

À L'HEURE OÙ LA PROTECTION DE L'ENFANCE EST POINTÉE DU DOIGT, le Cnaemo présente ce dossier sur l'action éducative renforcée. Insistant sur la pertinence d'un système français qui repose sur la complémentarité des différentes actions auprès des familles et des enfants.

L'ACTION ÉDUCATIVE RENFORCÉE

Un dispositif pour sortir d'un mode binaire entre milieu ouvert et placement

AU REGARD DES ENJEUX POLITICO-INSTITUTIONNELS ET DES ÉVOLUTIONS législatives dans les secteurs social et médico-social, le Carrefour national de l'action éducative en milieu ouvert (Cnaemo) s'est toujours imprégné des avancées nouvelles pour promouvoir l'expertise des associations en protection de l'enfance, particulièrement en milieu ouvert.

Depuis plusieurs années, le dispositif de protection de l'enfance est en pleine mutation et nous assistons à une diversification des modes d'intervention auprès des familles, en protection de l'enfance en général et en assistance éducative en milieu ouvert en particulier. Le nombre variable de mesures exercées par un travailleur social en fonction des territoires et de leur spécificité, l'arrivée de nouvelles professions comme les techniciens d'intervention sociale et familiale, conseillers en économie sociale et familiale, les médiateurs familiaux, les animateurs, ainsi que les dispositifs particuliers qui se déploient de part et d'autre sur notre territoire national dans les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) et aides éducatives à domicile (AED) dites « classiques » témoignent d'une diver-

(1) *Le Semo a été développé dans le département du Calvados, en 1974, par l'Association calvadosienne de sauvegarde de l'enfant à l'adulte (Acsea). Il est dirigé aujourd'hui par Salvatore Stella et l'Acsea par Pascal Cordier.*
(2) *Le SAPMN a fait l'objet d'une expérimentation en 1980 dans le département du Gard, et a été mis en place, en 1990, sur l'ensemble du département.*

sité déjà à l'œuvre et qui n'est pourtant pas si nouvelle si l'on y regarde de près.

Déjà, depuis les années 1970, des associations proposaient des accompagnements spécifiques à des adolescents en grande difficulté et où le tout milieu ouvert ou l'accueil en internat ne suffisaient pas. Des solutions intermédiaires ont émergé tout d'abord à travers le service éducatif en milieu ouvert (Semo) du Calvados de l'Acsea (1) et le service d'adaptation progressive en milieu naturel (SAPMN) du Gard (2). Ces dispositifs sont souples et réactifs mais se caractérisent toutefois par une porte d'entrée différente. Pour le Semo, l'accueil se fait au départ d'une mesure en milieu ouvert sur un dispositif d'hébergement ou autre, en accord avec le jeune et sa famille. *A contrario*, pour le SAPMN, la mesure s'effectue à partir de l'internat, avec pour visée de travailler sur un retour définitif dans la famille. Cette nouvelle approche que constitue l'hébergement questionne encore à ce jour les contours et limites de ces nouvelles expérimentations.

Il faudra attendre les lois n° 2007-293 du 5 mars 2007 et n° 2016-297 du 14 mars 2016 pour venir instituer et reconnaître ces innovations soutenues dans le rapport « Naves » de 2003 ou encore le rapport « Broissia »

de 2005 exprimant le grand intérêt d'apporter des réponses nouvelles auprès des familles et des enfants tout en sortant du cadre expérimental et ceci, afin de sécuriser les dispositifs proposés. Ces nouvelles modalités de prise en charge, qui s'expriment soit par l'ouverture de nouveaux services, soit par la création de dispositifs dans le cadre d'un même service ou établissement, font émerger de nouveaux termes : « renforcé », « intensif », « spécifique », « renforcée avec ou sans hébergement », « action éducative renforcée », « placement éducatif à domicile ». C'est d'ailleurs dans ce contexte que le Cnaemo s'est ouvert en mars 2014 aux professionnels intervenant dans cet espace entre placement et milieu ouvert, ceux-là mêmes qui interviennent dans le cadre du placement externalisé ou dans celui de l'AEMO avec hébergement. Et si le fondement juridique d'intervention n'est pas le même, l'un étant réalisé par le prisme du placement et son fondement juridique, et l'autre par le prisme du milieu ouvert et son fondement juridique, pour le Cnaemo, il était plus que nécessaire de croiser les regards et de jeter des ponts afin de véritablement sortir d'un mode binaire entre placement et milieu ouvert.

A l'instar des nouvelles interrogations que pose ce rapprochement entre milieu ouvert et placement mais aussi au regard d'un contexte questionnant de nouveau l'efficacité du dispositif de protection de l'enfance, pour le Cnaemo, il est plus que nécessaire de contribuer à une certaine lisibilité et compréhension de cette modulation des interventions sur le plan juridique afin de contribuer à une meilleure interconnaissance des pratiques professionnelles.

I. LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET L'AEMO AU FIL DE L'HISTOIRE ET DES REFORMES

L'intervention sociale au sein de la famille est passée progressivement d'une disposition visant à prolonger la puissance paternelle (lettres de cachets de l'Ancien régime, correction paternelle...) à une conception centrée sur la protection des enfants dits « en danger ». Nous sommes donc passés « de la logique de protection de la famille à celle de protection de l'enfance » (1) où l'Etat est le garant de la politique d'action sociale en général et de la protection de l'enfant en particulier.

L'ordonnance du 23 décembre 1958 a fondé l'action éducative en milieu ouvert, en lien avec l'émergence d'un nouveau regard posé sur l'enfance qui devient à cette période de l'histoire « un sujet inscrit dans une histoire personnelle et familiale ». Cette ordonnance a inséré également la première formulation de la situation de danger encouru par l'enfant – qui demeure encore à l'heure actuelle dans l'article 375 du code civil – puisque sont déjà présents les aspects relatifs à la santé, la sécurité, la moralité de l'enfant. La loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale a remplacé la puissance paternelle, qui

assurait l'exclusivité de l'autorité du père sur les enfants, par l'autorité parentale consacrant ainsi l'égalité des droits et devoirs du père et de la mère. Productrice de droits, celle-ci devient explicitement une mission éducative, « une responsabilité à assumer » ayant pour finalité la protection de l'enfant dans sa sécurité, sa santé et sa moralité.

Ainsi, en cas de difficultés, le juge des enfants ordonne des mesures éducatives à l'égard de l'enfant, tout en privilégiant si possible son maintien dans son milieu naturel, c'est-à-dire au sein de sa famille, dont il doit de surcroît s'efforcer de recueillir l'adhésion aux mesures qu'il prononce.

Dès son origine, l'assistance éducative, et par extension l'AEMO, est donc enserrée entre deux pôles : protéger l'enfant contre le dysfonctionnement familial et faire perdurer un système familial. L'AEMO ne saurait donc avoir à choisir entre une intervention en direction de l'enfant et une intervention d'accompagnement de la famille, entendue ici comme l'accompagnement des parents.

En effet, protéger l'enfant nécessite d'accompagner ses parents car ils sont les premiers responsables des conditions de son éducation. Si ces dernières sont productives de danger, de carences, voire de maltraitances, les parents doivent être mobilisés et accompagnés pour qu'ils tentent de les modifier, de les infléchir, de les réaménager.

Dans les années 1970-1980, l'AEMO est devenue progressivement la mesure phare mais a été bousculée au travers de la mise en œuvre progressive de la décentralisation introduite par les lois du 22 juillet 1983 (2), du 6 juin 1984 et du 6 janvier 1986 (3) organisant un transfert de compétences de l'aide et de l'action sociale et particulièrement de la protection de l'enfance, de l'Etat vers les départements, ce qui est venu indéniablement modifier la nature de l'aide mise en œuvre au titre de la protection de l'enfance. La politique de protection de l'enfance décentralisée a été confirmée en 1989 et une nouvelle notion a été introduite par la loi n° 89-487 du 10 juillet 1989, celle des mauvais traitements commis à l'égard des enfants et où la maltraitance est devenue un critère pour saisir le juge des enfants.

L'action éducative a évolué au fil des années à travers un contexte très mouvant, où les articulations entre les départements financeurs et l'autorité judiciaire se sont complexifiées, les budgets alloués ont été de plus en plus questionnés, l'efficacité du dispositif de protection de l'enfance recherchée.

Les années 2000 en sont le témoignage. La protection de l'enfance a commencé à être fortement interrogée, notamment à la suite de plusieurs faits divers et mettant en cause l'exercice des professionnels.

Une première avancée a été induite par la loi 2002-2 venant rénover l'action sociale et médico-sociale (4). La participation de l'usager dans les décisions qui le concernent a été renforcée. La place des familles et des enfants a été affirmée au cœur des dispositifs de prise en charge en leur reconnaissant des droits en tant qu'usagers des services notamment en fondant le projet personnalisé (livret d'accueil, règlement de fonctionnement, individualisation de l'accompagnement, démarche qualité, conseil de la vie sociale ou

(1) Jacques Bourquin - « Genèse de l'ordonnance du 23 décembre 1958 sur l'enfance en danger » - Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière » - Hors-série, 2007 - <http://rhei.revues.org/3013>.

(2) Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, modifiée.

(3) Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale au transfert de compétences en matière d'aide sociale et de santé, modifiée.

(4) Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002, dernière modification 30 décembre 2015.

autres formes de participation...). La qualité des prises en charge est donc ici recherchée à travers la mise en place d'évaluation interne et externe.

Cinq ans plus tard, la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 est venue réformer la protection de l'enfance et a introduit de nouvelles perspectives. Nous sommes passés de l'enfance maltraitée à l'enfance en danger qui a amené à un changement de paradigme important où les professionnels doivent créer les conditions de la participation des familles au projet de vie de leur enfant. C'est par une approche préventive avec la volonté de donner une place plus importante aux titulaires de l'autorité parentale que cette loi est venue opérer en privilégiant les liens entre l'enfant et sa famille. La mesure judiciaire devient donc subsidiaire à la mesure administrative. Les départements deviennent alors chefs de file de la protection de l'enfance et ont renforcé leur cellule de recueil d'informations préoccupantes (Crip). Les places des institutions ont ainsi été réaffirmées, induisant par ailleurs de nouvelles réflexions tant sur la réorganisation des services que sur le plan des pratiques professionnelles. Au titre de la protection de l'enfance, la loi insiste sur le développement de données qualitatives et quantitatives pour une meilleure connaissance des publics accompagnés d'où la création des observatoires départementaux en protection de l'enfance (ODPE). A ce titre, le Cnaemo déplore une mise en œuvre très partielle sur le plan national même si, pour certains départements, il n'y a aucun doute, ils ont su se saisir de cet outil pour redéployer sur leur territoire une offre adaptée en protection de l'enfance. Au même titre que le projet pour l'enfant créé par cette disposition et renforcé par la loi du 14 mars 2016 (1) relative à la protection de l'enfance pour une meilleure vigilance du parcours de l'enfant, cet outil est encore très peu mis en œuvre sur notre territoire national ou mis en œuvre dans une déclinaison très administrative.

Alors que les dispositifs de prise en charge des enfants en danger ne proposaient en droit que deux solutions avant 2007 : d'une part, les mesures éducatives au domicile familial intitulées « aide éducative à domicile » dans le cadre d'une décision administrative et « action éducative en milieu ouvert » dans le cadre d'une décision judiciaire, et, d'autre part, ou le placement en famille d'accueil ou en internat, la loi de mars 2007 a introduit une directive fondamentale permettant de généraliser les différents modes de prise en charge intermédiaires entre les interventions à domicile et l'hébergement afin de sortir d'un mode binaire entre action à domicile et placement. Une diversification s'est alors mise en œuvre.

Mais depuis, plusieurs rapports sont venus questionner le contenu et la mise en œuvre des mesures de milieu ouvert.

Se posent deux grandes questions : les enfants sont-ils suffisamment protégés en milieu ouvert ? Quelles sont les suites de l'intervention sur la situation familiale ? Et quelle est la place du milieu ouvert par rapport au placement ? Ces questions demeurent récurrentes encore à ce jour de la part des pouvoirs publics. Depuis la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance, la mission de protection de l'enfance

est redéfinie par l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) : « La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits. »

Cette nouvelle disposition succède à une définition plus succincte et met l'accent sur la promotion des droits de l'enfant, sur son « meilleur » intérêt et sur la « perspective de bientraitance comme moteur de chaque action ».

Depuis cette dernière disposition, nous assistons à un nouvel effet de balancier axé sur les besoins fondamentaux et les droits de l'enfant. Cependant, le Cnaemo rappelle à juste titre que les droits de l'enfant et le droit des familles ne sont pas nécessairement opposables.

Au fil de l'histoire, cette diversité de réformes, axées tantôt sur la protection de l'enfance, tantôt plus largement sur le secteur social et médico-social est donc venue impacter et réinterroger considérablement les organisations, les projets de service, les fonctionnements et particulièrement le milieu ouvert de sa capacité à toujours innover et créer au regard d'enjeux politiques et de contraintes administratives forts.

II. DES AED-AEMO DITES « CLASSIQUES » AUX AED-AEMO DITES « RENFORCÉES » : VERS DE NOUVELLES ALTERNATIVES AU PLACEMENT TRADITIONNEL

Les nouvelles dispositions de la loi de mars 2016 impliquent :

- de veiller au « renforcement du respect de ses droits » tels que définis par la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide) dont nous fêtons les 30 ans cette année ;
- de définir « ses besoins » ;
- de veiller au « développement de ses capacités » ;
- d'associer les parents en tant que « ressources » mobilisables, détenteurs de « responsabilités éducatives » ;
- de développer des réponses adaptées, propres à garantir une continuité de parcours.

Ces nouvelles dispositions légales renforcent donc la place importante consacrée depuis 2007 à l'évaluation des besoins de l'enfant, dans un souci affiché de sécurisation de parcours, notamment en matière de cohérence et de continuité, à travers l'outil phare qu'est le « projet pour l'enfant » (PPE). Le statut juridique de l'enfant tend à être renforcé.

La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge. Il est institué auprès du Premier ministre

(1) Code de l'action sociale et des familles, art. L. 223-1 et suivants définissant le projet pour l'enfant.

un Conseil national de la protection de l'enfance, chargé de proposer au gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance, de formuler des avis sur toute question s'y rattachant et d'en évaluer la mise en œuvre. Ce conseil promeut la convergence des politiques menées au niveau local, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales. Ses missions, sa composition et ses modalités de fonctionnement sont définies par décret.

C'est dans cette nouvelle visée que la protection administrative et judiciaire doit pouvoir s'exercer.

A. UNE INTERVENTION ÉDUCATIVE EN MILIEU OUVERT : LES AED-AEMO

L'aide éducative à domicile

L'aide éducative à domicile est une intervention dans le cadre administratif qui intervient à la demande des parents (ou des détenteurs de l'autorité parentale) ou avec leur accord et celui du conseil départemental.

Selon l'article L. 222-2 du CASF : « L'aide à domicile est attribuée sur sa demande, ou avec son accord, à la mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge effective de l'enfant, lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent et, pour les prestations financières, lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes. »

« L'aide éducative à domicile comporte, ensemble ou séparément [...] l'intervention d'un service d'action éducative » (CASF, art L. 222-3).

Ainsi, le service de l'aide sociale enfance (ASE) des conseils départementaux (la direction de l'enfance et de la famille) signe avec les parents ou les détenteurs de l'autorité parentale les mesures d'AED, au bénéfice de leur famille.

Le cadre administratif se caractérise ainsi par une demande d'intervention éducative ou par un accord, des parents ou des détenteurs de l'autorité parentale ou d'un majeur de moins de 21 ans, signifiée au service de l'ASE du conseil départemental.

L'AED intervient si les parents rencontrent des difficultés dans la prise en charge éducative de leur enfant et si le conseil départemental est d'accord pour mettre en œuvre cette intervention et la financer. L'aide doit permettre de résoudre les problèmes qui ont été identifiés avec la famille.

S'appuyant sur les ressources et les compétences familiales, il s'agit de viser à des changements afin de résoudre les difficultés qui risquent de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité des mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social. L'AED permet au jeune accompagné de développer ses potentialités dans son milieu naturel.

Cette mesure fait l'objet d'un contrat signé entre les parents (ou les détenteurs de l'autorité parentale) et le service de l'ASE. Le mineur concerné par la mesure est nommé par le contrat.

Le CASF limite la durée de l'AED à 1 an renouvelable. En tant que détenteurs de l'autorité parentale, les

deux parents doivent donner leur accord. Si la mesure est mise en place à la demande ou avec l'accord d'un seul des deux parents, le second sera sollicité pour manifester sa position à l'égard de l'AED. Une opposition de l'un des deux parents ne permet pas que l'AED se mette en place.

L'action éducative en milieu ouvert

L'action éducative en milieu ouvert est une intervention dans le cadre judiciaire qui s'impose aux parents (ou aux détenteurs de l'autorité parentale).

La mesure éducative dans le cadre judiciaire est une mesure d'assistance éducative définie par l'article 375-2 du code civil. Elle intervient dans le cadre judiciaire. Elle est la première mesure énoncée par le code civil que peut ordonner le juge pour enfants. Selon l'article 375 du code civil, une mesure d'assistance éducative est ordonnée « si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ».

Un seul de ces critères est suffisant mais nécessaire. L'appréciation du juge pour enfants doit reposer sur une analyse fine des faits. Le danger doit être certain ou prévisible et imminent. Le danger doit aussi être en lien avec une défaillance ou une carence dans l'exercice de l'autorité parentale, que les parents soient directement à l'origine du danger par leur action ou qu'ils ne soient simplement pas en mesure de le limiter et de le résorber.

« Cette décision judiciaire peut intervenir à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Dans les cas où le ministère public a été avisé par le président du conseil départemental, il s'assure que la situation du mineur entre dans le champ d'application de l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel. Elles [les mesures] peuvent être ordonnées en même temps pour plusieurs enfants relevant de la même autorité parentale » (code civil [C. civ.], art. 375). « La décision fixe la durée de la mesure sans que celle-ci puisse, lorsqu'il s'agit d'une mesure éducative exercée par un service ou une institution, excéder 2 ans. La mesure peut être renouvelée par décision motivée » (C. civ., art. 375).

L'intervention du juge des enfants ne s'envisage que si elle permet de mettre un terme à la situation de danger ou d'en limiter les effets. L'évolution possible de la situation d'un mineur et d'une famille constitue le sens de l'assistance éducative et se matérialise par un dossier qui reste ouvert et des décisions à échéance. Par ailleurs, la durée limitée dans le temps de l'intervention éducative situe bien l'assistance éducative comme une procédure d'accompagnement de l'autorité parentale et de la relation parent-enfant et non comme une procédure de substitution. Cette mesure est ordonnée par le juge des enfants dans le cadre de l'audience et à l'issue d'un débat contradictoire. La décision prend la forme d'un jugement, rarement d'une ordonnance (décision provisoire d'une

« affaire non jugée au fond » et pour laquelle le juge a besoin d'éléments supplémentaires).

À la lecture des textes législatifs relatifs à l'AED et à l'AEMO, il en ressort qu'une intervention en protection de l'enfance, et notamment en milieu ouvert, est fonction d'une situation de danger ou de risque de danger d'un mineur et de l'accord ou non des parents pour une intervention éducative auprès d'eux. Le cadre administratif intervient en premier ressort pour les mesures (AED) mises en place à la demande ou avec l'accord des parents, que le mineur soit en situation de risque de danger ou de danger. Le cadre judiciaire (AEMO) concerne les situations de danger assorties d'un refus des parents de l'intervention éducative ou bien d'un constat d'échec des mesures mises en œuvre dans le cadre administratif. La loi de mars 2007 a affirmé le principe de la subsidiarité de l'intervention judiciaire. L'intervention du juge des enfants dans les situations familiales est ainsi réservée à la nécessité de contraindre l'autorité parentale.

B. UNE INTERVENTION ÉDUCATIVE EN MILIEU OUVERT, INTENSIVE ET RENFORCÉE

Faire cesser le risque de danger ou le danger

Quel que soit le cadre d'intervention (administratif ou judiciaire), l'objectif de la mesure éducative est de protéger l'enfant. La mise en place d'une AED ou d'une AEMO suppose une situation de risque de danger ou de danger avéré au sens de l'article 221-1 du CASF et de l'article 375 du code civil.

Pour qualifier une situation de risque de danger ou de danger d'un mineur, le code de l'action sociale et des familles et le code civil font référence aux droits et devoirs qui incombent aux détenteurs de l'autorité parentale définis par le code civil (*C. civ., art. 371-1*) : « Intérêt de l'enfant, le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, assurer son éducation et permettre son développement... Lorsque ces devoirs ne sont pas assurés par les parents ou les détenteurs de l'autorité parentale, des mesures de protection de l'enfant peuvent être mises en place. »

Le CASF énonce ainsi que le risque de danger ou le danger réside dans « des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de 21 ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ».

Le code civil parle de danger « si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ».

En associant ces trois articles du code civil et du CASF, se dégagent les obligations de protection faites aux parents ou aux détenteurs de l'autorité parentale, à l'égard de leurs enfants : agir dans l'intérêt de son enfant et le protéger dans sa sécurité, sa santé, sa

moralité, assurer son éducation et permettre son développement physique (grandir grâce à la satisfaction des besoins fondamentaux), affectif (se construire en créant des liens affectifs sécurisants), intellectuel (possibilité de développer ses capacités cognitives) et développement social (favoriser l'intégration de l'enfant dans son environnement et favoriser son devenir dans la société). Le mineur doit être associé aux décisions qui le concernent. L'évaluation faite pour qu'une AED ou une AEMO soit mise en place ou renouvelée doit mettre en lumière les difficultés ou carences constatées dans l'exercice de l'autorité parentale, en analyser les raisons et les effets, au regard de ces besoins. Cette évaluation définit ainsi une situation de risque de danger ou de danger. Dans l'intervention auprès de la famille, l'accompagnement éducatif mis en œuvre par les professionnels doit veiller à faire cesser le risque de danger ou le danger, c'est-à-dire à accompagner les parents (les détenteurs de l'autorité parentale) et les enfants pour que les besoins de ces derniers, décrits précédemment, soient à nouveau satisfaits.

Apporter aide, conseil et soutien à la famille

L'AED doit « apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique [...] » (*CASF, art. 221-1*).

L'article 375-2 du code civil relatif à l'AEMO énonce les objectifs de la mesure éducative :

« Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre [...] »

La mission du service est ainsi clairement énoncée dans les textes : apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs et à leurs familles (CASF) et leur apporter de l'aide et des conseils dans le but de surmonter les difficultés matérielles ou morales rencontrées (code civil).

S'appuyer sur des interlocuteurs multiples

Le CASF parle « d'un soutien éducatif tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale [...] qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de 21 ans ». Le code civil évoque la nécessité « d'apporter aide et conseil à la famille ». Ces deux textes désignent clairement nos interlocuteurs : la famille dans sa globalité composée des mineurs ou jeunes majeurs (désignés par le jugement ou le contrat d'AED), des parents (ou détenteurs de l'autorité parentale) et aussi les autres membres de la famille ou adultes signifiants dans la vie de l'enfant.

L'adolescent, un interlocuteur privilégié

Agé de 13 à 21 ans, le jeune accompagné est en âge de réfléchir et d'analyser sa situation familiale et sa

place dans le fonctionnement familial. La mesure qui s'exerce auprès de lui vise à ouvrir des espaces d'élaboration et de transformation de sa propre situation. L'adolescent ou le jeune adulte est partie prenante et acteur de cette réflexion et de l'évolution nécessaire de sa situation.

Suivre le développement de l'adolescent

« Le service élabore au moins une fois par an un rapport, établi après une évaluation pluridisciplinaire, sur la situation de tout enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative » (CASF, art. 223-5). « Cette personne ou ce service est chargé de suivre le développement de l'enfant et d'en faire rapport au juge périodiquement » (C. civ., art. 375-2).

Au-delà de la mission d'aide et de conseil à la famille, les professionnels en milieu ouvert ont en charge le suivi du développement du jeune. Ils doivent ainsi s'attacher à vérifier si le développement de l'adolescent est conforme à ses besoins et doit en rendre compte soit à l'autorité administrative soit à l'autorité judiciaire. Dans ce sens, la mesure éducative comporte une dimension de « contrôle » que nous devons exercer, afin de vérifier :

- si les conditions d'éducation et de développement de l'adolescent lui sont favorables ;
- si la fonction parentale s'exerce dans son intérêt ;
- si la mesure est suffisante pour le protéger ;
- si la mesure s'avère pertinente pour permettre à la famille de surmonter ses difficultés.

Cette évaluation de la situation fait l'objet d'un rapport au conseil départemental ou au juge pour enfants.

Intervenir « à domicile » ou « en milieu ouvert »

« L'aide éducative à domicile comporte, ensemble ou séparément [...] l'intervention d'un service d'action éducative » (CASF, art. L222-3).

« Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel... » (C. civ., art. 375).

LAED et l'AEMO sont des mesures de milieu ouvert ; elles se déroulent à partir du milieu « naturel » de la famille et du jeune. Le juge pour enfants doit instaurer en priorité des mesures qui permettent « le maintien de l'enfant dans son milieu naturel » en référence :

- à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui consacre le droit à la vie familiale et prévoit les conditions de l'intervention de l'Etat ;
- et à la Convention internationale des droits de l'enfant, qui garantit le droit à la vie de famille, mais qui admet son retrait lorsque son intérêt supérieur le commande.

Les associations habilitées dans l'exercice de ces mesures concourent au maintien de l'adolescent dans son environnement. Intervenir « à domicile » ou « en milieu ouvert » suppose de s'intéresser à toutes les personnes et institutions en contact avec le jeune et sa famille (professeurs et professionnels de la formation et de l'insertion, professionnels de santé, de l'animation, autres services sociaux...).

L'intervention à domicile ou en milieu ouvert suppose :

- que l'adolescent vive auprès de ses parents, ou auprès de l'un de ses parents, de détenteurs de l'autorité parentale, d'un membre de la famille, d'un proche ou d'un tiers digne de confiance. Si l'enfant ne vit pas auprès de ses parents, ceux-ci restent des interlocuteurs du service qui a en charge la mesure ;
- que les conditions de son maintien à domicile sont réunies ; autrement dit, que les éléments de danger ou de risque de danger sont compatibles avec un maintien à domicile du mineur ;
- que le service peut avoir accès au domicile par le biais des visites à domicile ;
- de prendre en considération l'environnement, le contexte de vie du jeune et de sa famille. L'intervention éducative en milieu ouvert doit prendre en compte tout l'environnement des intéressés.

Par exemple, dans le Semo du Calvados, l'intervention en milieu ouvert fonctionne de façon permanente. L'organisation des cinq secteurs Semo, caractérisée par une possibilité d'intervention 7 jours sur 7, toute l'année, de l'équipe éducative garantit cette permanence. En plus de l'accompagnement éducatif, chaque jeune, chaque parent ou membre de la famille et les partenaires peuvent, dans les plages horaires de l'accueil (9 heures-18 heures), contacter ou rencontrer, sans rendez-vous, le membre de l'équipe qui assure l'accueil dans les locaux du secteur.

Une astreinte en place à partir de 18 heures en semaine, les week-ends et jours fériés, assurée par les chefs de service, permet à un jeune ou à sa famille, aux partenaires, de solliciter le service en cas d'urgence.

L'article 375-2 du code civil permet aux services de milieu ouvert d'héberger des jeunes qu'il accompagne :

« Lorsqu'il [le juge] confie un mineur à un service mentionné au premier alinéa, il peut autoriser ce dernier à lui assurer un hébergement exceptionnel ou périodique à condition que ce service soit spécifiquement habilité à cet effet. Chaque fois qu'il héberge le mineur en vertu de cette autorisation, le service en informe sans délai ses parents ou ses représentants légaux ainsi que le juge des enfants et le président du conseil départemental. Le juge est saisi de tout désaccord concernant cet hébergement. »

Cela peut se traduire par la mise à disposition de lits pour héberger les adolescents accompagnés. Il arrive que l'hébergement soit déclenché en urgence pour protéger le jeune.

L'hébergement nécessite l'accord des détenteurs de l'autorité parentale et du jeune.

Une intervention spécifique, individualisée, intensive et renforcée

Définie par les articles L. 221-1 du CASF et 375-2 du code civil, la mesure d'AED ou d'AEMO est une mesure spécifique en ce sens qu'elle s'adresse à une tranche d'âge particulière : l'adolescence, par exemple.

Au titre de cette intervention spécifique, individualisée, intensive et renforcée, la mesure éducative est en ce sens individualisée : les mesures sont nomina-

tives et visent un jeune dans son milieu familial. Le jeune est considéré en tant que sujet. Par ailleurs, elle peut être qualifiée de mesure « intensive » et « renforcée ».

Le terme « intensif » renvoie à la disponibilité et à l'accessibilité du service en charge de la mesure à l'égard du jeune et de sa famille. Le service est ainsi en capacité de s'adapter aux besoins du jeune et de sa famille. On peut ainsi parler « d'une mesure sur mesure ». L'intensivité renvoie au travail relationnel, aux liens créés avec le jeune et sa famille et à la relation de confiance que le ou les référents et l'équipe cherchent à établir.

Le terme « renforcé » s'applique davantage aux moyens alloués au service en charge de la mesure : le nombre de mesures est beaucoup moindre par intervenant socio-éducatif, ce qui permet au service d'être disponible et réactif ; l'effectif des mesures permet à l'équipe pluridisciplinaire de connaître l'ensemble des situations et de pouvoir prendre le relai du ou des référents ; les modalités d'intervention (l'accueil, l'hébergement...) permettent une palette de réponses étendue.

Le maintien du mineur à domicile « sous condition »

« Le juge peut aussi subordonner le maintien de l'enfant dans son milieu à des obligations particulières, telles que celle de fréquenter régulièrement un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé, le cas échéant sous régime de l'internat ou d'exercer une activité professionnelle. » Art 375 du Code Civil. Seul le juge des enfants peut décider que le mineur sera maintenu dans son milieu à la condition de respecter des obligations particulières. Le service en charge de la mesure sera alors en charge de vérifier que ces conditions sont remplies, si besoin d'accompagner leurs réalisations, et d'en faire état au juge des enfants.

III. LE PEAD : UN DISPOSITIF ALTERNATIF AU PLACEMENT TRADITIONNEL

A l'instar d'une évolution des politiques sociales et du contexte législatif, le placement éducatif à domicile (PEAD) s'inscrit dans l'innovation et la créativité, en ce sens où il propose une alternative au placement traditionnel tant nous savons fort les difficultés éducatives auxquelles sont confrontés certains parents et pour lesquels le placement classique n'est pas toujours approprié en termes de réponse. Si nous nous accordons à dire que le placement traditionnel est pertinent et peut être une réponse adaptée dans certaines situations en application des dispositions de l'article 375 et suivants du code civil, il arrive parfois que pour certains enfants, la séparation est mal vécue avec un risque par ailleurs de désaffiliation. Et du côté des parents, la situation est vécue comme un

échec dans l'exercice de leur autorité parentale. Le PEAD permet alors de suivre l'enfant dans son milieu de vie naturel de manière plus soutenue et à l'avantage de ne pas couper l'enfant de son milieu familial, lorsque la situation le permet. Le consensus qui est celui d'éviter le placement traditionnel, donne au PEAD une nouvelle dimension de l'accompagnement des familles et de l'enfant permettant d'éviter, dans certaines situations, l'aggravation des problématiques et des souffrances chez l'enfant.

A. SUR LE PLAN JURIDIQUE

La mesure de placement éducatif à domicile est une mesure de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire. Il s'agit d'une alternative au placement en établissement ou en famille d'accueil, afin de favoriser, développer ou faire émerger, les compétences parentales.

La décision de PEAD s'inscrit tout d'abord dans le cadre de la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 relative aux principes de respect des droits des usagers et de diversification des méthodes d'intervention, comme une réponse par un nouveau « dispositif éducatif intégrant le soutien à la famille fondé sur l'articulation entre une prise en charge par l'établissement et une action éducative dans la famille » prônée par le rapport « Naves » de 2003 et du droit en référence aux articles 375-3 et 375-7 du code civil, dans le cadre d'un placement judiciaire : « Si la situation de l'enfant le permet, le juge fixe la nature et la fréquence des droits de visite et d'hébergement et peut décider que leurs conditions d'exercice sont déterminées conjointement entre les titulaires de l'autorité parentale et la personne, le service ou l'établissement à qui l'enfant est confié, dans un document qui lui est transmis. Il est saisi en cas de désaccord. » A ce titre, la question des droits de visite et d'hébergement ainsi que celle des modalités de l'organisation entrent clairement en jeu. Cela se traduit de manière plus concrète par un droit de visite et d'hébergement quotidien du mineur au domicile du ou des parents, avec une autorisation pouvant être modulée en fonction des circonstances, le jugement laissant au service de la protection de l'enfance la possibilité « d'un repli » en structure d'accueil si la situation le nécessite.

Alliant protection judiciaire, maintien au domicile familial et partenariat avec les parents, le PEAD est véritablement une alternative au placement traditionnel.

En cas de crise au domicile familial, les services assurant les mesures de PEAD disposent donc de moyens nécessaires pour assurer l'accueil et l'hébergement de l'enfant (places gelées en établissement, recours à des familles d'accueil).

La modalité « placement à domicile » est mise en œuvre sur la base d'une mesure d'assistance éducative qui implique la responsabilité de l'établissement ou du service à qui l'enfant a été confié dont l'objectif est de « redonner aux parents une place réelle et effective dans la prise en charge éducative de leur enfant ; impulser une dynamique de changement au sein de la famille en s'appuyant sur les compétences et savoir-faire des parents ; conforter les parents dans

leurs capacités à trouver eux même les réponses adaptées aux besoins de leurs enfants ; soutenir les familles dans leur pratique de la parentalité aux travers des actes de la vie quotidienne et en les resituant dans leurs droits et leurs devoirs ; prendre en compte les difficultés auxquelles sont confrontés les parents et l'enfant dans le cadre familial en évitant, ou le cas échéant en préparant, la séparation familiale. »

Perçue comme une vraie valeur ajoutée en ce sens où elle puise sa force dans le couplage du placement et d'une action éducative à domicile, la mesure de PEAD est à la fois une mesure se situant entre acceptation et contrainte qui permet de répondre à diverses types de situations :

- en amont d'un placement, la mesure de PEAD peut être ordonnée en vue de la préparation à une séparation physique si le danger est avéré ou fortement supposé ;
- en aval d'un placement, il s'inscrit dans la perspective d'un retour progressif de l'enfant dans son milieu familial ;
- en cas d'inadaptation de certains mineurs à un placement traditionnel, le PEAD est requis lorsque le placement traditionnel n'est ni admis ni compris par les mineurs et leur famille et peut être source de traumatisme.

A la différence d'une mesure d'AEMO avec hébergement, le travail des professionnels s'oriente alors sur un mode d'accompagnement intensif, là où se trouve l'enfant avec des moyens éducatifs ordinairement déployés en internat, mais cette fois-ci sous l'angle d'un placement en référence à l'article 375-3 du code civil, sans oublier le caractère avéré du danger.

Les limites sont toutefois questionnées au regard de la souplesse des textes juridiques débouchant sur une double interprétation lors d'un accueil séquentiel. Pour certains départements, si l'accueil de l'enfant est trop fréquent au sein du service, cela peut être assimilé à une mesure de placement accompagnée de droits élargis de visite et d'hébergement des parents. Cela nécessite alors un préalable dans les deux cas, tant pour une mesure d'AED-AEMO renforcée que pour le PEAD, celui de l'évaluation de la situation familiale réalisée avec acuité au regard des besoins fondamentaux de l'enfant. Il s'agit de repérer les difficultés personnelles et familiales des mineurs concernés, les compétences parentales et les facteurs de danger qui ne nécessitent pas toujours une séparation physique continue du mineur et de ses parents, mais justifient néanmoins les moyens d'intervention d'un placement dans le cadre d'une mesure de PEAD.

B. LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

L'équipe éducative réalise avec les parents une évaluation des difficultés et des ressources de la famille concernant les actes quotidiens de l'éducation de l'enfant. A l'issue, un protocole est formalisé quant au projet d'accompagnement éducatif. Il est bien sûr élaboré en concertation avec les parents et fait l'objet d'une contractualisation, puis il est validé par le service de protection de l'enfance.

Portant sur sa mise en œuvre, il y a véritablement nécessité d'une co-construction avec les membres de la cellule familiale, le service de l'aide sociale à l'enfance et tout acteur nécessaire.

Portant sur l'accompagnement, une équipe pluridisciplinaire doit pouvoir se mettre en place : psychologues, éducateurs spécialisés et de jeunes enfants, techniciens de l'intervention sociale et familiale... L'intervention au domicile est alors effectuée de manière beaucoup plus intensive avec plusieurs visites par semaine et selon l'exigence de la situation et nécessite un suivi en continu 24 heures sur 24 par les professionnels en charge de la mesure avec une possibilité d'hébergement 24 heures sur 24 en cas de crise. Les professionnels interviennent alors de manière plus soutenue et sur des temps spécifiques dans les actes usuels d'éducation et de manière plus concrète afin de réaliser un travail de guidance parentale relevant du quotidien des familles.

Qu'il s'agisse de mesures d'AED ou d'AEMO renforcées avec hébergement ou de mesures de PEAD, ces évolutions à l'œuvre sont nées d'une volonté d'améliorer la prise en charge des enfants en danger afin :

- d'assurer la continuité et la cohérence dans le parcours de protection de l'enfance ;
- de rendre possible une mise à l'abri de l'enfant de façon ponctuelle en cas de situation de crise permettant une souplesse dans l'effectivité de la mesure prononcée ;
- de fluidifier la gestion de l'entrée en placement et sa sortie, donc d'une certaine souplesse entre domicile et hébergement.

C'est donc la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance qui est venue instituer ces différents modes opératoires déjà engagés depuis de longues années sur quelques territoires (Calvados, Gard...) afin de répondre à une meilleure coordination et transmission des informations entre les différents acteurs, d'apporter une plus grande lisibilité des pratiques professionnelles, de développer la prévention. Nous sortons plus que jamais d'une vision binaire entre placement et milieu ouvert.

Si c'est une évolution majeure dans l'histoire de la protection de l'enfance, il n'en reste pas moins que ces formes d'accompagnement réinterrogent les projets de service, les organisations, la logique de parcours des enfants accompagnés, mais également les passerelles, les complémentarités à instaurer, les limites institutionnelles des services de protection de l'enfance et donc le sens même des actions déployées...

L'approche en pratique de ces différentes mesures paraît similaire. Mais pour le Cnaemo, il est plus qu'important de réaffirmer ce qui fait différence et de distinguer ces dispositifs pour répondre à une meilleure lisibilité des actions à l'heure où la protection de l'enfance est à nouveau pointée du doigt.

Au-delà de cette politique volontariste et des différentes offres déployées sur chaque département, les mesures d'AED ou d'AEMO avec hébergement dites renforcées ou les mesures de PEAD s'inscrivent dans une logique de parcours répondant aux besoins fondamentaux des enfants notamment au regard de la dernière disposition légale de mars 2016 où, pour le

milieu ouvert, il s'agit de suivre et d'accompagner tout en visant au maintien du lien du mineur dans son milieu familial au regard du danger évalué et de l'évolution de la situation familiale. Alors que pour le placement à domicile, il s'agit d'accompagner et de suivre le primo-placement ou le retour de l'enfant dans sa famille au regard du danger évalué et de l'évolution de la situation familiale (*loi n° 2016-297 du 14 mars 2016, art. 18*).

La nature juridique des mesures n'étant pas la même, *de facto* le sens de l'action trouve en son sein une portée différente. C'est en ce sens que nous pouvons alors parler de « complémentarité des mesures ».

La pertinence du système français de protection de l'enfance repose donc sur ces complémentarités à l'œuvre et doit être absolument préservée car elle est garante des libertés individuelles. En effet, les situations traitées dans le cadre de la protection de l'enfance sont complexes et donc sujettes à controverse, et pour le Cnaemo, les deux portes d'entrée sont, à ce titre, indispensables.

Cependant, selon le cadre législatif, les concertations, coordinations et les modalités de régulation entre les

juges des enfants, les conseils départementaux et les associations devraient être instituées dans tous les départements. Ce n'est pas toujours le cas et cela génère parfois des tensions contreproductives pour la bonne marche et l'efficacité de la protection de l'enfance. Les rapports entre les conseils départementaux et les associations sont à la fois symétriques – le partenariat érigé en modèle d'action dans une relation égalitaire – et asymétriques à travers le pouvoir et le contrôle du conseil départemental sur les associations. Il est demandé à tous les acteurs d'être des partenaires alors que, dans le même temps, le pouvoir politique et administratif peut imposer ses normes d'action. Les associations se retrouvent alors dans une forme de « contrainte paradoxale » où ce qui est une injonction à être autonome et propositionnel (partenariat) est en même temps nié par une relation de tutelle. C'est bien au président du conseil départemental d'organiser et de prendre l'initiative de ces régulations. Il y a lieu de préciser à cet endroit que les disparités entre les départements, en matière de protection de l'enfance, nécessitent plus que jamais une régulation nationale.

Rappelons toutefois que si la réflexion est appréhendée dans ce dossier juridique par le prisme de l'AEMO avec hébergement et laissant entrevoir cette seule modularité mise en œuvre pour sortir d'un mode binaire entre placement et milieu ouvert, d'autres formes sont déployées à ce titre. En effet, il existe plusieurs formes d'accompagnement avec une porte d'entrée différente où la problématique familiale est pensée à partir :

- soit d'un public cible avec la mise en place de services spécifiques tels que l'Agep de Bordeaux ayant déployé un service « petite enfance 0-6 ans » ou encore l'ANRS de Paris qui intervient spécifiquement en direction des jeunes adolescents ;
- soit de problématiques spécifiques telles que les abus sexuels ;
- soit de l'intensification de la mesure avec un étayage plus important par la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire (TISF, éducateurs de jeunes enfants...) avec ou sans hébergement.

En ce sens, il ne s'agit donc pas de confusion ou de démultiplication des actions dans cette diversification mise en œuvre. « *Toutes ces formes d'accompagnement participent bel et bien de ce que le Cnaemo a défini comme "l'habit d'Arlequin" de l'action en milieu ouvert et qui s'est tissé à partir d'initiatives de professionnels, et de leurs associations, même si sa mise en œuvre n'aurait pas pu advenir sans le financement de l'administration* » (1).

Toutefois, pour le Cnaemo, ces nouvelles modularités d'accompagnement des enfants et des familles mériteraient d'être répertoriées pour apporter une plus grande connaissance à chacun et entrevoir une co-construction d'une protection de l'enfance qui se veut être toujours plus efficace. ●

SALVATORE STELLA, président du Cnaemo, co-auteur du livre « Protection de l'enfance : la diversification dans tous ses états ! ».

SANDRINE DAUTIGNY, déléguée générale du Cnaemo.

(1) Protection de l'enfance : la diversification dans tous ses états ! - Jean-Pierre Mahier, Salvatore Stella - Collection Empan - Ed. érès, 2019.

POUR ALLER PLUS LOIN... QUELQUES PRÉCONISATIONS

Le Cnaemo préconise à ce titre :

- le changement de dénomination du nom PEAD. Le Cnaemo rappelle que cette appellation est un acronyme porteur de confusion auprès des enfants, des jeunes, des familles et des professionnels. Ce qui laisse penser que le placement en milieu ouvert est possible ;
- développer de nouvelles compétences des professionnels du placement à travers des actions de formation spécifique liées aux interventions à domicile ;
- la participation des associations à la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires ;
- la participation systématique des associations dans les schémas départementaux de protection de l'enfance ;
- favoriser une meilleure connaissance auprès de l'ensemble des acteurs et partenaires de l'offre de protection de l'enfance sur chaque département ;
- favoriser l'interconnaissance des pratiques et des champs théoriques ;
- promouvoir les données chiffrées qualitatives pour ajuster au mieux les réponses apportées aux familles et aux enfants ;
- permettre une meilleure évaluation des dispositifs d'intervention à domicile pour une meilleure lisibilité des réponses apportées aux enfants et aux familles ;
- développer les compétences des professionnels à travers des actions de formation continue pour une meilleure pluridisciplinarité en équipe et en partenariat ;
- mettre en place des espaces de coopération dans les institutions pour une meilleure complémentarité ;
- favoriser le principe de reconnaissance des compétences de l'autre et de son professionnalisme ;
- favoriser la co-élaboration pour sécuriser davantage le parcours de l'enfant en protection de l'enfance ;
- favoriser la création de services de milieu ouvert renforcés « petit enfance »...

