internationale (MAI) (ministère chargé des affaires étrangères) sont susceptibles de transmettre au demandeur une copie du dossier ayant servi à l'obtention de son visa, à condition qu'un visa ait été nécessaire. A ce jour la MAI transmet ce dossier au service de l'ASE du département de résidence du demandeur pour qu'un professionnel puisse l'accompagner

dans la lecture du dossier.

Les OAA, s'ils existent toujours au moment de la demande d'accès au dossier, ont l'obligation de transmettre les archives en leur possession aux demandeurs. En revanche, ils n'ont pas l'obligation de les accompagner pour en prendre connaissance, même si la majorité le font. Si l'OAA a été dissout, ses archives peuvent avoir été transmises à un autre OAA ; à défaut, elles doivent avoir été transmises au président du conseil départemental du lieu de son siège social. Y accéder implique donc, pour le demandeur, de connaître où se trouvait le siège social.

Concernant l'AFA, une procédure a été mise en place dès sa création et un accompagnement spécifique a été prévu.

Aujourd'hui, compte tenu du nombre important d'adoptions à partir des années 80, des personnes adoptées, sont dans une démarche de recherche de leurs origines. Le Conseil National de la Protection de l'Enfance recommande de :

- Faciliter l'accès aux informations pour toute personne en démarche de recherche de ses origines. Il pourrait s'agir de la mise en place d'un portail ou d'une page web, rattaché/e à un site public existant qui fournirait les informations sur : l'état du droit, les démarches à effectuer et à quel interlocuteur s'adresser selon la situation personnelle.
- Organiser le recensement de tous les intermédiaires d'adoption nationale ou internationale qui sont intervenus ou interviennent sur le territoire français et du lieu où sont conservées leurs archives pour ceux ayant cessé leur activité. Ces informations recueillies pourraient être présentes sur le portail précédemment évoqué.
- Donner un statut particulier au dossier d'adoption au-delà d'un dossier administratif avec un accès placé sous la responsabilité et la coordination des services de l'ASE pour les adoptions nationales, et les OAA et l'AFA pour les adoptions internationales.
- Renforcer la sensibilisation / formation des agences régionales de santé et des établissements hospitaliers pour la pleine mise en œuvre de l'instruction du ministère des Solidarités et de la Santé du 4 avril 2016 relative au protocole pour l'accompagnement des femmes accouchant dans le secret entre les conseils départementaux et les établissements de santé, au guide de bonnes pratiques pour faciliter l'accès aux origines personnelles des personnes nées dans le secret, et à la conservation des registres et des dossiers concernant les accouchements dans le secret
- Inciter les départements à travailler la dimension internationale de l'adoption, en mutualisant les compétences de plusieurs départements pour rationaliser les moyens
- D'informer sur les risques d'utilisation des réseaux sociaux ou de tout autre moyen d'investigation privé dans la recherche des origines qui peuvent avoir des conséquences importantes pour les adoptés, les familles d'adoption mais également pour les familles biologiques que ce soit en adoption nationale ou en adoption internationale.

Avis 2018 - 3 • Adoption et scolarité obligatoire

De nombreux travaux² en psychologie et pédopsychiatrie ainsi que les développements récents des neurosciences ont montré l'importance d'un attachement de qualité pour entrer dans les apprentissages.

Les enfants adoptés, arrivant à un âge de plus en plus avancé dans leur famille adoptive, ont besoin de temps avec leurs parents pour créer des liens d'attachement sécurisés, besoin fondamental de l'enfant.

Une scolarisation trop rapide après leur arrivée risque de les mettre en difficulté durant toute leur scolarité et aller à l'encontre des objectifs d'une scolarisation avancée. L'expérience a montré que le dispositif à destination des enfants allophones qui leur est souvent proposé en élémentaire et au collège ne répond pas à leur besoin et que l'instruction à la maison par les parents adoptifs est très difficilement applicable.

Dans la perspective d'une scolarité obligatoire dès 3 ans à compter de la rentrée scolaire 2019, le conseil national de protection de l'enfance rappelle l'importance de cette phase de sécurisation et d'attachement de l'enfant adopté. Il recommande en conséquence que des indications claires soient données, suite à l'adoption de la future loi sur la scolarité obligatoire, aux recteurs et aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale pour que des réponses adaptées soient apportées à ces enfants induisant en particulier :

- une flexibilité dans la date d'entrée et dans les modalités d'accueil de ces enfants à l'école maternelle. En effet, il peut être nécessaire de retarder de plusieurs mois l'âge d'entrée à l'école au-delà des 3 ans pour favoriser un temps d'intégration plus ou moins long des enfants adoptés dans leur nouvelle famille.
- la possibilité de déroger à l'inscription à la première classe de l'école élémentaire dès l'âge de 6 ans pour rester une année de plus en maternelle.
- la possibilité d'intégrer en cycle 2 ou en cycle 3 une classe inférieure de 1 à 2 ans à celle correspondant à l'âge d'état civil de l'enfant au moment de son arrivée dans sa famille adoptive.

Au-delà de la situation singulière des enfants adoptés, le CNPE appelle à une plus grande adaptabilité des processus de scolarisation au regard des besoins spécifiques de certains enfants en situation de vulnérabilités.

2 Heather Geddes, Aider les élèves en difficultés d'apprentissage De Boeck. Edition 2012

Barret et Trevitt (1991)

Johnson (1992) et Williams et al. (1994)

Alan Sroufe (1983, 1986).

Perry 1994, Moore 1998, Schore 2000, Gerhardt 2004

Stanislas Dehaene « Apprendre ! Les talents du cerveau, le défi des machines » Odile Jacob. 2018

L'adoption et l'apprentissage de Marie Josée Lambert. Saje Editions. 2008

Dan Siegel (2012) <https://www.bathspa.ac.uk/schools/education/research/attachment-aware-schools/>

N° Accueil 185 sur l'Attachement. Laurie Miller, M.D., Marie-Odile de Pérouse de Montclos, M.D., Frédéric Sorge, M.D.

B. Prévention et repérage précoce

Avis 2018 - 9 • La prévention à l'adolescence

Après l'audition et les contributions de professionnels en charge de différents dispositifs de prévention à destination des adolescents, le CNPE constate la nécessité de renforcer les actions à destination des adolescents, ce public qui a des besoins spécifiques et peut être confronté à des risques singuliers.

Les démarches de prévention semblent pertinentes dans un objectif de prévention globale qui, au-delà de la détermination de risques singuliers (addictions, déscolarisation, harcèlement, suicide, grossesses précoces, conduites à risque et violences sexuelles, relation filles/garçons etc...) propose un axe fort sur la préservation et l'amélioration de l'état de santé (au titre du bien-être) en renforçant les compétences psycho sociales des adolescents, qui implique de :

- Partir des savoir-faire des adolescents en favorisant l'approche entre pairs et l'expérience de l'entraide bienveillante pour encourager des réponses de coopération
- Mobiliser leur esprit critique et leur autonomie réflexive et l'écoute de l'autre.
- Travailler à l'estime d'eux-mêmes pour développer leur capacité à se protéger et à faire appel à des adultes de confiance

Le CNPE recommande de construire et développer :

- des actions et des programmes stables et pérennes pluri partenariaux impliquant (à différents niveaux) les adolescents, et permettant l'imprégnation et la consolidation des compétences psycho-sociales. Trouver des manières originales d'associer à certains moments les parents serait particulièrement bienvenue.
- des programmes et actions adaptés aux évolutions de l'environnement des adolescents (notamment les évolutions technologiques et leurs usages), ce qui nécessite des équipes expertes, pluridisciplinaires et pluri institutionnelles, implantées au plus près des bassins de vie.
- Cette stabilité appelle des modes de financement sécurisés et suffisants, en mobilisant des ressources parfois inhabituelles dans le secteur de la protection de l'enfance comme les ARS par exp., qui ne peuvent se réduire à un saupoudrage des budgets sur des temps trop courts au travers notamment d'appels à projet.
- Le décroisement des frontières institutionnelles aussi bien physiques (exp. de structures inter départementales ou intercommunales) que professionnelles est indispensable pour construire un cadre global. Les protocoles départementaux de mise en œuvre et de coordination des actions de préventions menées en direction de l'enfant et de sa famille, prévus par la loi du 14 mars 2016³ et « les schémas départementaux de protection de l'enfance »⁴ seront mobilisés dans ce cadre.

3. Art. L112-5 du CASF, Décret 2016-1248 du 22 septembre 2018

4. Art L 312-5 et L 226-3-1 du CASF

Avis 2018 - 10 • La prévention dans le monde numérique

Les auditions du CNPE et les contributions en commission des membres impliqués dans des actions de préventions liés aux risques du numérique, lui permettent de constater que les protections légales et réglementaires, les usages professionnels, mis en place avant l'ère numérique, ne sont pas, pour des raisons techniques, juridiques, transposées dans l'espace numérique⁵. Des risques nouveaux dans l'univers du numérique exposent les jeunes à des dangers qu'il convient de prévenir. Or les adultes, les familles comme les professionnels, qui en sont éloignés sont insécurisés et ne savent pas toujours comment intervenir ou quels ressources mobiliser.

Le CNPE a ainsi été alerté sur « les enfants⁶ Youtubeurs⁷ », le placement de produits sur les réseaux sociaux⁸.

Il résulte au travers d'activités numériques un risque accru de mise en danger des enfants et des adolescents, notamment en terme d'exposition aux pratiques de harcèlement, aux images violentes et à caractère pornographiques, à l'incitation à la prostitution, à la radicalisation, au suicide, à l'addiction aux jeux (désormais inscrit au DCM5), à l'exposition de la vie privée notamment par des photos diffusées sur les réseaux sociaux, à la diffusion de données rarement contrôlée, ainsi qu'à l'exploitation commerciale des enfants et des jeunes ...

Le CNPE préconise :

- La transposition, par voie législative, réglementaire, des protections des mineurs existantes dans l'organisation des activités numériques.
- La mise en œuvre d'un programme de prévention ambitieux à destination des enfants, des adolescents, des parents et des professionnels œuvrant auprès des enfants et des jeunes.
- Ce programme devra bénéficier de financements stables et suffisants pour construire un réseau national de dispositifs experts et permanents, qui doit être animé et coordonné. La mobilisation financière des entreprises du secteur (GAFAM ?) permettrait de financer sur le long terme cette démarche nationale.

5. L'Observatoire de la parentalité et de l'éducation numérique OPEN, expérimentations de la PJJ.

6. « Enfants » s'entend ici au sens de la convention des droits de l'enfant : de la naissance à 18 ans moins 1 jour.

7. Les enfants sont mis en scène pour présenter des produits, au travers de film diffusés sur une chaîne « youtube ».

La chaîne est animée par leurs parents moyennant des rémunérations qui représentent des sommes parfois considérables, au point de permettre aux parents de ne plus travailler. Ces chaînes soulèvent la question d'une activité relevant du cadre légal du travail des enfants. A ce jour, elle échappe complètement à cette législation.

A titre d'exemple sur Instagram la mise en scène commerciale, avec des produits ciblés peut-être rémunérée.

8. A titre d'exemple sur Instagram la mise en scène commerciale, avec des produits ciblés peut-être rémunérée.

Avis 2018 – 11 • La prévention spécifique de la prostitution des mineurs

La prostitution des mineurs est un phénomène rapportés par les associations et les travailleurs sociaux comme étant de plus en plus repéré, signalé et protéiforme, mais qui pour l'instant a fait l'objet de trop peu d'études, notamment statistiques, approfondies.

Cette conduite à risque très préoccupante d'adolescents de plus en plus jeunes nécessite une démarche diagnostique afin de pouvoir instaurer par la suite des actions concrètes en matière de prévention et de mobilisation des acteurs.

Pour cela, le CNPE recommande :

- un rapprochement des services de l'Etat concernés par cette question - ministères de l'Intérieur, de la Justice, des solidarités, de l'Education nationale, de la mission interministérielle pour la protection des femmes (Miprof)- et des associations ;
- d'élaborer une revue de littérature sur le phénomène de la prostitution des mineurs ;
- Commander un rapport de recherche, qui pourrait :
 - Préciser les modalités de ce type de prostitution ;
 - Le parcours de vie des adolescentes et adolescents concernés par la prostitution : proxénètes et prostitués ;
 - Les territoires concernés ;
 - Les différents types de prévention mise en œuvre (formation à l'éducation à la sexualité au sein de l'éducation nationale par exemple, développement des compétences psycho-sociales en prévention du risque)
- Par ailleurs, une réflexion pourrait être menée sur la qualification des faits vis-à-vis des clients de prostitué.e.s mineur.e.s. La fragilité psychologique établie des adolescent.e.s concerné.e.s (antécédents de violences sexuelles, de maltraitances, de carences affectives) et la difficulté à affirmer de ce fait leur consentement plein et entier, oblige à considérer que ces faits pourraient constituer des viols.

C. Adaptation des interventions en protection de l'enfance aux besoins de l'enfant

Avis 2018-4 • L'évolution de l'accueil familial : la nécessaire évolution du métier d'assistants familiaux pour répondre aux besoins des enfants

Premier mode de suppléance parentale des enfants et des jeunes de moins de 21 ans accueillis à l'aide sociale à l'enfance, l'accueil familial⁹ est confronté à plusieurs défis pour continuer à satisfaire leurs besoins.

La pertinence de ce mode d'accueil est reconnue par les chercheurs, les professionnels et les personnes concernées. Il figure en bonne place dans la majorité des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale comme la solution à privilégier et à développer. Il recouvre une grande diversité liée aux besoins spécifiques du public orienté en familles d'accueil.

L'accueil par des assistants familiaux rencontre aujourd'hui plusieurs freins à son développement voire à sa pérennité qui nourrissent les inquiétudes des acteurs du secteur. Des freins sont identifiés, mais restent à documenter plus précisément : difficultés

à trouver des familles d'accueil à proximité des lieux souhaités de placement pour des enfants, Répartition géographique des familles d'accueil inadéquate avec les lieux de vie des enfants (- effectifs limités dans les zones urbaines denses-) pyramide des âges défavorable et attractivité de la profession

S'agissant des familles d'accueil de l'ASE, les conditions d'exercice de la profession alimentent également pour partie cette désaffection. Peuvent être relevés l'insuffisance de la place accordée aux assistants familiaux au sein des équipes éducatives auxquelles ils appartiennent malgré un statut de travailleur social à part entière et un diplôme d'État qui consacre le modèle français du métier issu des textes en vigueur. La question de la nature et de la qualité du lien d'attachement entre l'enfant et la famille d'accueil est bien souvent au centre des débats.

Le statut d'emploi de cette profession n'est pas non plus étranger à la situation. S'il existe un socle commun fixant les rémunérations principale et accessoire et les indemnités et allocations destinées aux enfants (notion de panier de services) par référence au SMIC horaire, les variations entre départements peuvent être importantes. S'y rajoute un régime juridique qui emprunte pour partie aux règles du droit privé et à celles du droit public quand l'employeur est public. Quel que soit le montant de la rémunération, l'emploi demeure précaire puisque lié directement à l'activité effective d'accueil d'enfants pouvant entraîner des revenus irréguliers voire aléatoires malgré les indemnités d'attente.

Enfin, on peut observer une multiplicité de compétences territoriales qui n'améliore pas la lisibilité et la sécurité d'un dispositif spécifique d'accueil d'enfants vulnérables à domicile,

9. Article L421-2 CASF « L'assistant familial est la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon permanente des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans à son domicile. Son activité s'insère dans un dispositif de protection de l'enfance, un dispositif médico-social ou un service d'accueil familial thérapeutique. Il exerce sa profession comme salarié de personnes morales de droit public ou de personnes morales de droit privé dans les conditions prévues par les dispositions du présent titre ainsi que par celles du chapitre III du présent livre, après avoir été agréé à cet effet. L'assistant familial constitue, avec l'ensemble des personnes résidant à son domicile, une famille d'accueil. »

c'est-à-dire dans un espace par essence privé. Les services départementaux qui agréent l'assistant familial, autorisent les services de placement familial employeur, qui peuvent recruter en interne, qui placent les enfants sont souvent différents et éloignés les uns des autres. Ces rôles différents peuvent être source de dysfonctionnements invisibles. Par exemple, une famille d'accueil peut avoir plusieurs employeurs avec des pratiques de placement propres. La compatibilité entre eux des enfants ou des jeunes majeurs présents n'est pas toujours garantie.

L'accueil familial est aussi organisé par d'autres dispositifs, les villages d'enfants, les familles bénévoles (dont celles de la PJJ), les tiers dignes de confiance.

Au vu de ces constats et de l'urgence décrite lors des travaux de la commission compétente qui a procédé à plusieurs auditions de personnes qualifiées et a eu accès aux derniers rapports, études et statistiques disponibles, le conseil formule les propositions suivantes pour tenter de réduire certains paradoxes consubstantiels à la nature de l'accueil familial, en se centrant sur l'accueil familial salarié (les assistants familiaux de l'article L 421-2 du CASF) :

Proposition du CNPE :

1. Etablir un diagnostic¹⁰ précis et étayé de la situation de l'accueil familial salarié : il s'agirait de faire un diagnostic permettant d'aborder la situation du point de vue de la satisfaction des besoins des enfants accueillis et de la situation des assistants familiaux

- Du point de vue des enfants :
 - identifier les profils des enfants ayant besoin de ce type d'accueil¹¹ ;
 - évaluer les besoins quantitatifs (nombre d'enfants potentiellement concernés) ;
 - définir des conditions satisfaisantes d'appariement¹² ;
 - préciser les liens, le rôle, les responsabilités de l'assistant familial dans l'accueil de l'enfant (notamment du point de vue des actes usuels)
- Du point de vue des assistants familiaux :
 - Faire un diagnostic précis de la démographie des assistants familiaux par département ;
 - Expertiser la simplification, et ses conséquences, du régime juridique de la profession en matière d'agrément et de recrutement :
 - Procédures longues et parfois redondantes, interroger la répartition historique entre PMI¹³ et ASE, place du conjoint, cumul avec un autre emploi salarié.
 - Evaluer les conditions de travail (congés, rémunération, insertion dans les équipes, accès aux analyses de pratiques, départ en retraite etc...)

10. Le diagnostic pourrait s'appuyer sur l'étude de en juillet 2015 « l'accueil familial, quel travail d'équipe », la recommandation 2 (p 141) propose d' : « améliorer et de développer des outils nationaux et départementaux permettant de visualiser les flux d'entrée et de sortie des assistants familiaux dans les services ASE voire dans les services du secteur habilité auquel l'ONPE doit apporter sa contribution. » A cette fin l'utilisation du modèle de questionnaire annexé à l'étude (p 145) pourrait utilement servir pour ce recensement.

11. Préconisation 4 du rapport de l'ONPE : « conduire une étude de cohorte d'enfants confiés aux assistants familiaux à partir d'indicateur de besoins, de bien-être et de développement »

12. Orientation de l'enfant vers une famille d'accueil en adéquation avec son profil et ses besoins

13. La PMI connaît bien les besoins de l'enfant, mais elle méconnaît la clinique des enfants en protection de l'enfance (la séparation par exemple). Cette expertise pourra s'appuyer sur l'expérience des départements qui ont fait le choix d'avoir des services spécialisés.

- Évaluer le dispositif législatif actuel et le modèle qu'il sous-tend ;
- Evaluer le contenu de la formation initiale et continue : la formation aux besoins fondamentaux et aux droits de l'enfant, au notion de bientraitance et de maltraitance et sur les enfants dits à besoins spécifiques (notamment les enfants en situation de handicap) ;
- Evaluer afin de les clarifier, les modalités du contrôle, les conditions de la suspension de l'agrément en cas de suspicion de maltraitance : délais entre enquête administrative et enquête pénale, l'application de la suspension d'agrément sur l'ensemble du territoire.

Une démarche comparative internationale et européenne des modèles de familles d'accueil nourrirait utilement le diagnostic.

L'audition de membres du CNPE devra être organisée.

2. En fonction du diagnostic, élaborer des propositions concrètes pour :

- Une meilleure application du CASF visant à améliorer et sécuriser l'exercice professionnel des assistants familiaux ;
- Engager, si nécessaire, une réforme de la réglementation organisant la profession ;
- Améliorer la qualité de l'accueil de l'enfant en vue de lui garantir un accueil durable et réussi (appariement, maintien des liens, clarification des places de l'assistant familial et des parents, au regard de l'intérêt de l'enfant, notamment de la satisfaction de ses besoins fondamentaux).

3. Soutenir et accompagner les pratiques professionnelles au service des besoins de l'enfant :

- Mieux appliquer le code de l'action sociale et des familles afin d'améliorer et de sécuriser l'exercice professionnel :
 - Favoriser l'intégration dans les équipes socio-éducatives (guide DGCS), notamment par l'analyse des pratiques qui est un levier d'intégration des assistants familiaux dans les institutions (services ASE, associations)¹⁴ ;
 - Encadrer et suivre l'assistant familial de façon distincte de l'enfant
 - Prendre en compte les conditions de travail : droit à des temps de répit (droit de souffler), prendre en compte les déplacements (niveau des frais kilométriques)
 - Développer le recours aux pairs dans la formation et l'accompagnement
 - envisager les possibles facilitations du recrutement dans les zones urbaines, notamment du point de vue du logement¹⁵.

14. L'organisation du service est très déterminante pour les liens entre les assistants familiaux et les autres travailleurs sociaux, liens qui dépendent aussi de l'autorité hiérarchique dont relèvent les professionnels dans le département. Il est très important que tous relèvent de la même direction pour assurer une cohérence des prises en charge. Des départements ont adopté une organisation dédiée aux assistants familiaux et centralisée. Cela permet d'améliorer la reconnaissance des assistants familiaux dans le département, d'assurer une meilleure appartenance professionnelle, d'harmoniser les pratiques départementales en matière de suivi-employeur, de rompre l'isolement et d'assurer leur accompagnement. Mais si cette équipe centralisée ne fonctionne pas de manière étroitement reliée à l'équipe d'ASE qui suit les enfants, les assistants familiaux seront soumis à des injonctions contradictoires sources de conflits autour des enfants. D'autres départements ont dédié des équipes de professionnels à la mission de placement familial, en intégrant les assistants familiaux à ces équipes.

Ce qui est très important c'est la cohérence hiérarchique de l'organisation, que les articulations entre chaque professionnel et leur rôle soient précisément définis ainsi que leur place dans l'organigramme. Tout cela est d'ailleurs complètement le rôle du projet de service qui n'est majoritairement pas encore mis en place (p 46 et s du rapport de l'ONPE)

15. Voir article L 441-1 du code de la construction et de l'habitation pour la priorité d'accès aux logements sociaux qui existe déjà. Dans ces dispositifs, prévoir que l'attribution est liée à l'existence en cours d'un contrat de travail de l'AF, pour ne pas avoir de difficultés en cas de licenciement et/ou de retrait de l'agrément (et prévoir pour les retraités un maintien dans le parc immobilier réservataire même s'il s'agit d'un logement plus petit).

4. Encourager l'expérimentation, l'innovation, la diversification des modèles de familles d'accueil (y compris des personnes en activité), en prenant en compte prioritairement les besoins de l'enfant afin d'avoir de l'ambition et de ne pas nourrir de solution par défaut. Evaluer ces expérimentations.

5. Valoriser et faire connaître la profession

6. Evaluer, promouvoir et développer les autres modes relevant de l'accueil familial

- Consolider les autres voies qui assurent une suppléance parentale de type familial : éducatrices familiales en village d'enfants, accueillants de façon durable et bénévole ; tiers dignes de confiance.

Des références :

- Rapport du Gouvernement sur l'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 27 juin 2005 (2012)
- Rapport IGAS sur la mission d'enquête sur le placement familial au titre de l'ASE (2013)
- Référentiel fixant les critères d'agrément des assistants familiaux (2014)
- Rapport « l'accueil familial : quel travail d'équipe ? » de l'ONPE (2015)
- Groupe de travail de la DGCS issu de l'action 27 de la feuille de route pour la protection de l'enfance 2015-2017 (2016) (rapport en cours de finalisation)
- Étude qualitative sur les conditions d'exercice des assistants familiaux de la DREES (2017)
- Enquêtes statistiques annuelles de la DREES
- Catherine SELLENET : Vivre en famille d'accueil, à qui s'attacher ? 2017

Avis CNPE 2018 – 5 • Enfants victimes : Création d'un parcours coordonné en santé avec un panier de soins

Cet avis a été travaillé par le Groupe santé¹⁶ mis en place dans le cadre de la Commission adaptation des prises en charge aux besoins de l'enfant du CNPE.

Entre 4 et 16% des mineurs seraient maltraités et/ou négligés dans les pays développés (1).

Les violences sur enfants (physiques, sexuelles, psychologiques, conjugales, négligences graves) ont des **conséquences physiques et psychiques lourdes (rapport OMS 2013) tout au long de la vie :**

- **Dans l'enfance :** surmortalité, traumatismes physiques, retard de développement staturo-pondéral, sensoriel et cognitif, troubles du développement psychoaffectif et social impactant les compétences psycho-sociales, la santé mentale et le comportement (2), (3), (4)
- **A l'âge adulte :** handicaps psychiques, physiques et de l'adaptation sociale associés à une surreprésentation des maladies chroniques (obésité, troubles cardio-vasculaires, AVC, Cancer) (5), (6). Aux USA, on estime que le coût économique des conséquences à l'âge adulte est trois fois plus élevé que le coût pendant l'enfance (7). Il existe aussi un risque accru d'actes d'auto et d'hétéro agressivité et de délinquance.

Les enfants et adolescents bénéficiant de l'aide sociale à l'enfance (ASE) constituent une population à haut risque de développer une pathologie psychiatrique et un trouble du langage, avec une perte de chance quant à l'accès aux soins en particulier orthophoniques (8), (9).

Cependant, la pratique du bilan de santé à l'arrivée de l'enfant dans le dispositif de la protection de l'enfance est systématique au mieux, pour les départements les plus à la pointe sur le sujet, que dans 35% des situations de l'ASE et 53 % des situations de la Protection judiciaire de la jeunesse (10). La crise démographique des psychiatres d'enfants, l'absence de prise en charge financière des professionnels paramédicaux et l'organisation de la prise en charge somatique et psychique actuelle des mineurs victimes, ne permettent pas la mise en œuvre d'un parcours de soins fluides et efficaces (11, 12).

Les conséquences des maltraitances dans l'enfance puis à l'âge adulte, nécessitent la mise en œuvre de soins spécifiques coordonnés et d'un parcours en santé dès le plus jeune âge.

Le rapport sur la Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance du 28 février 2017 définit des besoins universels, dont principalement le méta-besoin de sécurité, des besoins particuliers liés aux situations de handicap, et **des besoins spécifiques visant à compenser les conséquences des expériences négatives de l'enfance (Adverse Childhood Experiences).**

Le CNPE propose, conformément au décret no 2017-1866 du 29 décembre 2017 portant

16. Membres du groupe santé, animé par le Dr Céline Gréco, Praticienne hospitalier à Necker : Dr Martine Balençon, Pédiatre, médecin légiste (CPMJ), CASED Rennes, UMJ mineurs Hôtel Dieu - APH Paris, Société française de pédiatrie médico-légale ; Dr Jean-Marc Benkemoun, Pédopsychiatre, Hôpital André Mignot, Versailles ; Dr Virginie Capitaine, Médecin de PMI, Paris ; M. Eric Ghoslan, Psychologue, Directeur du Pôle Enfance - Œuvre de Secours aux Enfants (OSE) ; Dr Roselyne Masson, Médecin de PMI, Seine St Denis ; Dr Domitille Serraz, pédiatre en PMI, médecin référent ASE - Finistère ; Dr Véronique Martin, Médecin de PMI - Paris ; Dr Daniel Rousseau, Pédiatre -Angers (Recherche St Ex) ; Dr Nathalie Vabres, Pédiatre, CASED - CHU Nantes - Coordonnatrice UAED, Société Française de Pédiatrie.

définition de la stratégie nationale de santé pour la période 2018-2022, et instruits des expériences positives des réseaux de suivi des enfants dans d'autres pathologies chroniques (enfants prématurés, diabète de type I...) et à partir des travaux du groupe santé mis en place dans le cadre de la commission adaptation de la prise en charge aux besoins de l'enfants du CNPE

- **Un parcours de soins pédiatrique et pédopsychiatrique spécialisé pour les enfants et adolescents maltraités et/ou négligés qu'ils soient dans leur famille ou accueillis par l'aide sociale à l'enfance, porté par des professionnels de santé publiques et privés formés, s'appuyant sur des pôles de référence hospitaliers pédiatriques et pédopsychiatriques pluridisciplinaires spécialisés en protection de l'enfance (12), en collaboration avec les médecins référents protection de l'enfance des départements, PMI, services de médecine scolaire, CMP/CMPP (inter secteurs de peds psychiatrie et leur maillage), MDPH, CAMPS, secteur médico-social dont les IME, ITEP et services, Maisons des adolescents, Protection judiciaire de la jeunesse, CPAM et MSA,... Il est important que ce parcours de soins soit soutenu par les ARS et qu'il soit inscrit dans leurs outils de programmation (PRS)**
- **Un parcours médico-judiciaire des mineurs victimes (auditions, constats) intégré au parcours de soin (UAMJP).** Pour éviter le sur-traumatisme, ne pas dissocier le constat des soins ni le somatique du psychique.
- **La création d'un panier de soins pour les enfants victimes de violence¹⁷ pour une prise en charge totale des dépenses de soins somatiques et psychiques, médicaux et paramédicaux, en particulier par les psychologues et les psychomotriciens.**
- **La coordination par les pôles de référence hospitaliers spécialisés en protection de l'enfance de l'activité de soins et de recherche pour les mineurs victimes de tout type de traumatisme, en lien avec les dispositifs de prise en charge globale du psycho traumatisme désignés au terme de l'instruction DGOS/R4/2018/150 du 19 juin 2018.**

Les bénéfices attendus sont raisonnablement les suivants :

- **Une amélioration du dépistage des maltraitances et de leurs conséquences.**
- **Une meilleure prise en charge initiale et au long cours des enfants en situation de maltraitance** permettant l'amélioration de leur qualité de vie, la diminution des complications somatiques et psychiques, et du sur-handicap.
- **Participe à l'amélioration de l'état de santé à l'âge adulte en évitant l'émergence ultérieure de pathologies chroniques somatiques et psychiques que nous savons plus associées à des situation de maltraitance dans l'enfance.**
- **Une économie sociale globale** par la diminution du nombre d'ALD, des coûts de santé à long terme, l'économie d'échelle sur la prise en charge et la diminution du coût social des complications, dont la délinquance.

Références

- (1) Gilbert R et al; Burden and consequences of child maltreatment in high-income countries. Lancet 2009; 373(9657): 68-81
- (2) Silverman AB et al; The long-term sequelae of child and adolescent abuse: a longitudinal community study. Child abuse & neglect 1996; 20(8): 709-23
- (3) Bronsard, G. et al. The Prevalence of Mental Disorders Among Children and Adolescents in the Child Welfare System: A Systematic Review and Meta-Analysis. Medicine : février 2016, vol. 95, n° 7, pp. 2622
- (4) Rousseau D, Riquin E, Rozé M, Duverger P, Saulnier P. « Devenir à long terme de très jeunes enfants placés à

17. Les critères et modalités d'entrée dans le dispositif restent à déterminer

l'Aide Sociale à l'Enfance ». Revue française des affaires sociales 2016/1 (n° 5), p. 343-374.

(5) Norman RE et al; The long-term health consequences of child physical abuse, emotional abuse, and neglect: a systematic review and meta-analysis. PLoSmedicine 2012

(6) Barreyre, J.Y. et al. OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ENFANCE EN DANGER. Une souffrance maltraitée. Parcours et situations de vie des jeunes dits « incasables ». Paris : ONED, CEDIAS, 2008

(7) Référence en ligne consultée le 3/3/2018 : Xiangming Fang. The Economic Burden of Child Maltreatment in the United States and Implications for Prevention 2012 <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3776454/> (paru sur US National Library of Medicine et National Institutes of Health)

(8) Giannitelli et al, Troubles du langage oral et écrit chez des jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance et bénéficiant de soins hospitaliers. In Neuropsychiatrie de l'enfance et de l'adolescence, VOL.59 N°8 (Décembre 2011)

(9) Kaiser C, et al., « Facteurs de risque psychosociaux et troubles psychiatriques des jeunes pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance et ayant recours à des soins hospitaliers », In Neuropsychiatrie de l'enfance et de l'adolescence, 2011.

(10) Séverine Euillet, Pierre Moisset, Juliette Halifax, Nadège Séverac. L'accès à la santé des enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance : accès aux soins et sens du soin. [Rapport de recherche] Défenseur des droits. 2016.

(11) Situation de la psychiatrie des mineurs en France, Rapport d'information N°494 de M. Michel AMIEL au Sénat le 4/4/2017

(12) Vabres N, Launay E, Fleury J, et al. Plaidoyer pour des pôles de référence hospitaliers pédiatriques spécialisés en protection de l'enfance. Arch Pediatr 2016 ;23:1219-21.

Avis 2018-6 • Le devenir des jeunes accueillis en protection de l'enfance devenant majeurs

Le CNPE a été auditionné sur le devenir des jeunes accueillis en protection de l'enfance, au moment de leur accession à la majorité, par le Conseil économique social et environnemental¹⁸ (CESE) saisi de cette question par le gouvernement, et dans le cadre de la concertation sur la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Cette thématique a également été travaillée dans le groupe de travail mis en place pour le déploiement de la mesure concernant les fins de mesures ASE, de la stratégie nationale de la protection de l'enfance, copiloté par la DGCS et le CNPE.

Cette situation des 18/21 ans de la protection de l'enfance est la conséquence de l'abaissement de la majorité civile en 1974. Une circulaire ministérielle d'août 1974 appelait déjà à ce qu'il n'y ait pas des conséquences défavorables pour les jeunes de l'aide sociale à l'enfance.

Des concertations et réflexions collectives de l'année 2018, il ressort clairement que le devenir des jeunes accueillis par l'ASE, lors de leur accession à la majorité est de plus en plus problématique.

La pratique de la poursuite de leur accueil par les départements, dans le cadre de mesures jeunes majeurs devient de plus en plus aléatoire selon les moyens des départements et les choix politiques faits.

Il en résulte une inégalité territoriale ainsi qu'une augmentation des situations de pauvreté et d'exclusion de ces jeunes.

L'objectif final de la protection de l'enfance, qui est de suppléer aux difficultés parentales pour assurer les besoins fondamentaux des enfants, donc à terme leur insertion affective, sociale et citoyenne, est largement mis à mal. L'interruption des mesures d'accompagnement, alors que le jeune n'est pas encore en capacité de subvenir à ses besoins et que les dispositifs de solidarité nationale (RSA) ne peuvent pas légalement être mobilisés, est un renoncement des départements à leur fonction de suppléance parentale et à la notion d'obligation alimentaire qui en découle.

L'accompagnement de ces jeunes relève donc de deux logiques de politique publique : prioritairement la protection de l'enfance et par défaut de projet du jeune concerné, la lutte contre la pauvreté. L'une ne pouvant, par ses pratiques, induire une augmentation des situations de pauvreté des jeunes. De même, l'Etat, doit tenir compte de ce public particulièrement vulnérable pour adapter les dispositifs d'insertion, de logement et de formation des jeunes en situation de précarité. Une attention devra aussi être portée sur les questions de santé pour éviter les ruptures de parcours de soin.

Aussi, pour porter l'ambition de réussite de et pour ces jeunes, le CNPE recommande :

- L'obligation des mesures d'accompagnement de l'ASE, jusqu'à 21 ans pour tous les jeunes admis à l'ASE qui le souhaitent et qui «éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants. » art L222-5 du CASF.
- Le maintien de mesures d'accompagnement de jeunes majeurs, financées par la PJJ : 1/4 des jeunes pris en charge par la PJJ, sont majeurs. (Relevons que le décret de 1975, organisant ce financement de mesures jeunes majeurs par la justice n'a pas été abrogé, il est donc mobilisable pour financer les décisions judiciaires)
- La mobilisation renforcée des dispositifs d'insertion et de formation de droit commun pour

18. Avis présenté en 2018 par le Rapporteur Antoine Dulin et adopté le 13 juin <https://www.lecese.fr/travaux-publies/prevenir-les-ruptures-dans-les-parcours-en-protection-de-l-enfance-0>

y accueillir ces jeunes. Cet objectif doit être décliné dans le cadre d'une contractualisation précise entre l'Etat, les départements, les régions. Les budgets alloués doivent être proportionnés aux situations et sanctuarisés sur le long terme. Les protocoles prévus par la loi du 14 mars 2016, pour organiser le partenariat des acteurs dans l'accompagnement à l'accès à l'autonomie des jeunes sortant de 16 à 21 ans « afin de leur apporter une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé , de logement, d'emploi et de ressources » sont à mobiliser (art. L 222-5-2 du CASF)

- La mise en œuvre et le soutien comme le prévoit la loi, dans tous les départements, d'associations d'anciens enfants placés et pupilles, financées tant par les départements, que par les dispositifs de l'Etat, pour accompagner, sur le plan affectif, social, professionnel et citoyen les jeunes majeurs.

Le CNPE tient aussi à rappeler que la loi permet qu'un jeune qu'il ait été accueilli par l'ASE ou non, qui n'a pas bénéficié de mesure jeune majeur dès 18 ans, peut y prétendre plus tardivement s'il le souhaite et jusqu'à ses 21 ans.

Enfin aborder la question des jeunes majeurs, oblige à regarder la part des anciens mineurs non accompagnés présent parmi ceux-là et invite à envisager qu'ils puissent être pris en compte pour dans la clé de répartition des MNA dans les départements.

D. Connaissance et recherche en protection de l'enfance

Avis 2018-8 • Développer des travaux de recherche en protection de l'enfance

Constats :

Le manque de connaissance (données et recherche) est souvent soulevé en protection de l'enfance. En réalité les deux années de travaux du CNPE ont permis de constater que des données existent mais qu'elles sont insuffisamment diffusées et analysées. La recherche en protection de l'enfance est trop peu développée, et trop peu mobilisée par les acteurs.

Ainsi quand des travaux existent-ils sont trop peu connus et trop peu diffusés.

L'ONPE a pour mission d'améliorer la connaissance sur les questions de mise en danger et de protection des mineurs à travers le recensement et le développement des recherches, études et données chiffrées. Il est la seule institution disposant d'un conseil scientifique pluridisciplinaire, spécialisé en protection de l'enfance et proposant des appels d'offre strictement fléchés sur cette question.

La recherche permet de rassembler des connaissances déjà disponibles sur les territoires, de les problématiser pour être interrogées de manière à poser des questions et des hypothèses de recherche visant à produire de nouvelles connaissances pour mieux comprendre ce champ de la protection de l'enfance et ses évolutions.

Elle permet aussi -et surtout- d'adapter les pratiques professionnelles pour mieux répondre aux besoins des enfants en protection de l'enfance et

Ainsi la recherche est essentielle en ce qu'elle produit de la connaissance utile qui doit viser à :

- une appropriation des acteurs de la protection de l'enfance ;
- un éclairage des activités des professionnelles en protection de l'enfance ;
- un soutien à la décision publique en protection de l'enfance ;
- des axes de réflexion pour mieux prévenir et mieux intervenir en protection de l'enfance.

L'évolution des pratiques professionnelles, comme l'orientation des politiques publiques en matière de protection de l'enfance ne peuvent être pertinentes sans se nourrir de la recherche.

De la même manière tous travaux, y compris ceux du CNPE, doivent s'appuyer sur des démarches scientifiques et rigoureuses, qui permettront de disposer notamment de :

- revues de littérature sur ces sujets ;
- données chiffrées sur les phénomènes dont des données territoriales pouvant mettre en lumière des inégalités territoriales ;
- de recherches explicatives sur les parcours des enfants, les processus institutionnels, les besoins fondamentaux de l'enfant, les représentations en jeu sur les phénomènes sociaux étudiés.

Le CNPE constate la nécessité de développer des travaux de recherche en protection de

l'enfance, en mobilisant des moyens financiers et humains.

C'est pourquoi il recommande :

- d'affirmer le rôle de l'ONPE dans le domaine de la recherche en protection de l'enfance :
 - o poursuivre la construction des réseaux de recherche ;
 - o animer une démarche d'acculturation à l'importance et à l'intérêt de développer des travaux de recherche pouvant s'appuyer et trouver la source de ses questionnements dans les nombreux travaux d'enquêtes réalisés dans les départements, les associations, les établissements de protection de l'enfance les lieux de formation des professionnel.le.s de la protection de l'enfance, les associations. Cette démarche pourrait s'appuyer sur les ODPE en mobilisant les données déjà disponibles sur les territoires en les problématisant.
- De valoriser les recherches réalisées et diffuser leurs résultats, par des moyens diversifiés et accessibles : supports numériques, articles courts, modes d'expressions variés (théâtre, lecture publique par ex.).
- De développer des partenariats entre travail social et travail académique,
- De sensibiliser les structures finançant la recherche à l'importance de mieux reconnaître la protection de l'enfance dans le but de faciliter le dépôt de projets dans le domaine : Agence Nationale de recherche (ANR) ; Groupement d'Intérêt Scientifique-Institut de Recherche en Santé Publique GIS-IReSP ; Institut National de la santé et de la Recherche Médicale INSERM, ministères, régions, OPCA, etc.

En 2018, les membres de la commission « connaissance et recherche en protection de l'enfance » du CNPE ont défini de façon consensuelle quatre grandes thématiques prioritaires pour le développement de recherches :

■ Les articulations entre protection de l'enfance et handicap :

Le rapport 2015 du défenseur des droits a mis en évidence une surreprésentation du handicap parmi les enfants bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance. Les données émanant des départements encore partielles, semblent confirmer ce constat. Les liens entre handicap et protection de l'enfance sont à étudier pour mieux les quantifier et mieux en comprendre les liens et les processus qui les sous-tendent.

■ Les liens entre protection de l'enfance et délinquance :

Différentes études montrent que les mineurs en danger sont plus souvent impliqués au pénal que l'ensemble des mineurs. Différentes hypothèses peuvent sous-tendre ces liens : environnement social et familial à risque ; suivi en assistance éducative assorti de problématiques psycho-sociales génératrices de comportements délinquants ; infractions commises par les mineurs en assistance éducative plus fréquemment portées à la connaissance de la justice, etc. Ces questions et hypothèses doivent être mieux comprises notamment par la recherche, dans l'idée de mieux comprendre les parcours de ces enfants pour mieux les accompagner.

■ Les négligences des enfants :

Les négligences constituant un acte ou une absence d'acte répété sur l'enfant ont des effets néfastes sur le développement de l'enfant. Ces conséquences doivent être mieux étudiées et mieux comprises pour pouvoir y apporter des réponses adaptées. Il est aussi

nécessaire pour améliorer l'action des professionnel.le.s vis-à-vis des négligences de mieux comprendre leurs représentations et leurs besoins sur cette question.

■ **La scolarité des enfants en protection de l'enfance :**

Des travaux montrent qu'avant même leur entrée en établissement, les enfants pris en charge par l'aide sociale à l'enfance ont souvent des difficultés qui affectent la scolarité. Avant l'entrée au collège, deux tiers des enfants de l'aide sociale à l'enfance sont en retard d'au moins une année. Ces enfants connaissent des situations de déscolarisation plus fréquentes que les autres adolescents de leur âge. A partir de 15 ans, ils se dirigent le plus souvent vers l'enseignement professionnel court, et la perspective de la fin de la prise en charge par l'ASE à 18 ans, les incite à acquérir rapidement une autonomie financière en s'orientant vers le marché de l'emploi plutôt que vers la poursuite d'études supérieures. La recherche doit permettre de mieux quantifier les questions et de mieux comprendre ce qui sous-tend les phénomènes.

■ **La santé des enfants victimes de violence :**

Les violences faites aux enfants, qu'elles soient physiques, sexuelles, psychologiques ont des conséquences physiques et psychiques lourdes tout au long de leur vie. S'il existe des études et recherches françaises sur les conséquences psychiques de ces violences, peu de données sont disponibles sur les répercussions physiques à l'âge adulte des violences subies dans l'enfance, y compris sur l'espérance de vie.

Afin de pouvoir mettre en place des plans de prévention adaptés, et de mieux comprendre les répercussions à l'âge adulte des violences subies dans l'enfance, des études et recherches mais aussi des mémoires et thèse de médecine, orientés sur la compréhension tant physiques que psychiques des à l'âge adulte sont à encourager

Avis 2018-7 • Diffuser des données prioritaires chaque année

Le CNPE préconise de poursuivre la présentation d'indicateurs clés du champ de la protection de l'enfance à travers des données touchant le public et l'activité. Sont présentés ici les données 2017 publiées en 2018.

Ces chiffres clés concernent :

- estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs concernés par une prestation ou une mesure de protection de l'enfance pris en charge au 31 décembre de chaque année : estimation ONPE à partir des données de la DREES (enquête Aide sociale) et du ministère de la justice) : 308 400 mineurs et 20 600 jeunes majeurs.
- nombre de mineurs ayant fait l'objet de la saisine du juge des enfants en assistance éducative dans l'année : données SDSE-justice : 104 239.
- nombre de mineurs décédés de mort violente au sein de leur famille, déclaré chaque année ; données ministère de l'intérieur (SSMSI) : 67.
- estimation des dépenses de l'Aide Sociale à l'Enfance pour chaque année : données DREES : 7,934 milliard d'euros (estimation).

Ces chiffres, portant sur l'année 2016, ont été présentés pour la première fois pour l'année 2017 et les chiffres portant sur l'année 2017 sont présentés fin 2018.

En lien avec les services émetteurs de ces données, l'ONPE est chargé de produire chaque année une note explicative de ces chiffres, elle le sera en début d'année..

Pour 2019, dans le cadre du travail de la commission « Connaissance et recherche en protection de l'enfance », le CNPE préconise de réfléchir à définir de nouveaux chiffres clés qui cherchent également à éclairer le domaine de la protection de l'enfance.

Les données pour ces deux années sont les suivantes :

	2017	2018	Evolution
Estimation du nombre de mineurs suivis en PE (au 31 décembre) Mesures de milieu ouvert et de placement (environ 50/50 ; administratives et judiciaires (à 68%). Ce décompte n'inclut pas les aides financières.	299 800	308 400	+ 3%
Estimation du nombre de jeunes majeurs bénéficiant de mesures d'accompagnement (au 31 décembre)	21 800	20 600	- 6%
Nombre de mineurs ayant fait l'objet d'une saisine d'un juge des enfants en PE	92 639	104 239	+ 13%
Estimation du nombre d'infanticides enregistrés par les forces de sécurité et nombre d'infanticides intra familiaux	67/131 morts violentes d'enfants au total (attentats de-Nice)	67²³ /100 morts violentes d'enfants au total	Stable
Dépenses brutes des départements au titre de l'ASE (en milliards d'euros)	7,778 (consolidés)	7 934 (estimation)	+ 2,0%

19. En 2016, le SSMSI (service statistique du Ministère de l'intérieur) distinguait les auteurs parents (comprenant pères, mère, beaux-parents et grands-parents) et les autres membres de la famille (oncle, tante ou membre de la fratrie) ce qui donnait 67 décès pour les auteurs parents et 1 pour les autres membres de la famille. En 2017, le SSMSI ne fait plus cette distinction.

E. Formation en protection de l'enfance

Recommandation 2018 - 12 • En vue de la participation des personnes concernées par les accompagnements en protection de l'enfance aux formations des professionnels

Aux organismes de formation, chargés de la formation initiale, d'adaptation à l'emploi et de la formation continue des professionnels de la protection de l'enfance

Aux représentants des employeurs publics et privés des professionnels de la protection de l'enfance

Vu la réforme de la protection de l'enfance, engagée en 2014, en concertation avec l'ensemble des acteurs de ce champ : les enfants et les parents concernés, les professionnels, les élus, et les associations.

Vu la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. Construite à partir notamment de la Convention des droits de l'enfant, affirmant la nécessité de centrer les interventions sur les besoins de l'enfant et de garantir davantage de cohérence et de stabilité dans les parcours des enfants en protection de l'enfance.

Vu la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant menée par Marie-Paule Martin-Blachais, pédiatre, avec l'appui d'un groupe d'experts de différentes disciplines. Nourrie par des travaux scientifiques nationaux et internationaux, cette démarche a abouti à une vision partagée des besoins universels de l'enfant qu'il est indispensable de décliner dans les contenus des formations initiales, continues et d'adaptation à l'emploi de l'ensemble des professionnels intervenant directement ou indirectement auprès des enfants.

Vu le décret du 6 mai 2017, relatif à la définition du travail social qui « s'appuie sur des principes éthiques et déontologiques, sur des savoirs universitaires en sciences sociales et humaines, sur les savoirs pratiques et théoriques des professionnels du travail social et les savoirs issus de l'expérience des personnes bénéficiant d'un accompagnement social, celles-ci étant associées à la construction des réponses à leurs besoins. »

La formation étant un des leviers essentiels de l'évolution des pratiques en protection de l'enfance, Le CNPE se saisit des expériences innovantes conduites à l'étranger, et plus récemment en France pour adresser aux organismes chargés de la formation des professionnels qui mettent en œuvre et concourent à la politique publique de protection de l'enfance les recommandations suivantes.

Le CNPE recommande :

1. Favoriser la mobilisation des personnes accompagnées en protection de l'enfance dans les dispositifs de formation des professionnels

Cette ambition se fonde sur la reconnaissance essentielle d'une expertise propre aux personnes concernées/accompagnées et vise à dépasser les représentations et les préjugés (des professionnels, mais aussi des personnes accompagnées) pour permettre la création des alliances indispensables à la dimension relationnelle du travail social.

La contribution des personnes accompagnées dans les formations initiales et continues des professionnels est par ailleurs un levier intéressant pour travailler la place des émotions dans le travail éducatif et mettre en jeu, dans une tension positive, l'intérêt d'accueillir la diversité des points de vue (enfants, parents, professionnels de différents métiers) dans la construction des projets en protection de l'enfance.

Les personnes accompagnées, ou leurs représentants, sont associés :

- A la définition des besoins de formation qui président à l'élaboration des référentiels d'emplois et de compétences (FI, FC, FAE)

Il s'agit en particulier de favoriser la participation des représentants de personnes ayant connu la protection de l'enfance dans les conseils scientifiques, pédagogiques ou d'orientation en charge de l'élaboration des programmes dans les organismes de formation ainsi que dans les ODPE chargés de l'évaluation des besoins en formation des acteurs de la protection de l'enfance sur les territoires.

- A la promotion des savoirs expérientiels indispensables à l'exercice des missions de protection de l'enfance

Croisements de savoirs, témoignages, co formations.... Il est important de préciser que les modalités de contribution des personnes accompagnées dans les formations sont multiples et qu'il est important de reconnaître cette diversité.

Au-delà des interventions et co formations, le recours dans les formations aux œuvres artistiques et aux documentaires (écrits, spectacles, expositions, films...) portant le point de vue des personnes accompagnées est encouragé.

2. Garantir le respect des conditions éthiques et méthodologiques indispensables à l'intervention de personnes ressources ayant connu la protection de l'enfance, dans les dispositifs de formation

La contribution effective des personnes accompagnées dans les formations des professionnels intervenant auprès des enfants impose aux organismes de formation une grande vigilance. Ils devront veiller à la fois :

- Au respect des garanties éthiques propres à la participation des personnes accompagnées dans les formations en travail social (voir guide UNAFORIS²⁰, charte du croisement des savoirs et des pratiques²¹, rapport du HCTS²²...)

20. https://www.unaforis.eu/sites/default/files/public/fichiers/telechargements/2018_09_unaforis_guide_participation_version_papier_vdef.pdf

21. <http://www.atd-quartmonde.org/wp-content/uploads/2015/07/Charte-du-Croisement-des-savoirs-ATD-Quart-Monde.pdf>

22. https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_participation.pdf

Ils s'assureront que :

- Le principe d'égalité bénéficie effectivement aux participants/intervenants représentant les personnes accompagnées (même codes de langage, même rémunération) pour éviter les risques de disqualification
- Les personnes en formation ont été préparées à ces interventions et les personnes ressources effectivement accompagnées (par les associations qui les représentent ou par des formateurs formés) pour leur permettre de traduire en savoirs expérientiels leurs vécus et leur apprendre à transmettre (prise de confiance, formation aux outils et méthodes pédagogiques).
- Le réseau des personnes ressources est régulièrement questionné pour garantir la diversité des approches, éviter les effets de répétition et favoriser le renouvellement des interventions.

■ A la prise en compte de la spécificité de la démarche de participation quand elle concerne les enfants protégés.

La spécificité de l'exercice des missions de protection de l'enfance impose des garanties méthodologiques singulières liées à la fragilité de l'enfant et à la difficulté de recueillir son point de vue. Il n'est pas souhaitable de faire intervenir en formation des enfants mineurs.

Mais l'expérience montre tout l'intérêt de mobiliser des associations rassemblant les personnes majeures ayant connu la protection de l'enfance, quand elles sont accompagnées dans une démarche de transmission.

Les modalités de contribution indirecte des enfants dans les formations se révèlent par ailleurs tout à fait pertinentes : médias culturels (expositions, écrits...) documentaires....

Les présentations d'expériences réussies de participation des enfants à la vie des institutions qui les accueillent, aux projets qui les concernent, quel que soit leur âge (différents supports : vidéos, témoignages de professionnels...) sont encouragées.

Reconnaître l'enfant protégé comme détenteur de savoirs indispensables à la pratique professionnelle, est un enjeu majeur de la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfant. C'est sans doute un levier d'amélioration des pratiques dans un contexte professionnel encore très centré sur les défaillances parentales.

Cette démarche est distincte et complémentaire de la prise en compte des savoirs expérientiels portés par les parents et plus largement les proches de l'enfant dans les formations des professionnels de la protection de l'enfance.

Le conseil encourage de ce point de vue le développement des co formations dans le champ de la protection de l'enfance

3. Inscrire l'ouverture des formations aux savoirs expérientiels dans une démarche institutionnelle plus large de participation des personnes accompagnées aux projets qui les concernent.

Si l'intervention en formation des personnes accompagnées est un levier essentiel pour favoriser l'évolution des pratiques, le bénéfice de cette démarche ne sera effectif qu'à condition que l'écart entre les expériences vécues en formation et la réalité des pratiques institutionnelles et professionnelles ne soit pas trop important.

Il est donc nécessaire de veiller à ce que les deux démarches de participation des personnes concernées par la protection de l'enfance dans les formations et dans la vie des institutions soient complémentaires.

Il s'agit en fait de soutenir les institutions qui se donnent les moyens de mieux prendre en compte le point de vue de l'enfant, de l'associer davantage aux décisions qui sont prises pour lui, ainsi que les personnes qui comptent pour lui.

F. Autres avis et communiqués du CNPE

Avis 2018 – 1 • Promouvoir une éducation sans violence

Le 2 mars 2018, à l'occasion du bilan de la première année du plan interministériel contre les violences faites aux enfants, la ministre des solidarités et de la santé, Agnès Buzyn a apporté son soutien à la proposition de loi sur l'éducation sans violence déposée à l'Assemblée Nationale. Le CNPE dans son ensemble se réjouit de cette annonce.

Le CNPE est sensible que la ministre ait répondu, comme elle s'y était engagée, à l'interpellation qui lui avait été adressée le 15 janvier 2018 lors de son assemblée, sur les suites à donner à l'annulation le 17 janvier 2017 par le Conseil constitutionnel de la disposition condamnant le recours aux châtiments corporels²³. En effet, adoptée le 22 décembre 2016 dans le cadre de la loi « Egalité et Citoyenneté », la disposition a été annulée au motif qu'elle constituait un « cavalier législatif ».

Faute pour les pouvoirs publics d'avoir depuis repris la réécriture de l'article 371 -1 du code civil (1) sous la forme d'un texte spécifique, la France ne rejoint pas les 27 autres Etats du continent qui ont répondu positivement à l'appel lancé par le Conseil de l'Europe en 2008, d'abolir le recours à toute forme de violence en éducation.

Le Conseil rappelle que l'affirmation législative d'un interdit de principe à l'exercice de coups sur les enfants ou à de pratiques vexatoires, dégradantes ou humiliantes est **une démarche de prévention majeure des violences et maltraitances à enfants** qui demeurent encore trop fréquentes dans notre pays.

Régulièrement une éducation fondée sur la violence et les cris débouchent sur des pratiques de maltraitances aigües physiques ou/psychologiques quand elles ne trahissent pas déjà des difficultés personnelles majeures chez leurs auteurs.

A travers cette disposition législative **deux messages forts seraient renvoyés à l'opinion publique.**

D'abord elle consacre fermement l'idée que **l'enfant est une personne à part entière** et qu'à ce titre il doit voir consacré, conformément aux engagements internationaux de la France, **son droit à déjà être pleinement respecté dans son corps.**

Deuxièmement la posture proposée par les parlementaires s'inscrit nettement **dans la démarche d'éducation sans violence à laquelle**, l'immensité des parents de France recourt déjà, donnant la priorité au dialogue et à la conviction dans l'exercice de leurs responsabilités.

Le Conseil relève que les parlementaires affirment nettement la nécessité de ne pas confondre autorité et éducation. On peut faire preuve d'autorité et exercer ses responsabilités vis-à-vis de ses propres enfants, et plus largement à l'égard d'enfants dans une relation éducative, sans pour autant lever la main sur eux ou les humilier.

Les études et observations développées sur la pratique de la gifle et de la fessée démontrent leurs limites pédagogiques dans la construction de l'estime de soi. Ces pratiques trahissent plus souvent l'inquiétude de parents face à un comportement préoccupant. Ils peuvent aussi être le révélateur d'un manque de communication orale.

Convaincu que dans ce domaine il ne s'agit pas tant de sanctionner que de venir en soutien

23. L'amendement parlementaire accepté par le gouvernement modifiait l'article 371-1 du Code civil qui définit l'autorité parentale comme une fonction déléguée par la société aux parents pour protéger l'enfant. Cette autorité devait désormais s'exercer en excluant « tout traitement cruel, dégradant ou humiliant, y compris tout recours aux violences corporelles ».

aux parents le CNPE appuie sans ambiguïté la démarche parlementaire retenue à savoir un dispositif juridique purement civil visant à encadrer l'exercice des responsabilités éducatives.

Conscient des résistances, des étonnements, des doutes que peut susciter une telle posture **le Conseil appelle les pouvoirs publics à contribuer dans le temps du débat parlementaire et d'une manière récurrente après l'adoption du texte, avec les professionnels et le secteur associatif, à un débat national sur autorité et violence. Un débat serein et argumenté, qui pourra s'appuyer sur les sciences de l'éducation, sur l'exercice des responsabilités parentales et sur les démarches éducatives envisageables.**

L'existence même de ce débat sur la loi nouvelle, son sens et sa portée, doit être tenue pour un gage de la conscientisation de l'opinion. Il sera nécessaire sur la durée de convaincre les parents qu'ils peuvent faire autorité aux yeux de leurs enfants notamment par la protection et la sécurité qu'ils leur procurent.

Il recommande aux pouvoirs publics, par-delà l'adoption de la loi, **d'identifier aux yeux des parents les structures publiques et associatives, tel que les lieux de soutien à la parentalité, susceptibles de conseiller et de soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités.**

Le CNPE souhaite que le gouvernement, usant de son pouvoir sur l'ordre du jour du parlement, ait le souci d'engager cette démarche législative dans les meilleurs délais possibles dans la dynamique qu'il développe pour mieux prendre en compte les droits des enfants notamment d'être protégés, mais aussi de bénéficier d'une autorité parentale bienveillante et respectable.

La France conformément à ses valeurs et à ses ambitions pourrait retrouver sa place au sein de la dynamique européenne visant à affirmer la réalité des droits humains.

Avis 2018-13 • L'inexécution des mesures judiciaires de protection de l'enfance

La fin d'année 2018 a été marquée par des mobilisations et mouvements de magistrats, travailleurs sociaux de plusieurs départements, anciens acteurs de la protection de l'enfance, qui ont mis en lumière les difficultés de mise en œuvre des mesures judiciaires tant en matière pénale qu'en assistance éducative. La non-exécution de décisions judiciaires de protection de l'enfance constitue un manquement grave des pouvoirs publics aux missions de protection de l'enfance.

Il convient donc de connaître précisément la réalité de cette situation :

- le nombre de mesures inexécutées,
- leur nature,
- les motifs de l'inexécution,
- la réalité territoriale : état des lieux par département,
- ainsi que la mobilisation d'outils et instances départementales tels que tableaux de bords, l'observatoire départemental de la protection de l'enfance ou encore instances partenariales

Il apparaît aussi nécessaire d'identifier les conditions d'un retour à une situation satisfaisante, en terme de partenariat et d'organisation des services par exemple.

Aussi le CNPE recommande que l'IGAS et IGSJ soit mandatée pour conduire une mission d'inspection conjointe, afin d'expertiser la situation et préconiser les solutions pour y remédier.

La mobilisation des départements dans le cadre de cette mission sera déterminante pour garantir une analyse partenariale et des solutions durables.

Un recensement régulier des décisions judiciaires non exécutées devrait également être organisé au niveau local et national.

Le CNPE souhaite être informé des différentes étapes de mise en œuvre de l'inspection, et verrait un intérêt tout particulier à ce que les conclusions puissent être rendues avant la fin de sa mandature (30.11.2019) pour en être informé.

Avis 2018 – 14 • Avis du conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) concernant le projet de décret relatif à l'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées et de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes

Le CNPE, réuni en assemblée plénière le 13 décembre 2018 a examiné le projet de décret adressé par le Ministère de l'intérieur, a entendu les explications de la représentante du Ministère de l'intérieur, après délibération et vote à la majorité des membres, adresse l'avis suivant :

- Considérant que conformément à son avis N° 9 - 2017 relatif à l'évaluation et la prise en charge des mineurs non accompagnés, le CNPE considère que l'établissement de l'identité d'une personne, donc de son âge, est une mission régalienne de l'Etat.

L'établissement de la minorité et la vérification de l'identité des personnes relèvent donc d'un dispositif géré par les services de l'état.

- Considérant que le texte proposé induit une confusion entre les missions de protection de l'enfance, de la compétence des départements, et les missions de contrôle et de séjour des personnes étrangères sur le territoire Français, de la compétence de l'Etat.
- Considérant que la disposition du projet de décret organisant la transmission des informations relatives aux jeunes déclarés majeurs du fichier AEM vers le fichier AGEDREF2 est contraire à la nécessaire distinction des deux missions. De surcroit ceci risque de dissuader les personnes concernées à demander la protection nécessaire.

Aussi le CNPE donne un avis défavorable au projet de décret susvisé.

Communiqué du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) Concernant le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, et plus particulièrement sur son article 2 relatif à la répression des infractions sexuelles sur mineurs.

Le Conseil national de protection de l'enfance (CNPE) tient à réagir sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes et plus particulièrement sur son article 2 relatif à la répression des infractions sexuelles sur mineurs.

Le Conseil national de protection de l'enfance recommande que l'infraction de viol d'un mineur par un majeur soit redéfinie :

- que la rédaction juridique permette de retenir plus fréquemment la qualification de crime dans le cas d'actes de pénétration sexuelle d'un enfant et d'un adolescent par un majeur,
- que les principes procéduraux retenus dans la conduite des investigations et du procès, n'induisent pas des questionnements intrusifs dans l'intimité de la victime pouvant déclencher un sentiment de culpabilité.

Il convient donc de déterminer un âge en dessous duquel, le mineur est considéré comme ne pouvant pas consentir à l'acte de pénétration sexuelle

La situation actuelle est caractérisée par la non prise en compte des spécificités propres aux enfants et aux adolescents en terme d'immaturité émotionnelle et cognitive ainsi que de leur incapacité d'opposition aux adultes, pour déterminer l'existence de la contrainte, de la menace, de la violence, de la surprise, lors d'actes sexuels commis par un adulte sur un mineur.

Ni l'âge de la victime, ni la différence d'âge entre la victime et l'auteur ne sont retenus, dans certaines procédures judiciaires récentes, comme suffisants pour considérer que l'acte sexuel a été commis sous la contrainte.

Les jeunes victimes sont alors confrontées, dans le procès pénal, à une mise à nue de leur intimité et à une inquisition de leurs émotions, sans respect pour leur degré d'autonomie psychique, provoquant un traumatisme supplémentaire. Ce processus favorise le non recours à la réponse judiciaire et aboutit à l'impunité des auteurs.

Il en résulte un déni de protection des enfants et des adolescents et un effacement de l'interdit des relations sexuelles entre un adulte et un enfant. La dissuasion est en panne.

Cette évolution est particulièrement préoccupante dans un contexte sociétal hyper-sexualisé où nous assistons à un renforcement de la mise en danger des enfants notamment par une exposition facilitée aux messages pornographiques et aux « mauvaises rencontres » sur les réseaux sociaux, dans une culture d'exhibition de l'intimité et d'anonymat.

La volonté de protéger les plus jeunes s'inscrit dans la nécessité d'une nouvelle culture du vivre ensemble se manifestant par le refus de comportements harceleurs dans les relations entre les femmes et les hommes, l'aspiration à des relations respectueuses et égalitaires entre les femmes et les hommes et une éducation sans violence.

Il est donc temps de faire évoluer le droit et sa pratique pour répondre aux besoins de protection des enfants, dans le contexte d'une société globalement (au sens mondial) de plus en plus vigilante à la lutte contre les violences sexuelles.

Le Conseil national de protection de l'enfance recommande que l'infraction de viol d'un

mineur par un majeur soit redéfinie, que la rédaction juridique permette de retenir plus fréquemment la qualification de crime dans le cas d'actes de pénétration sexuelle d'un enfant et d'un adolescent par un majeur, que les principes procéduraux retenus dans la conduite des investigations et du procès, n'induisent pas des questionnements intrusifs dans l'intimité de la victime pouvant déclencher un sentiment de culpabilité. **Il convient donc de déterminer un âge en dessous duquel, le mineur est considéré comme ne pouvant pas consentir à l'acte de pénétration sexuelle.** Ce seuil d'âge, au regard des pratiques sexuelles, recensées auprès des adolescents et des connaissances sur la diversité du développement individuel de chacun mais aussi de la constance de certains phénomènes psychiques et sociologiques, serait en dessous de 15 ans.

Ainsi, dès lors qu'un majeur commet un acte de pénétration sexuelle sur un mineur de moins de 15 ans, cet acte doit être qualifié de crime.

Cette nouvelle définition doit poser un interdit clair et compréhensible par tous, base de toute politique de prévention et de protection.

Le texte présenté au conseil des ministres et débattu en première lecture les 14, 15 et 16 mai 2018 à l'Assemblée Nationale ne remplit que partiellement cet objectif.

Certes le seuil d'âge de moins de 15 ans est repris dans l'alinéa I de l'article 2, relatif au viol, pour instituer un abus de vulnérabilité que les magistrats peuvent relever lorsque la victime a moins de 15 ans. Cependant il ne s'agit que d'une possibilité reposant sur l'appréciation des juridictions qui ne constitue même pas une présomption simple.

Cet ajout ne changera donc rien à la situation actuelle. Le mineur victime sera toujours soumis à des investigations intrusives dans sa vie privée et son intimité psychique et émotionnelle. L'immaturation émotionnelle et cognitive d'un mineur de moins de 15 ans n'est donc pas retenue comme un élément inhérent à l'enfance, rendant les mineurs plus vulnérables que des adultes et appelant ainsi à une protection renforcée spécifique. Cette évidence n'a pas suffisamment pesé face à l'appréciation du conseil d'Etat de la jurisprudence du conseil constitutionnel. Le CNPE rappelle que la convention relative aux droits de l'enfant précise, dans son article 3, « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait [...] des tribunaux, des autorités administratives, des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Cette priorité peut certainement permettre d'envisager une nouvelle approche des principes juridiques par le Conseil d'Etat et le conseil Constitutionnel.

L'alinéa II du texte, reprend cette approche, mais dans le cadre de la répression des atteintes sexuelles. Il institue un nouveau délit de pénétration sexuelle sur un mineur de moins de 15 ans par un majeur. Ce nouveau délit est puni de 10 ans de prison. Le renforcement de la peine constitue une reconnaissance de la gravité de l'acte et acquiert un aspect plus dissuasif d'autant plus que le seuil d'âge est un élément de l'infraction.

L'interdit est donc clairement posé : tout acte de pénétration sexuelle d'un mineur par un majeur est interdit par la loi et est puni, en dehors d'une qualification de viol, d'une peine maximale de 10 ans de prison.

Cependant l'articulation des 2 paragraphes de l'article 2 du projet de loi a pour conséquence de qualifier de délit l'acte de pénétration sexuelle d'un mineur par un majeur sans améliorer de façon significative la possibilité de le qualifier de crime. Ce qui peut être compris (et l'est déjà) comme : il est moins grave aux yeux de la loi de commettre un viol sur un mineur que sur un majeur. Violenter un enfant ne serait plus un crime.

Ainsi, bien que l'interdit sexuel soit mieux clairement posé, le message symbolique et social devient paradoxal. Il convient de revoir l'équilibre du texte.

Le CNPE recommande donc l'évolution de la rédaction du premier paragraphe de l'article

2 du projet de loi, pour instaurer une infraction criminelle spécifique, posant l'interdiction absolue pour tout majeur de commettre un acte de pénétration sexuelle sur un mineur de moins de 15 ans.

Le CNPE recommande également que les dispositifs d'information et de prévention rappelant l'interdit, pour tout majeur, de commettre un acte de pénétration sexuelle sur un mineur de moins de 15 ans soient largement diffusés, notamment sur les réseaux sociaux et sur les différents supports ludiques, culturels, d'information et même de prévention présents sur internet.

Le CNPE recommande un renforcement des dispositifs d'éducation sexuelle et affective auprès des jeunes, en milieu scolaire mais aussi dans tous les lieux accueillant des mineurs

Le CNPE recommande le déploiement sur l'ensemble du territoire des Unités d'Accueil Médico-judiciaires pédiatriques, permettant d'accueillir et de recueillir dans des conditions dignes et adaptées les victimes mineures et leurs paroles.



PROTECTION DE L'ENFANCE

Conseil national de la protection de l'enfance

Ministre des solidarités et de la Santé
Secrétaire d'Etat, chargé de la protection de l'enfance,
Auprès de la Ministre des solidarités et de la santé