

LA REPARTITION DES AFFAIRES AU SEIN DE LA PROTECTION DES MINEURS : UN EQUILIBRE EN RECOMPOSITION PERMANENTE

Alain Bruel, ancien président du Tribunal pour Enfants de Paris et membre du comité directeur de l'AFMJF (septembre 2010)

Le rapport 2009 de la Cour des Comptes consacré à la Protection de l'Enfance constitue un document intéressant, tant en raison des problématiques qu'il clarifie et des solutions qu'il propose que pour ce qu'il révèle des limites d'une approche exclusivement gestionnaire..

La Cour ne trouve ni opportune ni souhaitable une remise en cause de l'organisation actuelle de la protection de l'enfance, partagée entre protection judiciaire et protection sociale . Elle considère que l'imbrication des acteurs et des compétences n'est pas en soi un handicap, mais recommande « un effort de maîtrise reposant sur une mobilisation accrue des acteurs , le développement de la fonction de pilotage des départements et un meilleur respect par l'Etat de ses propres engagements. »

La difficulté des Conseils généraux à assurer ce pilotage et à évaluer tant les résultats que les besoins non couverts la conduit à déplorer la persistance de signalements directs émanant des secteurs de la Santé ou de l'Education Nationale et à condamner sans appel la prépondérance numérique des décisions de justice.

Pour y remédier **elle érige en dogme la subsidiarité de l'intervention judiciaire** . Selon elle, il faudrait que le Parquet assume davantage sa fonction de filtre, et n'hésite pas à renvoyer au Département les situations ne répondant pas aux exceptions prévues par la loi. du 5 mars 2007.

On se souvient que cette dernière a défini des critères de répartition qui attribuent au Conseil général les mesures faisant l'objet d'un accord de la famille, au juge celles qui sont expressément refusées, mises en échec, ou dont l'évaluation n'est pas réalisable en l'état .

Compte tenu de la complexité de la problématique afférente au changement des comportements humains, de la répugnance au demeurant compréhensible des parents à souscrire à un accompagnement dont ils mesurent difficilement à l'avance les avantages et les inconvénients, on ne saurait s'étonner du déséquilibre constaté en faveur d'un judiciaire soumis au principe du contradictoire : Variable en fonction des conjonctures locales, il constitue historiquement une constante.

On peut donc à bon droit s'interroger sur le choix fait par la Cour de modifier cette donne pour de simples commodités de gestion .

Il est certes possible d' y parvenir en rigidifiant les circuits de signalement ou en subordonnant à l'accord des familles la perspective d'obtention de tel ou tel avantage . On peut même restreindre l'intervention judiciaire au seul arbitrage des conflits, mais au risque de se priver au moment opportun d'un renfort d'autorité appréciable , et de devoir y recourir postérieurement dans une conjoncture plus détériorée.

On ne saurait donc considérer comme satisfaisante une recommandation qui ,en privant le judiciaire d'une partie de sa substance, conduit à vider le bébé avec l'eau du bain.

En renonçant à peser dans un sens ou dans l'autre on a aurait l'avantage de garder sa juste place à **la recherche de l'adhésion** qui est la raison d'être de l'Assistance Educative

Il est incontestable que depuis la loi du 5 Mars 2007, le Président du conseil général est devenu le chef de file de la protection de l'enfance.

C'est à lui qu'incombe l'implantation, l'organisation et le financement de la protection des mineurs. Est-ce à dire qu'en matière de mise en œuvre, la protection sociale doit être la règle et la saisine judiciaire l'exception ?

En réalité, la centralisation des informations par les cellules départementales instituées par la loi du 5 mars 2007 ne peut porter ses fruits que si elle s'accompagne d'une clarification des modalités de traitement et d'aiguillage, et ,celle-ci ne peut être contenue dans une définition comme on s'efforce de le faire en matière d'informations préoccupantes.

Une **connaissance approfondie des différences qui séparent les prises en charge administrative et juridictionnelle** est nécessaire pour aiguiller les signalements vers le Parquet aux fins de transmission à telle ou telle formation juridictionnelle ou de renvoi aux services compétents du département.

. Il est significatif que la Cour des comptes , qui se déclare dans l'incapacité d'inventorier le contenu des actions éducatives administrative ou judiciaire, ne s'attarde pas à rechercher les différences existant entre les deux formes d'intervention .

Tenant la répartition actuelle pour un dysfonctionnement, elle n'envisage pas l'hypothèse selon laquelle cette dernière serait le résultat chiffré d'une stratégie qualitative des acteurs sociaux , fondée sur la connaissance du potentiel local de chacune des deux institutions.

En fait, **la répartition actuelle rend compte d' un équilibre provisoire** correspondant à une certaine conjoncture , et on devrait en tirer les conséquences de façon pragmatique en mettant en place un co-pilotage Conseil Général- Juridiction des mineurs¹.

Sur le terrain, si l' on tient pour avérée l' existence du danger ou du risque de danger , la répartition s' opère à partir de considérations beaucoup moins formelles que la signature par les intéressés d' un accord écrit .

-Le poids de l'histoire se fait parfois sentir d' une génération à l' autre.

Fille de l' Assistance Publique, et de la grande figure de Saint Vincent de Paul, l' Aide à l' enfance a une longue tradition de recueil d' enfants abandonnés définitivement ou épisodiquement par leurs parents , ce qui explique qu' elle ait longtemps cultivé.

une mauvaise image de ces derniers . Ce n' est qu' avec la loi du 6 juin 1984 qu' elle a commencé à modifier cette perception. Aussi a-t-elle conservé dans certaines familles une image anxiogène qui ne correspond plus à la réalité même si la proximité quotidienne avec les enfants continue à la rendre naturellement plus attentive à leurs besoins qu' au désarroi des parents affrontés à des situations personnelles difficiles.

Au contraire, la justice des mineurs, créée pour apporter à la toute Puissance parentale les limites nécessaires tout en garantissant le respect des libertés individuelles dans un domaine longtemps soustrait à tout contrôle, est davantage portée à donner priorité au dialogue avec les parents, même si l' intérêt de l' enfant demeure son objectif prioritaire²³.

Il est indéniable que ces représentations perceptibles dans le discours de certaines familles, pèsent sur la recherche d' un accord. .

- Une analyse traditionnelle a fait longtemps dépendre l' aiguillage des affaires de **la nature des carences constatées et surtout de leur origine**, selon qu' elles reflètent principalement la précarité des conditions d' existence qui caractérise les cas sociaux ,ou l' exercice de l' autorité parentale, domaine d' élection de l' assistance éducative.

On distingue aussi les situations dans lesquelles la fratrie entière est menacée, ce qui nécessite une intervention globale de solidarité sociale assortie d' un soutien moral et technique, de celles où la situation individuelle de tel ou tel enfant appelle une intervention à dominante

¹ Une telle solution supposerait un abandon de la conception moyenâgeuse de la coordination interne au tribunal de grande instance, et qu' au lieu d' un magistrat coordonnateur désigné par le Président de la juridiction et du conseiller chargé des mineurs à la cour d' appel, on fasse appel pour représenter les prescripteurs judiciaires au président du tribunal pour enfants ,au premier juge ou au juge le plus ancien .

²

³ Même si elles sont apparues outrancières et fondées sur une généralisation abusive, les critiques portées il y a quelque temps par le pédopsychiatre Maurice Berger sur le fonctionnement de la juridiction des mineurs ont d' ailleurs mis en lumière les dégâts potentiels de ce tropisme naturel

éducative, susceptible de faire évoluer son comportement , et éventuellement celui de ses parents .

-Un critère d'orientation plus récent , lié à l'évolution de la réflexion collective est souvent pris en considération ; il s'agit de **l'attitude des intéressés par rapport à la Loi**, et d'une éventuelle **confusion des places au sein du groupe familial** ; l'existence de tels symptômes de désorganisation plaide en faveur de la saisine judiciaire, les magistrats étant constitutionnellement chargés d'appliquer la loi et de défendre les droits individuels aussi bien à l'intérieur de la famille que dans ses relations avec l'extérieur .

-Enfin, la **gravité manifeste** de la situation , **l'urgence d'une mise à l'abri** des enfants peuvent commander une saisine directe de l'autorité judiciaire en raison de l'étendue et surtout de la concentration des pouvoirs dont elle dispose, ceci alors même que la famille ne se déclare pas opposée à l'intervention sociale.

A notre époque de technocratie autoritaire, l'idée de reconnaître aux parents le droit de choisir leur premier interlocuteur ou d'émettre un avis sur ce point n'est pas à l'ordre du jour ; il faut reconnaître d'ailleurs que le volontariat initial n'est pas la garantie d'une excellente coopération ultérieure.

A l'opposé, le signalement à la justice, perçu comme une délation injustifiée et stigmatisante peut entraîner des réactions d'opposition. L'identification de la personne qui est à l'origine de la démarche constitue alors pour les parents un préalable incontournable à une quelconque intervention.

Au delà de ces critères qui pour ne pas être légaux n'en sont pas moins réels, **la dynamique interne, le vécu de l'action engagée** sont aussi profondément différentes selon l'institution chargée de la mise en oeuvre.

Dans l'accompagnement de protection administrative, le travailleur social fait fond sur la capacité des gens à résoudre leurs problèmes moyennant une aide extérieure .

Fort de l'accord initial, il s'appuie sur la reconnaissance plus ou moins explicite d'une vulnérabilité ou d'une incapacité de la famille à s'en sortir par ses propres moyens.

Sa légitimité à intervenir se fonde sur la présomption qu'il détient un savoir dont il va se servir pour guider les usagers vers une situation plus normale. Sa médiation suppose un minimum de confiance et de transparence quant à la vie privée des personnes concernées, et en contrepartie une discrétion de l'intervenant dont la loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 n'a guère tenu compte

Dans l'action éducative en milieu ouvert, le postulat n'est plus la reconnaissance spontanée d'un handicap à combler mais la fiction de l'égalité des sujets de Droit devant la nécessité de

remplir les devoirs que la loi leur impose . La légitimité à intervenir ne résulte ni de l'acceptation des intéressés, ni de la détention supposée d'un savoir, mais de la mission expresse donnée par le juge .Quant à ce dernier, son pouvoir est inscrit dans un cadre procédural , circonscrit par les règles de compétence matérielle, personnelle et géographique ..Son objectif est un retour à la légalité, non à la normalité .

L'interposition du juge qui se réfère à des interdits auxquels il est lui-même soumis ne comporte donc qu'une marge de négociation limitée à une certaine temporisation . Mais surtout, du fait de l'ouverture de la procédure judiciaire, se crée une distinction entre l'espace privé de la vérité des consciences qui demeure confidentiel , et l'espace public représenté par les écrits de la procédure soumis au principe de la contradiction Seuls peuvent être pris en considération les éléments portés au jour par ces écrits, et l'obligation de transparence ne pèse que sur les assertions qu'ils contiennent.

Ici la référence supérieure n'est pas la confiance, même si elle est souhaitable, mais la Loi . Cette dernière constitue le point d'appui extérieur sur lequel tous peuvent prendre appui en vue de la co-construction d'une solution concertée et consensuelle

Venons en maintenant à la recherche de l'adhésion, dont la compréhension nécessite un bref rappel historique. Le juge des enfants destinataire d'un signalement faisant état du danger couru par le ou les enfants et des défaillances constatées dans l'exercice des responsabilités parentales a le devoir d'instruire l'affaire comme n'importe quel autre magistrat ; il est ainsi amené à recueillir et à confronter les perceptions diverses et souvent contradictoires qui s'affrontent à propos d'une même réalité afin de se forger une représentation au moins provisoire de la problématique en cause.

Il questionne chacun sur son comportement, rappelle les interdits, nomme les défaillances , en détaille les conséquences. Il dresse la liste des renoncements et des abus à partir desquels la situation s'est dégradée ; il invite les membres de la famille à investir la place qui leur revient et à prendre leurs responsabilités ; mais, ce faisant, à la faveur de ce changement de registre, il passe comme le dirait l'anthropologue Pierre Legendre de la juridiction sociale à la juridiction sur le Sujet, de la loi du code civil ou pénal à la Loi Symbolique.

Tel le religieux exhortant le pêcheur à la conversion pour lui permettre de réintégrer la communauté des justes et le sommant de choisir entre le repentir et la réitération perverse qui le mettrait en situation de relapse, il exerce, non pas en son nom propre mais en celui du Peuple Français une sorte de **pouvoir pastoral** selon l'expression de Michel Foucault, substituant celui exercé auparavant par l'Eglise.

Cette résurgence de la juridiction moyenâgeuse du For interne ne peut que susciter le scepticisme des libéraux modernes, pessimistes sur la nature humaine et prêts à abandonner les marginaux à leur destin pourvu qu'ils ne soient plus en mesure de troubler la paix du Marché ;

il est vrai que pour être efficace, la posture prise par le juge doit s'adresser à des gens capables de lucidité sur eux même et cherchant leur propre bien ; tel n'est pas toujours l'état d'esprit et surtout le désir de nos interlocuteurs, souvent englués dans leur histoire, ou prisonniers de leurs addictions..

Pourtant, prendre au sérieux la personne, c'est lui reconnaître sa position d'auteur de sa vie ; la seule chose que l'on puisse tenter, c'est de l'aider à échapper à la sidération tenant aux déterminismes qui l'oppriment.

Le fait est que la parole du juge, parce qu'elle émane d'un dépositaire de l'autorité légitime héritant d'une longue histoire, a un poids qui dépasse la teneur souvent banale de ses propos, et qui s'avère particulièrement utile pour présenter une mesure d'action éducative ou la relancer quand elle est en perte de vitesse .

L'adhésion n'est pas un dû ; elle se mérite et suppose de la part du juge une forme de professionnalisme qui ne s'apprend pas sur les bancs de l'Ecole Nationale de la Magistrature et dépasse la soumission au Droit, ou le respect scrupuleux du principe du contradictoire. Le magistrat doit savoir pratiquer, au delà de la déontologie procédurale, une véritable éthique de la rencontre inter-personnelle, ce qui sous entend des connaissances minimales dans le domaine des sciences humaines, ainsi qu'une certaine ascèse personnelle en la matière.

L'adhésion ne se fait pas seulement à l'égard d'une personne ; elle porte aussi sur un projet dont le contenu, la cohérence, les incertitudes, le bénéfice attendu doivent être présentés et assumés par l'autorité qui le présente.

L'adhésion est un acte volontaire ; Elle ne traduit pas seulement une notion de collage ou d'attachement ; adhérer, c'est partager l'avis, le sentiment exprimé par l'autre, approuver voire confirmer un premier acte par un acte subséquent allant dans le même sens.

Recherche de la soumission des personnes aux exigences de la loi et de leur engagement dans un projet empreint d'une conformité renouvelée à celle-ci, la quête de l'adhésion s'analyse en définitive comme **un rituel de conversion et de ré affiliation à la légalité par le truchement d'une fonction accréditée à cet égard.**

Comme il a été dit, le procédé a de profondes racines remontant à l'Empire romain et plus particulièrement au corpus juris civilis de l'empereur Justinien.

La référence à la loi écrite et la légitimité du juge à l'interpréter sont des postulats validés par une évolution historique propre à l'occident chrétien.

Dans une France devenue pluri-culturelle, cela n'est pas sans poser un problème de fond quant à l'aptitude de la juridiction des mineurs à se faire entendre de populations se référant à d'autres manières d'aborder le Texte. Qu'elles attribuent au juge-interprète des pouvoirs différents, comme celles qui se réfèrent au judaïsme et à l'Islam, ou à plus forte raison quand, dans leur culture l'agencement du pouvoir ne repose pas sur l'écrit, ou quand la notion de sujet –individu n'existe pas, comme dans certaines civilisations africaines.

A l'heure où des chercheurs comme Hugues Lagrange⁴ révèlent officiellement l'importance des difficultés rencontrées par l'immigration sub-Saharienne, et consécutivement sa forte implication dans la délinquance, il est important de dire que cette difficulté inter-culturelle, liée à une immigration à fondement économique plus récente que la plupart des autres, n'est pas insurmontable. Depuis une quinzaine d'années, certains tribunaux de la Région Parisienne ont expérimenté avec l'appui précieux de l'université diverses sortes de **médiations culturelles** qui pourraient être développées si le Pouvoir Politique, actuellement obnubilé par une conception à court terme de la Sécurité, acceptait enfin de leur apporter un fondement réglementaire et un financement adéquat⁵.

Cette orientation, sans doute la plus utile dans une authentique perspective de Prévention n'est évidemment pas retenue par le rapport de la Cour des comptes, à laquelle l'ensemble de la problématique étudiée plus haut semble avoir complètement échappé.

⁴ « Le déni des cultures », Hugues Lagrange, edit Seuil, 2010

⁵ Voir sur cette question : « Médiation et diversité culturelle », sous la direction de Carole Younes et Etienne Le Roy, edit Karthala, 2002 et « L'enfant-sorcier africain entre ses deux juges », Thierry Baranger, Martine et Hubert de Maximy, edit Odin, 2000.