

État des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE

AVRIL 2018



INTRODUCTION	2
I. ÉTAT DES LIEUX NATIONAL DE LA MISE EN PLACE DES DISPOSITIFS D'EXAMEN DE LA SITUATION DES ENFANTS CONFIS À L'ASE	5
1. Répartition départementale, dates de création et cadres de fonctionnement des dispositifs	5
2. Supports d'aide à l'évaluation et à l'expertise des professionnels concourant à l'examen de la situation des enfants confiés	7
II. RÈGLES DE FONCTIONNEMENT ET PRATIQUES DES DISPOSITIFS	8
1. Participants aux dispositifs	8
2. Modalités de fonctionnement	10
3. Nombre de situations examinées, avis formulés, recensement de l'activité	15
4. Tendances observées par les départements relatives aux changements de statut	16
III. PREMIERS RETOURS D'EXPÉRIENCE	18
1. Prérequis à la mise en place d'une commission : sensibilisation et mobilisation des acteurs de la protection de l'enfance	18
2. Difficultés et points d'achoppement	18
3. Réponses des départements aux difficultés rencontrées	19
IV. RÉFLEXIONS ET PERSPECTIVES	20

INTRODUCTION

En réponse aux nombreuses sollicitations des départements, comme prévu dans le protocole d'accord cadre GIP Enfance en danger/GIP Agence française de l'adoption (AFA), et comme convenu lors du bureau du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)¹, l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) et l'AFA ont lancé un premier travail de recensement des commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) créées légalement par l'article L. 223-1, alinéa 5, du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

Origine de la création des commissions

Partant du constat d'une réflexion nécessaire pour proposer un véritable projet de vie aux enfants pour lesquels le retour en famille paraissait difficilement envisageable en raison de l'inexistence ou de l'insuffisance des relations avec leurs parents, le rapport dit Gouttenoire² a soutenu dès 2014 la création d'une instance de veille et d'orientation des enfants confiés. Cette instance, telle que pensée en 2014, s'inspirait des pratiques observées au sein de certains départements qui avaient souhaité élaborer un projet de vie adapté aux besoins et à l'intérêt de l'enfant mais aussi permettre la prise de décisions appropriées sans perte de temps. Envisagée comme un lieu de réflexion, de partage autour de différentes approches théoriques et disciplinaires dans le but d'élaborer une culture commune autour de la notion de délaissement parental, cette instance devait constituer un groupe ressource pour les professionnels de terrain (avec élaboration de procédures de vigilance à l'égard du délaissement à partir d'outils d'évaluations)³.

La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 est venue entériner cette proposition : l'article L. 223-1 du CASF dispose désormais que « *le président du conseil départemental met en place une commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle chargée d'examiner, sur la base des rapports prévus à l'article L. 223-5, la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins. La commission examine tous les six mois la situation des enfants de moins de deux ans. Sont associés à l'examen de la situation de l'enfant son référent éducatif et la personne physique qui l'accueille ou l'accompagne au quotidien. La commission peut formuler un avis au président du conseil départemental sur le projet pour l'enfant mentionné à l'article L. 223-1-1. Cet avis est remis à chacune des personnes morales ou physiques auxquelles le projet pour l'enfant est remis et au juge, lorsque celui-ci est saisi. Les membres de cette commission sont soumis au secret professionnel, selon les modalités prévues aux articles L. 221-6 et L. 226-2-2. Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret* ».

1 La feuille de route 2017 de la commission permanente « Adaptation des interventions aux besoins de l'enfant » du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) prévoit, en action 4, d'analyser sur la base d'un « rapport élaboré conjointement par le Giped et le GIP AFA » l'état des lieux « de la mise en place des dispositifs créés par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant et notamment la commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés ».

2 GOUTTENOIRE A., CORPART I. 40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui. Paris : ministère de la Famille, avril 2014. 164 pages.

3 Ibid.

Méthode de l'enquête

Un comité de pilotage a été constitué, réunissant cinq départements. Les directeurs enfance-famille et/ou les représentants des services départementaux du Calvados, du Morbihan, des Pyrénées-Orientales, de la Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise ont contribué à l'élaboration d'un questionnaire destiné à appréhender la situation au sein de l'ensemble des départements, et l'ont testé eux-mêmes avant sa diffusion au niveau national.

Ce questionnaire a ensuite été adressé en juillet 2017, par voie électronique, à l'ensemble des directions enfance-famille, ainsi qu'aux responsables de l'animation des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) ⁴.

Sur 102 départements et collectivités territoriales sollicités ⁵, **79 ont répondu à l'enquête**. Le présent document en expose les résultats arrêtés au 7 novembre 2017 ainsi que les principales tendances observées. Cet état des lieux a donc été réalisé un an après l'adoption du décret n° 2016-1639 du 30 novembre 2016 encadrant le fonctionnement et la composition des commissions. Il convient de préciser qu'une réelle dynamique est à l'œuvre, que les organisations évoluent rapidement et que les dispositifs présentés sont en grande partie prospectifs, de première intention et non stabilisés – un temps de mise en œuvre et d'observation reste nécessaire. Aucune comparaison entre départements n'est à ce jour possible.

Recensement des dispositifs de commission et éclairage sur le travail réalisé par les départements sur le statut de l'enfant avant et après 2016

L'enquête nationale permet :

- d'une part, de dresser un état des lieux des dispositifs d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE ;
- d'autre part, de présenter les règles de fonctionnement de ces dispositifs, leur activité, les éventuelles difficultés rencontrées ainsi que les supports à l'expertise ⁶.

Dans cette optique et pour affiner notre analyse, il a semblé pertinent de distinguer à plusieurs reprises dans cette enquête les dispositifs d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE créés avant la loi de 2016 – que ceux-ci fonctionnent toujours ou non – des commissions mises en place, en cours de réorganisation ou à l'état de projet depuis l'instauration de la loi. En comparant ces deux groupes, il est possible d'observer d'éventuels effets, évolutions ou changements impulsés par ladite loi – à condition de bien considérer que sont décrits, d'une part, un fonctionnement, des pratiques et une méthode de travail qui ont été effectifs, car mis en place au cœur des départements avant la loi de 2016, et, d'autre part, un fonctionnement assez largement prévisionnel ou sur lequel les départements manquent à ce stade de recul.

4 Envois effectués en juillet 2017, enquête clôturée en novembre 2017.

5 Le Rhône est désormais composé de deux entités assurant chacune séparément les missions de protection de l'enfance.

6 Le questionnaire comportait trois grands axes : le premier, général, renseigne les éléments de méthode et d'observation de l'activité relative à l'examen de la situation des enfants confiés ; le deuxième axe décrit les instances mises en place à l'initiative des départements en amont de la loi de 2016, qui peuvent ou non continuer à fonctionner ; le troisième axe, quant à lui, apporte un éclairage sur les instances mises en place en application de la loi de 2016, soit par réaménagement d'un dispositif antérieur, soit par la création d'une commission.

COMPRENDRE LES RÉSULTATS

Lorsque l'analyse est comparative, elle porte sur des dispositifs antérieurs ou postérieurs à 2016, et non sur des profils de départements.

17 départements figurent dans les deux groupes analysés et comparés, parce qu'ils sont en mesure de s'exprimer à la fois sur des pratiques antérieures et postérieures à 2016⁷.

Les départements n'ayant pas de dispositif d'examen de la situation des enfants confiés au 7 novembre 2017 n'entrent bien sûr pas dans le champ de la comparaison.

Dans le cadre de l'analyse comparative, le premier groupe concerne donc 29 dispositifs départementaux d'examen de la situation des enfants confiés qui étaient en place avant la loi de 2016 (soit 29 départements), et qui sont présentés dans le tableau ci-dessous. Il est nécessaire de souligner que, dans 11 départements, ces dispositifs continuent de fonctionner sous la même forme.

PREMIER GROUPE : départements concernés par la mise en place d'un dispositif d'examen de la situation des enfants confiés avant la loi de 2016 (N = 29)

DANS LE DÉPARTEMENT UN DISPOSITIF...	EFFECTIFS
... a été créé avant la loi de 2016 et ne fonctionne plus au 7 novembre 2017	1
... a été créé avant la loi de 2016 et fonctionne sous la même forme au 7 novembre 2017	11
... a été créé avant la loi de 2016 et s'est réorganisé ou recréé depuis	17
TOTAL	29

Source : enquête ONPE et AFA sur l'état des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Lecture : 1 département a créé avant la loi de 2016 un dispositif d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE, qui ne fonctionne plus au 7 novembre 2017. Au total, 29 dispositifs départementaux ont été créés avant 2016.

Le second groupe comprend 51 dispositifs départementaux d'examen de la situation des enfants confiés, qui sont en projet, en cours de mise en place ou qui ont été réorganisés après la loi de 2016, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

DEUXIÈME GROUPE : départements concernés par la mise en place ou la réorganisation d'un dispositif d'examen de la situation des enfants confiés après la loi de 2016 (N = 51)

DANS LE DÉPARTEMENT UN DISPOSITIF...	EFFECTIFS
... a été créé avant la loi de 2016 et s'est réorganisé ou recréé depuis	17
... est en projet ou se met en place depuis la loi de 2016	34
TOTAL	51

Source : enquête ONPE et AFA sur l'état des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Lecture : 17 départements ont réorganisé ou recréé depuis 2016 un dispositif qui préexistait. Au total, depuis la loi de 2016, 51 dispositifs départementaux sont en projet, en cours de mise en place ou de réorganisation.

⁷ La façon dont ces 17 départements ont fait évoluer leurs dispositifs (avant/après 2016) n'a pas fait l'objet d'une analyse spécifique. L'objectif de cette enquête étant d'établir un état des lieux général des dispositifs avec présentation de profils de dispositif antérieurs et postérieurs à 2016, l'analyse ou le suivi diachronique par profil des départements n'ont pas été réalisés.

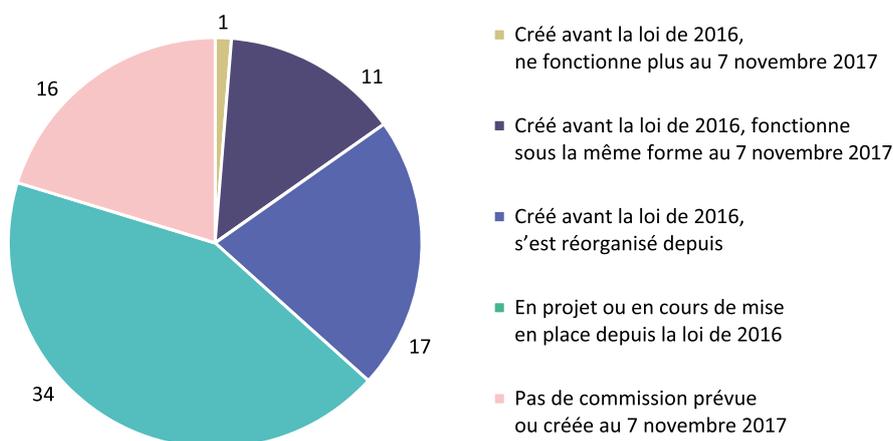
I. ÉTAT DES LIEUX NATIONAL DE LA MISE EN PLACE DES DISPOSITIFS D'EXAMEN DE LA SITUATION DES ENFANTS CONFIÉS À L'ASE

1. Répartition départementale, dates de création et cadres de fonctionnement des dispositifs

Sur les 79 départements répondants, le recensement fait état (figure 1) :

- de 28 départements dans lesquels a été mis en place avant la loi de 2016 un dispositif⁸ d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE qui fonctionne toujours en novembre 2017 (sous la même forme ou sous une forme repensée) ;
- de 34 départements avec une commission à l'état de projet ou en cours de mise en place depuis 2016 ;
- de 17 départements actuellement sans commission ou projet de commission (16 ne l'ayant pas encore prévu et 1 ayant créé un dispositif d'examen de la situation des enfants confiés avant 2016, mais qui au moment de l'enquête avait cessé de fonctionner).

FIGURE 1. État des lieux au 7 novembre 2017 de la mise en place de dispositifs d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE (N = 79)



Source : enquête ONPE et AFA sur l'état des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Lecture : 1 département a créé avant la loi de 2016 un dispositif d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE, qui ne fonctionne plus au 7 novembre 2017.

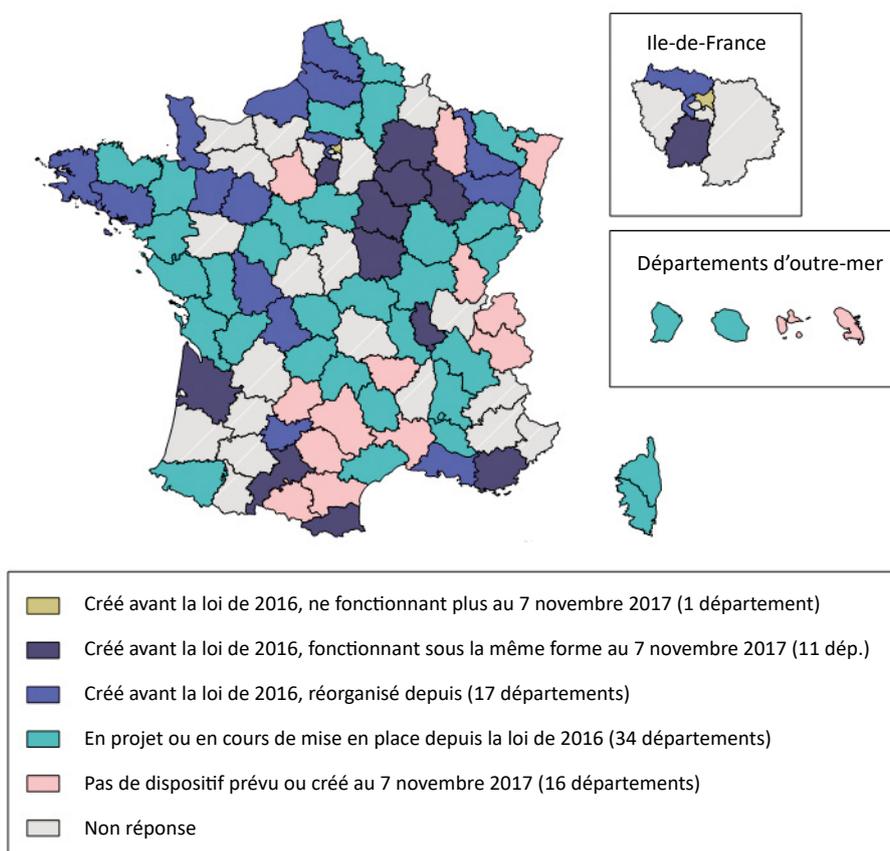
Sur les 29 départements déclarant l'existence d'un dispositif d'examen avant 2016, près de la moitié, soit 12 d'entre eux, l'ont installé entre 2011 et 2015.

Par ailleurs, la quasi-totalité des départements évoquant la mise en place ou la réorganisation d'une commission depuis 2016 envisagent de le faire entre 2017 et 2018.

⁸ Dans ce document est utilisé le terme générique de « dispositif » pour qualifier les instances antérieures à 2016, qui ne se définissaient alors pas toutes comme des commissions (certaines se qualifiant « d'instance », ou encore de « cellule », de « groupe », de « collège », etc.). Le terme de « commission » est utilisé pour distinguer spécifiquement, parmi l'ensemble des dispositifs (quelle que soit leur date de création), ceux en projet, en cours de mise en place ou réorganisés après 2016.

Afin de mieux comprendre les différentes configurations départementales, la carte ci-dessous⁹ offre une image de l'état de mise en place au niveau national des dispositifs d'examen des situations de risque de délaissement parental et/ou d'inadaptation du statut des enfants confiés à l'ASE.

CARTE 1. État des lieux au 7 novembre 2017 de la mise en place d'un dispositif d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE



Source : enquête ONPE et AFA sur l'état des lieux de la mise en place de commissions pluri-disciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Pour les dispositifs antérieurs comme pour ceux postérieurs à 2016, la commission unique est privilégiée (figure 2, page suivante).

Par ailleurs, moins de la moitié des dispositifs (13 sur 29) disposaient d'un règlement intérieur avant 2016, contre plus des trois quarts des commissions en projet, créées ou réorganisées après 2016 (40 sur 51) qui en disposent ou prévoient d'en élaborer un.

⁹ L'outil Cartes & Données que nous utilisons dans le cadre de cette enquête ne permet pas de distinguer les deux entités assurant chacune les missions de protection de l'enfance dans le Rhône (69), à savoir le département lui-même et la métropole de Lyon. Pour ces deux entités, les résultats de l'enquête révèlent que le département du Rhône a mis en place un dispositif d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE avant 2016 et que ce dernier fonctionne toujours sous la même forme (c'est cette information qui figure sur la carte nationale, seul résultat pris en compte par le logiciel). Pour la métropole de Lyon, il apparaît qu'une commission d'examen est à l'état de projet/en cours de création depuis la loi de 2016.

FIGURE 2. Configuration des dispositifs d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE



Source : enquête ONPE et AFA sur l'état des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Lecture : avant 2016, 23 dispositifs départementaux sur 29 étaient configurés en commission unique.

Après 2016, 33 dispositifs sur 51 en projet, créés ou réorganisés prévoient d'être (ou sont déjà) configurés sous la forme d'une commission unique.

2. Supports d'aide à l'évaluation et à l'expertise des professionnels concourant à l'examen de la situation des enfants confiés

**36
SUR
79**

Près de la moitié des départements répondants disposent d'au moins un outil, un référentiel support ou une démarche de formation pour aider à l'évaluation de la situation de délaissement parental et/ou apprécier l'opportunité d'un changement de statut.

En commentaire libre, 32 départements s'appuyant (ou s'étant appuyé) sur des guides, outils ou formations ont communiqué des informations sur les supports utilisés. Presque tous ces départements (29 sur 32) avaient créé un dispositif avant 2016¹⁰, 15 d'entre eux s'étant dotés de plusieurs supports.

Sont notamment mentionnés par les 32 départements susmentionnés :

- des formations et/ou journées thématiques (17 départements) ;
- des outils, qui sont principalement des grilles de repérage et d'évaluation des situations de délaissement parental et des dysparentalités graves (14 départements) ;
- des référentiels et guides de l'instance et/ou apportant des éclairages sur les statuts des enfants confiés (en particulier sur le délaissement parental, la délégation d'autorité parentale, le statut de pupille de l'État et l'adoption, le « placement long », etc.) (11 départements).

Les réponses font apparaître l'importance des démarches de formation et des journées d'études pour faire évoluer et étayer la position et les pratiques des professionnels intervenant dans la mise en œuvre des changements de statut (et dans l'accompagnement des enfants et parents concernés).

¹⁰ Les départements restants sont des départements n'ayant pas nécessairement mis en place de commission mais qui ont organisé des formations ou conférences à l'attention des acteurs de la protection de l'enfance sur ces thèmes.

II. RÈGLES DE FONCTIONNEMENT ET PRATIQUES DES DISPOSITIFS

1. Participants aux dispositifs

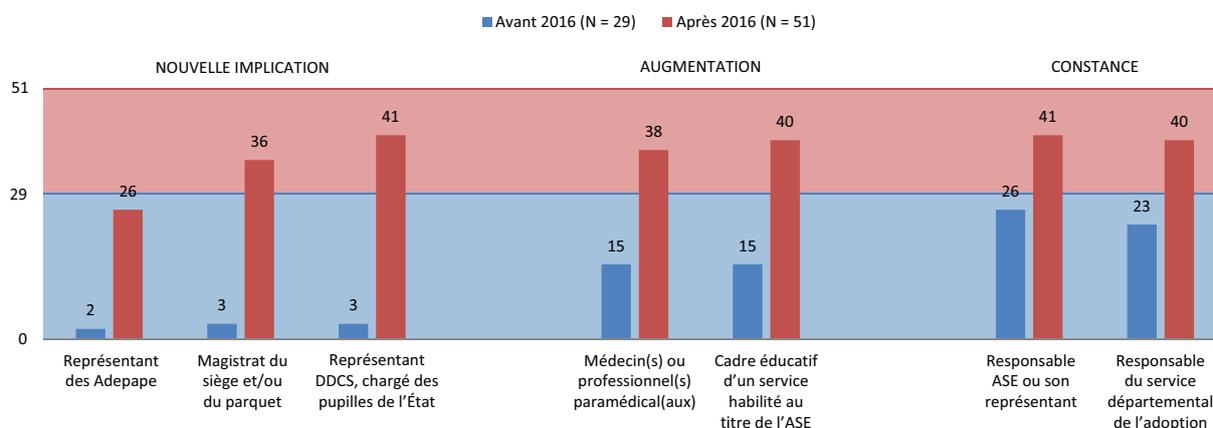
Le décret n° 2016-1639 du 30 novembre 2016 précise en article D. 223-26 la composition de la commission, et, en article D. 223-27, al. 3, : « *La commission peut entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile. Sont associés à l'examen de la situation de l'enfant le service et la personne physique qui l'accueillent ou l'accompagnent au quotidien.* »

Concernant la **composition des dispositifs**, les résultats montrent une constante quelle que soit la date de création du dispositif (antérieure ou postérieure à 2016) : les services départementaux de l'ASE et de l'adoption y sont largement représentés.

En revanche, la loi et le décret de 2016, en fixant des critères de composition de la commission, semblent avoir impulsé dans la rédaction des règlements de fonctionnement (figure 3) :

- une implication nouvelle des représentants de la direction départementale de la cohésion sociale chargés des pupilles de l'État, des magistrats (du siège et/ou du parquet ¹¹) et des Adepape, alors qu'ils étaient quasiment absents des dispositifs avant 2016 ;
- une augmentation de la représentation des cadres éducatifs du secteur associatif habilité et des médecins ou professionnels paramédicaux ¹² (qui sont le plus souvent des psychologues, psychiatres ou pédopsychiatres), prévue désormais dans les trois quarts des dispositifs. Avant 2016, ils étaient représentés de manière effective dans la moitié des dispositifs.

FIGURE 3. Composition des dispositifs d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE



Source : enquête ONPE et AFA sur l'état des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Lecture : avant 2016, 2 dispositifs départementaux sur 29 comprenaient un représentant des Adepape. Après 2016, 26 dispositifs sur 51 en projet, créés ou réorganisés prévoient dans leur règlement de fonctionnement de comporter un représentant des Adepape.

11 Dans le détail : seuls 2 dispositifs départementaux comprenaient un magistrat du siège dans leur composition fixe avant 2016, 29 dispositifs en projet, créés ou réorganisés après 2016 le prévoyant ; seul 1 dispositif départemental comprenait un magistrat du parquet dans sa composition fixe avant 2016, 22 dispositifs en projet, créés ou réorganisés après 2016 le prévoyant.

12 Statutairement, après 2016, les médecins ou professionnels paramédicaux sont généralement des médecins ou professionnels paramédicaux de PMI ou de l'ASE.

Des départements ayant eu des dispositifs antérieurement à 2016 ont fourni des informations complémentaires sur leurs membres permanents, évoquant précisément quels professionnels de l'administration départementale ou des services territoriaux y étaient représentés. Les membres permanents cités pour ces dispositifs sont principalement :

- au sein de l'administration départementale : des inspecteurs ASE, des cadres/coordonateurs techniques des équipes éducatives du territoire, des référents/conseillers juridiques du département et des chargés de mission/personnes qualifiées sur les questions de « *suivi des tutelles* », « *bilans d'adoptabilité* », etc. ;
- au sein des services territoriaux accueillant des enfants : des cadres ou travailleurs sociaux des services publics et associatifs habilités (accueils familiaux principalement, mais aussi établissements).

Les départements dont les commissions sont en projet, ont été créées ou réorganisées après 2016, lorsqu'ils se sont exprimés sur la composition de celles-ci, ont plutôt mentionné une difficulté à mobiliser certains professionnels et personnes qualifiées désignés comme membres permanents par le décret ¹³. Les catégories de membres concernées sont principalement des magistrats, et dans une moindre mesure des médecins et représentants des Adepape.

Concernant **l'association des personnes physiques accueillant ou accompagnant l'enfant au quotidien à l'examen de sa situation**, la très grande majorité des départements déclare l'avoir pratiquée, ou prévoir de le faire. Cette observation est valable quelle que soit la date de création du dispositif. Toutefois, on observe une légère augmentation de l'intention après 2016, puisque les trois quarts des dispositifs départementaux l'envisagent depuis. Avant 2016, les deux tiers pratiquaient cette association à l'examen.

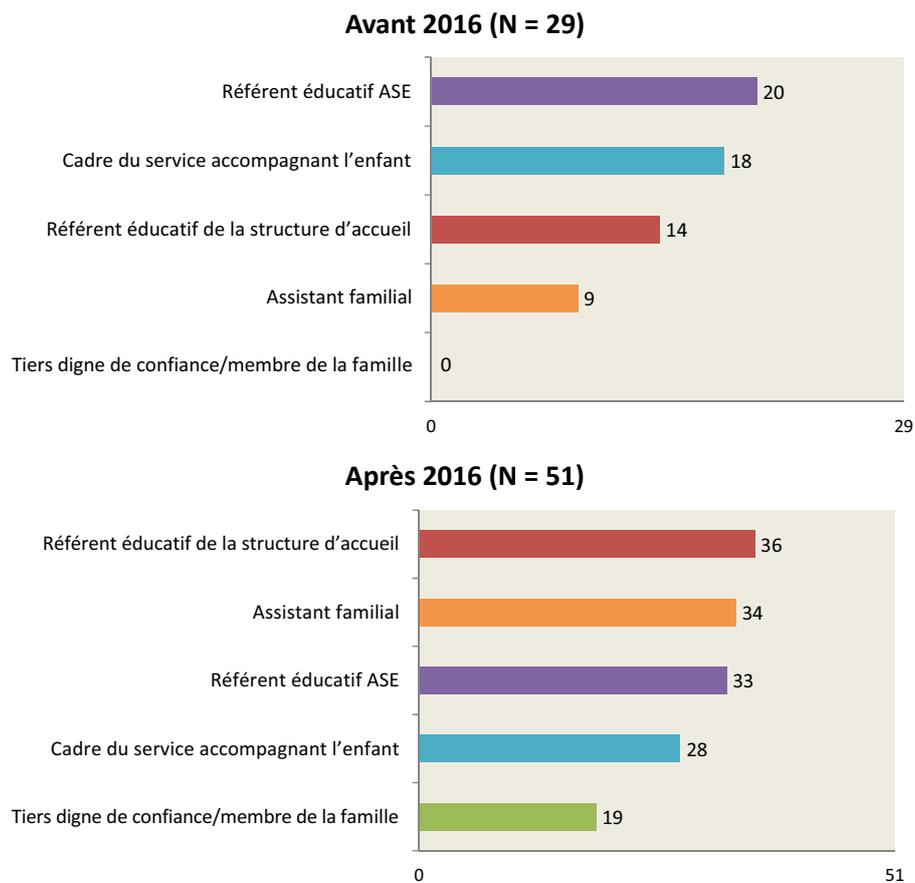
Avant 2016, étaient surtout associés à l'examen de la situation de l'enfant les référents éducatifs ASE et les cadres du service accompagnant l'enfant. Depuis 2016, les règlements de fonctionnement des commissions prévoient toujours largement la représentation de ces professionnels, mais, plus encore, l'association des professionnels travaillant au plus près de l'enfant dans son quotidien, c'est-à-dire les référents éducatifs de la structure d'accueil et les assistants familiaux ¹⁴.

Par ailleurs, près d'un tiers envisagent d'associer le tiers digne de confiance ou le(s) membre(s) de la famille, alors que ces derniers ne participaient jamais à l'examen de la situation avant 2016 (figure 4, page suivante).

13 C'est le cas pour 11 de ces départements, ce constat figurant aussi dans le commentaire d'un département ayant créé un dispositif avant 2016.

14 Notons que la participation des assistants familiaux à ces commissions va dans le sens d'une amélioration de leur intégration au travail d'équipe en placement familial tel que préconisé dans le rapport d'études de l'ONPE *L'accueil familial : quel travail d'équipe ?* de juillet 2015.

FIGURE 4. Participation du service et/ou de la personne physique accueillant ou accompagnant l'enfant à l'examen de sa situation.



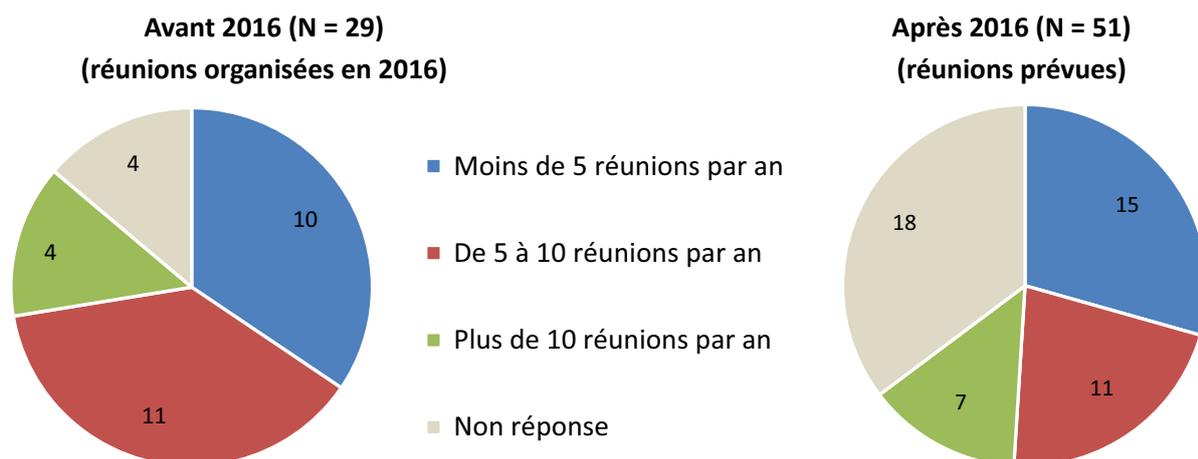
Source : enquête ONPE et AFA sur l'état des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Lecture : avant 2016, 20 dispositifs départementaux sur 29 associaient le référent éducatif ASE à l'examen de la situation de l'enfant. Après 2016, 33 dispositifs sur 51 en projet, créés ou réorganisés envisagent d'associer le référent éducatif ASE à cet examen.

2. Modalités de fonctionnement

Concernant la **fréquence des réunions**, 7 se sont tenues en moyenne en 2016, pour les dispositifs créés avant 2016 ; 8 par an en moyenne sont envisagées pour les commissions en projet, créées ou réorganisées depuis. Avant 2016, la plus importante fréquence relevée est de 30 réunions par an, tout comme après 2016 (il ne s'agit cependant pas du même dispositif départemental dans les deux cas).

FIGURE 5. Fréquence annuelle de réunion des dispositifs d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.



Source : enquête ONPE et AFA sur l'état des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Lecture : 10 dispositifs départementaux sur 29 créés avant 2016 ont organisé moins de 5 réunions en 2016.

Après 2016, 15 dispositifs sur 51 en projet, créés ou réorganisés prévoient la tenue de moins de 5 réunions par an.

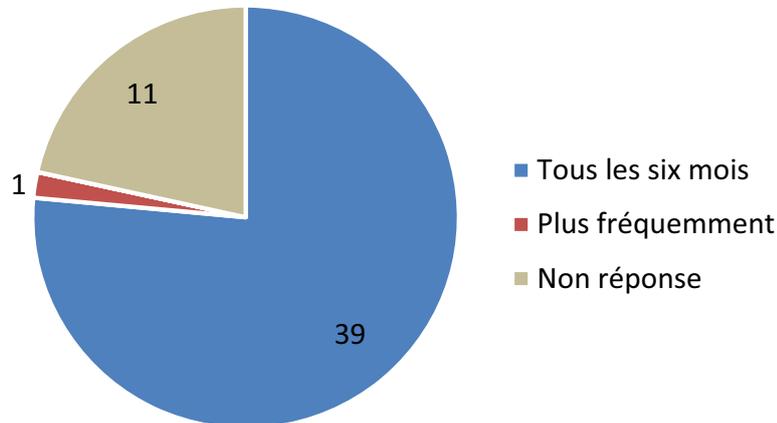
En commentaire libre, 20 départements (toutes dates d'installation du dispositif confondues) se sont exprimés sur la fréquence d'examen des situations. Sur ce point, il émerge globalement des difficultés à se projeter ou, pour les départements qui ont commencé à mettre en place une commission, à avoir déjà une visibilité sur cette question. Est aussi évoquée la crainte de ne pouvoir répondre aux exigences législatives étant donné le nombre de situations entrant dans le champ de compétence de la commission, au regard des moyens disponibles, en particulier pour les départements dont les commissions sont en projet ou en cours de mise en place depuis 2016. L'objectif devient alors pour ces départements de tenter de respecter « l'esprit de la loi » (à ce sujet un département exprime le besoin de recensement préalable des situations). Les répondants s'expriment en particulier sur les enfants confiés de moins de 2 ans :

- certains pour dire qu'ils n'envisagent pas l'examen systématique tous les six mois de toutes les situations ¹⁵ ;
- d'autres pour préciser que ces enfants seront prioritaires sur les autres ;
- d'autres encore pour faire état d'une interrogation et d'un point d'achoppement relatifs à l'interprétation de la loi : « Concernant les mineurs de moins de 2 ans, s'agit-il de tous les mineurs ou de ceux se trouvant dans un risque de délaissement ? Les avis divergent. »

15 Verbatim : « Il sera difficile de tenir le rythme pour les enfants de moins de 2 ans. Nous sommes obligés de regarder les situations des moins de 2 ans qui auraient six mois de placement le 18/09/2017 ce qui exclut les autres... » ; « Pour les enfants de moins de 2 ans, il n'y a pas de fréquence : leur situation n'est examinée que si le cadre territorial ASE en fait la demande. »

Les commissions postérieures à 2016 (N = 51) envisagent néanmoins globalement de se conformer à ce que prévoient la loi et le décret de 2016 concernant la **fréquence d'examen des situations selon l'âge de l'enfant** (figures 6 et 7) ¹⁶.

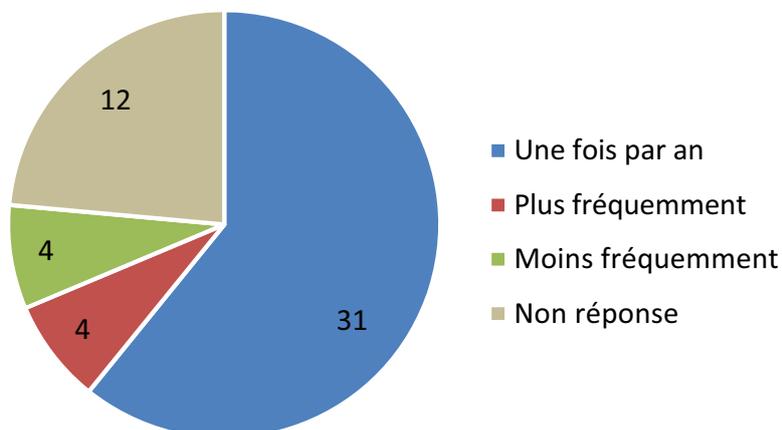
FIGURE 6. Fréquence envisagée par les commissions en projet, créées ou réorganisées après 2016, pour l'examen de la situation des enfants confiés âgés de moins de 2 ans (N = 51).



Source : enquête ONPE et AFA sur l'état des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Lecture : 39 commissions départementales sur 51 en projet, créées ou réorganisées après 2016 envisagent d'examiner tous les six mois la situation des enfants confiés âgés de moins de 2 ans.

FIGURE 7. Fréquence envisagée par les commissions en projet, créées ou réorganisées après 2016, pour l'examen de la situation des enfants âgés de plus de 2 ans et confiés depuis plus d'un an (N = 51)



Source : enquête ONPE et AFA sur l'état des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Lecture : 31 commissions départementales sur 51 en projet, créées ou réorganisées après 2016 envisagent d'examiner au moins une fois par an la situation des enfants âgés de plus de 2 ans et confiés depuis plus d'un an.

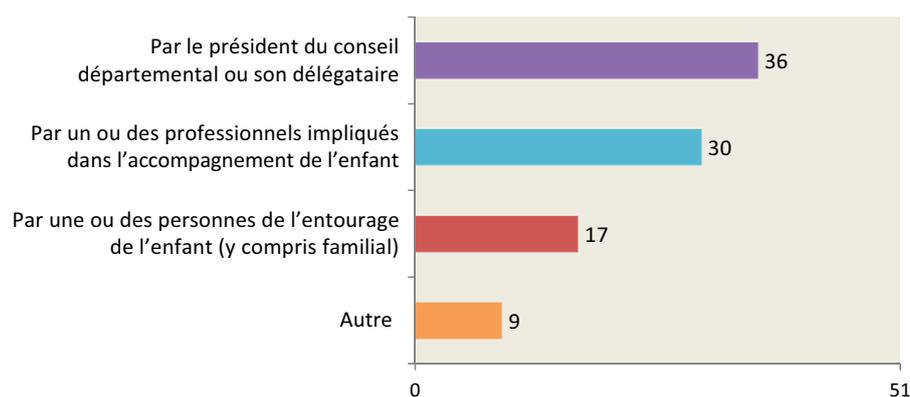
¹⁶ La question n'ayant pas été posée pour les dispositifs créés avant 2016.

Concernant les **motifs de saisine des dispositifs**, ceux antérieurs à 2016 étaient presque tous saisis sur le fondement du risque de délaissement (26 sur 29) et du caractère inadapté du statut (24 sur 29). Les règlements de fonctionnement des commissions en projet, réorganisées ou en cours de mise en place après 2016, envisagent toujours très majoritairement ces modes de saisine ¹⁷. Près des deux tiers (32 sur 51) identifient aussi l'âge de l'enfant, s'il a moins de 2 ans, comme pouvant fonder une saisine.

Par ailleurs, avant 2016, les **dispositifs n'étaient quasiment jamais saisis** par une ou des personnes de l'entourage de l'enfant (y compris familial). Ils l'étaient principalement par le président du conseil départemental et par les professionnels impliqués dans l'accompagnement de l'enfant ¹⁸.

La majorité des commissions en projet, créées ou réorganisées après 2016 prévoient dans leur règlement de fonctionnement une saisine par le président du conseil départemental, de même que par les professionnels impliqués dans l'accompagnement de l'enfant. Les saisines par une ou des personnes de l'entourage de l'enfant (y compris familial) sont désormais envisagées par 17 règlements de fonctionnement (figure 8) ¹⁹.

FIGURE 8. Origine de la saisine selon ce que prévoient les règlements de fonctionnement des commissions en projet, créées ou réorganisées après 2016 (N = 51) ²⁰



Source : enquête ONPE et AFA sur l'état des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Lecture : sur 51 commissions départementales en projet, créées ou réorganisées après 2016, 36 envisagent dans leur règlement de fonctionnement une saisine par le président du conseil départemental ou son délégataire.

17 Le risque de délaissement est désigné par 41 sur 51 comme pouvant fonder saisine ; 39 sur 51 désignent le caractère inadapté du statut comme pouvant fonder une saisine.

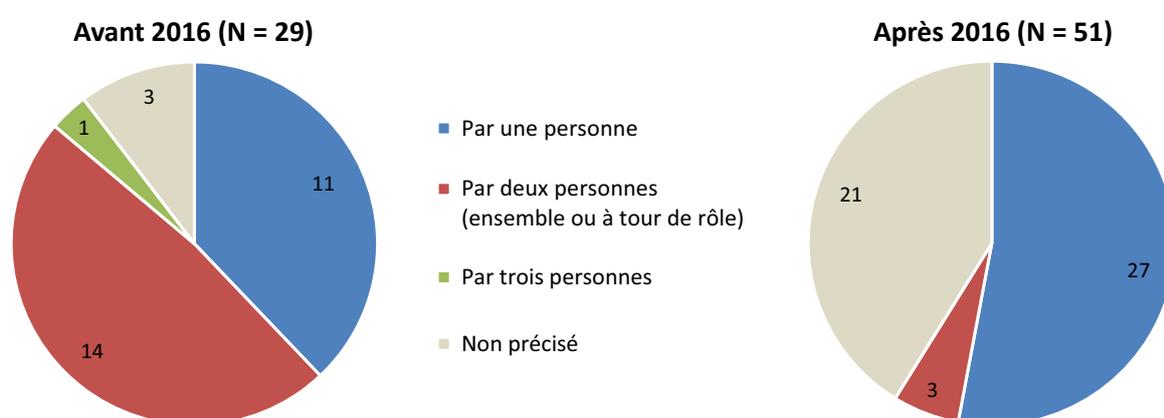
18 En observant plus finement les fonctionnements de ces 29 dispositifs créés avant 2016, on constate que 6 d'entre eux fonctionnaient sur saisine exclusive des professionnels de terrain, alors qu'à contrario, 6 fonctionnaient sur saisine exclusive du président du conseil départemental ou de son délégataire.

19 Pour rappel, le décret précise que : « La commission est saisie par le président du conseil départemental directement ou sur proposition de toute personne concernée par la situation de l'enfant, sur la base du rapport sur la situation de l'enfant. » Il peut donc sembler surprenant que toutes les commissions ne prévoient pas la saisine par le président du conseil départemental alors que celle-ci est explicitement prévue par le décret. On peut faire l'hypothèse que certains règlements sont à ce stade en projet et n'ont pas encore statué sur les modalités de saisine. Les entrées par « un ou des professionnels impliqués dans l'accompagnement de l'enfant » et par « une ou des personnes de l'entourage » sont des sous-catégories proposées par le questionnaire pour illustrer ce que peut recouvrir « toute personne concernée par la situation de l'enfant ». Il est possible que les répondants ne soient pas aisément parvenus à s'y projeter.

20 Dans la figure n'apparaissent pas 11 départements disposant d'une commission en projet, créée ou réorganisée après 2016 qui n'ont donné aucun détail sur ce que leur règlement de fonctionnement prévoit concernant l'identité de la ou des personne(s) à l'origine de saisines. Cela peut être interprété aussi bien comme une non réponse à la question sur la ou les personne(s) à l'origine des saisines que comme une non mention dans les règlements d'une possibilité de saisine par le président du conseil départemental, par un ou des professionnel(s) impliqué(s) dans l'accompagnement de l'enfant, ou par une ou des personne(s) de l'entourage.

Les départements ont été invités à communiquer des informations en commentaire libre sur **l'animation des débats** du dispositif. Il apparaît que les dispositifs antérieurs à 2016 étaient majoritairement animés par deux personnes ensemble ou à tour de rôle, ce qui n'est presque plus envisagé pour les commissions en projet, créées ou réorganisées après 2016 (lorsque les départements concernés ont été en mesure de se prononcer sur ce point, une proportion importante d'entre eux n'ayant pas fourni d'informations – cf. figure 9). On peut faire l'hypothèse, comme le laissent entendre certains départements ayant créé un dispositif avant 2016, que l'identification de deux personnes pour animer les débats était une réponse à un besoin de garantie de continuité afin que l'absence d'une de ces personnes ne compromette pas le dispositif (besoin que n'ont peut-être pas encore anticipé les départements dont les commissions sont à l'état de projet ou en cours de mise en place).

FIGURE 9. Modalités d'animation des débats des dispositifs d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE

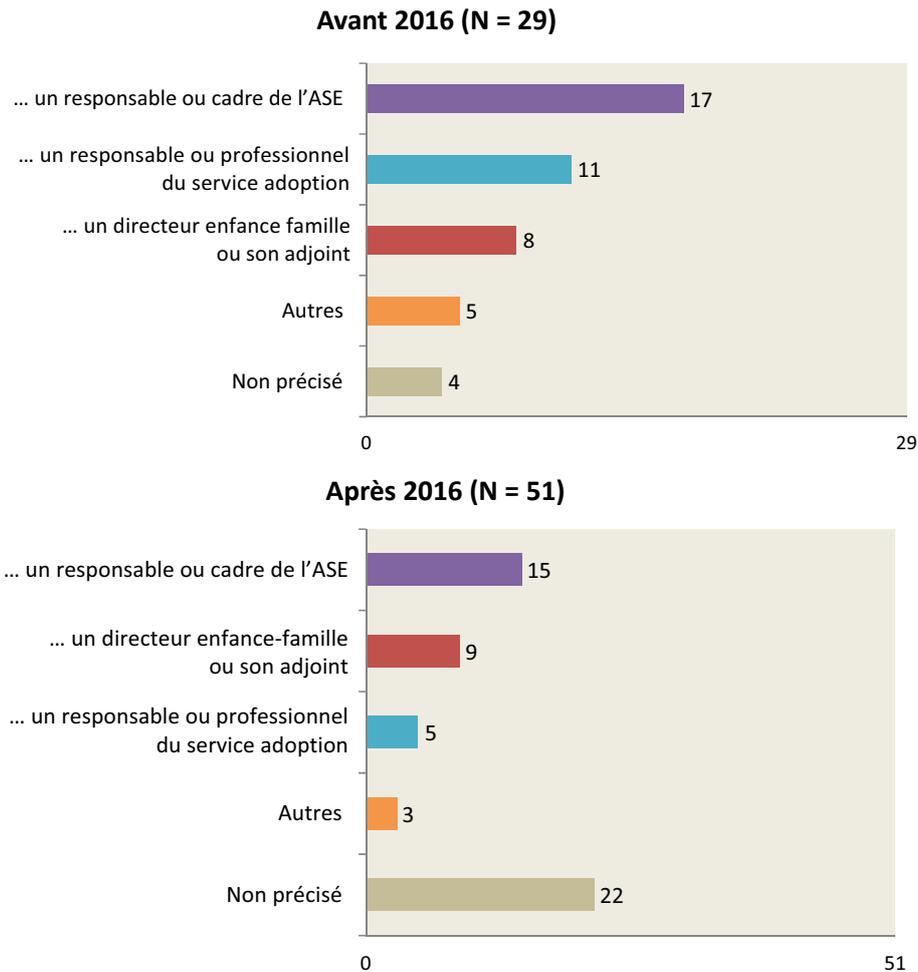


Source : enquête ONPE et AFA sur l'état des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Lecture : avant 2016, dans 11 dispositifs départementaux sur 29 les débats étaient animés par une personne. Après 2016, 27 dispositifs sur 51 en projet, créés ou réorganisés envisagent une animation des débats par une personne.

Les informations disponibles sur l'identité des animateurs font surtout apparaître que cette question n'est pas encore tranchée pour une proportion importante des commissions en projet, créées ou réorganisées après 2016 (figure 10). Il est cependant perceptible que ce sont d'abord les responsables ou cadres de l'ASE qui sont cités par les départements précisant le statut du ou des animateur(s), et ceci quelle que soit la date de création du dispositif.

FIGURE 10. Dispositifs animés ou co-animés par...



Source : enquête ONPE et AFA sur l'état des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.
 Lecture : avant 2016, 17 dispositifs départementaux sur 29 étaient animés ou co-animés par un responsable ou cadre de l'ASE. Après 2016, 15 dispositifs sur 51 en projet, créés ou réorganisés envisagent une animation des débats par un responsable ou cadre de l'ASE.

3. Nombre de situations examinées, avis formulés et recensement de l'activité

L'enquête interrogeait le **nombre de situations d'enfants examinées** par les dispositifs. Ceux créés avant 2016 (N = 29) ont déclaré avoir examiné au cours de l'année 2016 entre 0 et 100 situations (seuls 2 départements mentionnant plus de 40 situations examinées).

Du côté des commissions à l'état de projet, créées ou réorganisées depuis 2016 (N = 51), les départements ont eu des difficultés à se projeter sur le nombre de situations à examiner annuellement, plus de la moitié d'entre eux n'ayant pas pu répondre à la question correspondante. Les projections des répondants sont du reste très hétérogènes, variant de 6 à 230 situations. La compréhension de ces écarts nécessiterait une analyse approfondie, par exemple par le biais d'une étude qualitative complémentaire.

Concernant les **avis émis par le dispositif**, les départements n'ont pas été interrogés de la même façon pour décrire les pratiques antérieures à 2016, d'une part, et leurs projections postérieures, d'autre part.

Concernant les dispositifs créés avant 2016, il a été demandé de renseigner un tableau des avis émis par le dispositif (en 2016) qui ont ensuite été suivis. Peu de départements parmi ceux concernés ont pu renseigner ce tableau mais, pour ceux qui l'ont fait, on observe que les avis émis ont presque toujours été suivis.

Pour les commissions en projet, créées ou réorganisées après 2016 le questionnaire portait sur ce que prévoyait leur règlement de fonctionnement concernant les avis formulés et leurs modalités de transmission. Plus des trois quarts (39 sur 51) prévoient de formuler au président du conseil départemental un avis sur l'évolution du statut de l'enfant. Par ailleurs, près de la moitié (25 sur 51) prévoient la formulation d'un avis sur le projet pour l'enfant ²¹. Moins de la moitié également prévoient que les avis formulés sur le projet pour l'enfant soient remis à chacune des personnes physiques ou morales recevant le projet pour l'enfant (20 sur 51) et/ou au juge des enfants lorsque celui-ci est saisi (21 sur 51) ²².

Environ la moitié des dispositifs créés avant 2016 (15 sur 29) réalisaient un **recensement des situations examinées et des suites données**. Près des trois quart des commissions en projet, créées ou réorganisées après 2016 le prévoient (38 sur 51).

Alors que les dispositifs antérieurs à 2016 ne transmettaient que de façon très marginale ces recensements à l'ODPE (3 sur 29), une majorité des commissions en projet, réorganisées ou en cours de mise en place depuis 2016 envisagent cette transmission, soit 32 sur 51.

4. Tendances observées par les départements relatives aux changements de statut

Tous les départements, qu'ils disposent ou non d'un dispositif d'examen, ont été interrogés sur les tendances observées en matière de changements de statut.

19
SUR
79

Un quart des départements ont déclaré disposer de données chiffrées concernant les besoins de changement de statut, les demandes de changement de statut et/ou le traitement de ces demandes. Pour près des trois quart d'entre eux, il s'agit de départements où le dispositif d'examen a été mis en place avant la loi de mars 2016.

²¹ Pour rappel, le décret précise que : « La commission transmet son avis au président du conseil départemental dans lequel il peut être proposé une évolution du statut de l'enfant. Cet avis permet, le cas échéant, l'actualisation du projet pour l'enfant » (article D. 223-27). Il peut donc sembler surprenant que toutes les commissions ne prévoient pas un avis sur l'évolution du statut. On peut faire l'hypothèse que certains règlements sont encore à ce stade en cours d'élaboration et n'ont pas encore statué sur ce point.

²² Pour rappel la loi précise que : « La commission peut formuler un avis au président du conseil départemental sur le projet pour l'enfant mentionné à l'article L. 223-1-1. Cet avis est remis à chacune des personnes morales ou physiques auxquelles le projet pour l'enfant est remis et au juge, lorsque celui-ci est saisi. »

En commentaire libre, 32 départements se sont exprimés sur des tendances observées. Ils évoquent ²³ :

- Une augmentation, parfois très significative, des délégations et/ou retraits d'autorité parentale, des déclarations judiciaires de délaissement parental et d'abandon, et des admissions d'enfants en qualité de pupilles de l'État (généralement après procédure judiciaire avec retraits d'autorité parentale, moins souvent parce que ces enfants sont orphelins ou à la suite d'une remise volontaire des parents, dont les départements disent d'ailleurs qu'elle est rarement sollicitée). Les délégations et retraits d'autorité parentale sont décrits par plusieurs départements comme des premières « étapes », en cas d'absence de mobilisation parentale, avant la déclaration judiciaire de délaissement ou d'abandon. Un département explique que la création de la commission de statut a modifié la manière de recourir aux procédures judiciaires ²⁴. Il mentionne aussi, comme quelques autres départements, que les déclarations judiciaires de délaissement ne sont plus réservées qu'aux enfants ayant un projet d'adoption. Elles peuvent s'intégrer à un autre type de projet de vie (tel que le maintien dans la famille ou le lieu d'accueil) et concernent donc, potentiellement, plus d'enfants.
- Concernant les tutelles, certains départements évoquent une augmentation de leur nombre. Un département précise qu'elles sont peu sollicitées « *en-dehors de la question des mineurs non accompagnés* ».
- La plupart des départements précisent, pour le regretter et appeler de leurs vœux une amélioration, que les déclarations judiciaires de délaissement et d'abandon interviennent souvent pour des enfants entrés tôt dans le dispositif de protection de l'enfance (généralement sur décision judiciaire de placement) et ayant eu des parcours longs de prise en charge. Ces départements évoquent de longs délais de procédure, et avant cela de « *mise au travail* » de la question du statut.

Certains départements pointant une augmentation des délégations et retraits d'autorité parentale ainsi que des déclarations judiciaires de délaissement parental et d'abandon mettent cela en parallèle avec le travail de sensibilisation et de recensement qu'a permis la mise en place de leur commission.

23 Avertissement : la forme libre de ces commentaires ne nous permet pas de déterminer si les répondants se sont exprimés sur la base de données chiffrées à leur disposition. Elle ne nous permet pas non plus de savoir si les tendances évoquées sont toujours liées à l'activité des dispositifs.

24 Verbatim : « *Avant la mise en place de la commission et la prise de conscience qui l'a précédée, tout changement de statut était lié au projet de vie envisagé pour l'enfant : une requête aux fins d'abandon judiciaire n'était envisagée que pour un projet d'adoption, et la délégation d'autorité parentale constituait une première étape avant la déclaration judiciaire d'abandon. Le changement de posture des professionnels a été accompagné par une demande insistante des juges aux affaires familiales que soient élaborés des projets de vie pour ces enfants, et un regret que les procédures soient initiées alors que les enfants étaient déjà grands. Afin de les rendre plus efficaces, les délais des procédures ont été raccourcis par les magistrats et les greffiers.* »

III. PREMIERS RETOURS D'EXPÉRIENCE

Les données de cette partie proviennent des champs de libre expression prévus par le questionnaire pour que les départements puissent s'exprimer sur les principales préoccupations à l'œuvre et apporter des éléments complémentaires sur leurs dispositifs d'examen de la situation des enfants confiés.

1. Prérequis à la mise en place d'une commission : sensibilisation et mobilisation des acteurs de la protection de l'enfance

Des départements dont les commissions sont en cours de mise en place ou en projet ont identifié un certain nombre de besoins ou prérequis à la mise en place du dispositif :

- d'abord un besoin de sensibilisation des professionnels en charge de l'accompagnement des mineurs, et au-delà de tous les professionnels susceptibles d'être impliqués dans le processus d'examen de la situation ;
- la nécessité (ou au moins l'intérêt reconnu) de construire des outils ou travaux en parallèle ou en amont, venant en appui : guides/référentiels, grilles d'évaluation, groupes de travail, etc.²⁵ ;
- un besoin de personnel, notamment administratif et juridique, pour l'organisation des commissions.

Ces réflexions entrent en résonance avec les témoignages de quelques départements ayant créé un dispositif avant 2016, qui ont expliqué que son instauration et le travail effectué avaient permis une sensibilisation des professionnels de la protection de l'enfance sur les statuts des enfants confiés et les situations de délaissement parental. Certains ont ajouté que la mise en place précoce d'un tel dispositif, avant qu'il ne devienne obligation légale, avait permis qu'il soit aujourd'hui accepté et opérationnel.

2. Difficultés et points d'achoppement

Des départements ayant créé un dispositif antérieur à 2016 ont pu évoquer un manque d'adhésion, voire des résistances de la part de certains professionnels vis-à-vis du dispositif, ou plus largement vis-à-vis de la question du changement de statut. Pour certains professionnels de l'accompagnement, notamment, aborder ces questions revient à aborder leur propre difficulté à accompagner et construire certains projets de vie. Le caractère « non obligatoire » des dispositifs créés avant 2016 ne facilitait alors pas la mission des départements rencontrant des résistances et qui souhaitaient sensibiliser et mobiliser autour de ces questions²⁶.

25 Verbatim : « La mise en place de cette commission nous amène à élaborer, au-delà du règlement de fonctionnement, un guide qui précise pour ses membres le cadre de cette commission. Celui-ci rappelle le contexte de la création de cette commission en référence au volet législatif et au volet théorique (en lien avec les besoins fondamentaux de l'enfant). Il précise les objectifs poursuivis par sa mise en place et propose une définition partagée du délaissement parental à partir de deux cadres de lecture (psycho-affectif et juridique). Par ailleurs, à partir d'indicateurs permettant d'identifier une situation de délaissement, et la définition de critères d'évaluation, nous allons engager un travail sur les écrits des travailleurs sociaux en lien avec les rapports annuels de l'ASE, supports de présentation des situations à la commission. »

26 Verbatim : « Difficultés pour certaines équipes à accompagner les enfants (projections sur le vécu des enfants de cette commission, pas d'adhésion à cette démarche, pas d'intégration du caractère obligatoire du rendez-vous, sensation de "contrôle" de leur travail...). Difficultés à élaborer des projets de vie stables (en particulier pour les anciens MNA confiés en tutelle)... » ; « On a eu à faire face à la réticence des équipes éducatives et de certains inspecteurs ne voulant pas rendre compte. Certains questionnaires étaient mal ou insuffisamment remplis. Est apparue une méconnaissance des statuts et de l'autorité parentale. »

Certains départements évoquent aussi le fait que leur dispositif était peu connu ou peu « saisi » (saisine peu fréquente et peu régulière), alors qu'*a contrario* d'autres expliquent avoir fait face à un nombre de situations conséquent les ayant obligés à augmenter la fréquence des réunions.

Le besoin de sensibiliser les acteurs de terrain autour des questions de statut, des situations de délaissement, et autour du dispositif est donc logiquement évoqué dans les commentaires, ce qui confirme l'importance des prérequis évoqués ci-dessus (cf. section III. 1). Revient aussi souvent la difficulté à organiser et animer le dispositif sur la durée, mais également le besoin de le faire évoluer ou de le relancer, pour le mettre en conformité avec la loi et le décret de 2016 et/ou pour le redynamiser.

Par ailleurs, sont également mentionnées les difficultés relatives à l'évaluation de la fréquence d'examen des situations (cf. section II. 2, page 11) et à la mobilisation de certains membres de la commission (cf. section II. 1, page 9).

De façon plus marginale, certains départements se questionnent sur la nature des informations devant être transmises à la commission.

3. Réponses des départements aux difficultés rencontrées

Pour pallier la difficulté à interpeler et/ou mobiliser certains professionnels désignés par décret comme devant être membres permanents de la commission, des départements, ayant ou non un dispositif antérieur à 2016, évoquent (par ordre de récurrence des propos) :

- l'instauration d'un système prévoyant des membres titulaires et suppléants, afin que chaque profession soit toujours représentée ;
- une intention de se rapprocher des institutions-mères des professions « manquantes », pour préciser les modalités d'intervention et échanger sur l'éventualité d'une participation ;
- la possibilité de solliciter des professionnels retraités (magistrats ou médecins).

En réponse aux difficultés exprimées relatives à la « lourdeur » du dispositif et aux craintes exprimées devant le nombre de situations susceptibles d'entrer dans le champ de compétence de la commission, certains départements proposent des fonctionnements spécifiques :

- La mise en place, d'une part, d'une commission principale ayant une fonction de pilotage de la démarche de prévention du délaissement ou de l'inadaptation du statut au niveau départemental, ou d'expertise accrue sur ces situations, et, d'autre part, de sous-commissions ou instances « techniques » fonctionnant en comité plus restreint. Les commissions dites « principales » décrites associent généralement les membres figurant au décret et se réunissent moins régulièrement que les sous-commissions : dans quelques départements leur rôle peut être de penser le dispositif et ses modalités de portage ; dans d'autres elles analysent les situations que les sous-commissions auront identifiées comme pouvant relever du délaissement ou d'un statut inadapté²⁷.

27 Verbatim : « Il existe des commissions techniques qui examinent chaque situation une fois par an. Ne seront présentées à la commission pluri-institutionnelle que les situations en risque de délaissement ou de délégation d'autorité parentale... » ; « La commission principale ne verra que les situations en questionnement. La sous-commission examinera l'essentiel des 163 situations d'enfants de moins de 2 ans du département... » ; « Concernant la commission stricto sensu, il nous semble difficile d'une part de mobiliser les partenaires plus d'une fois par trimestre (les ressources humaines sont rares) et d'autre part d'étudier de façon approfondie plus de 5 situations sur une demi-journée. Le total de 20 situations annuelles nous amène à recentrer les critères d'examen en commission (a priori sur des situations complexes ou litigieuses pour lesquelles un échange distancié entre partenaires experts aurait une plus-value). Cependant ce resserrement n'exclut pas un questionnement systématique des référents éducatifs sur la question du statut lors de l'élaboration du rapport de situation. La trame de ce dernier (en cours de travail également dans notre département) prévoyant des items sur ce point. »

- Confier des missions de repérage des situations ou de conseil technique sur la question du changement de statut à certains professionnels des services départementaux (responsables de pôles adoptions et/ou juristes ²⁸). Un département évoque même la création d'un service spécialisé, puis la création au sein de ce service d'une unité « *liens de filiation* » spécialisée dans l'évaluation du lien parental.

Enfin deux départements soulignent que les questions relatives au statut et au risque de délaissement doivent être analysées par les référents éducatifs (du service accompagnant l'enfant et/ou de l'ASE) et intégrées dans les « *synthèses d'élaboration du projet pour l'enfant* » et « *rapports de situation* ».

IV. RÉFLEXIONS ET PERSPECTIVES

Au-delà des premiers retours d'expérience formulés dans les commentaires libres du questionnaire, les échanges conduits avec les départements en marge du travail d'analyse ont permis à l'ONPE et à l'AFA de mesurer les nombreuses interrogations qui existent autour de la mise en place des commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Ces questions témoignent d'une recherche d'efficience du dispositif, dans des contextes territoriaux très hétérogènes dans leurs organisations comme dans les effectifs d'enfants confiés. Mais les attentes vont bien au-delà du bon fonctionnement de cette instance puisqu'elles viennent réinterroger les fondamentaux de la protection de l'enfance à différents niveaux.

Trois dimensions sont à questionner à ce stade :

1) La clarification des notions de « statuts » et de « délaissement » et la sensibilisation de l'ensemble des professionnels intervenant auprès de l'enfant confié (services sociaux, Justice, santé...) à l'approche par les « besoins fondamentaux » pour permettre des interventions harmonisées faisant consensus.

Désormais, l'article L. 221-1 du CASF prévoit que l'ASE a comme mission de « *veiller à la stabilité du parcours de l'enfant confié et à l'adaptation de son statut sur le long terme* ». Dans cette perspective, en vertu de l'article L. 227-2-1 du CASF, « *lorsque la durée du placement excède un seuil fixé par décret selon l'âge de l'enfant, le service départemental de l'aide sociale à l'enfance auquel a été confié le mineur en application de l'article 375-3 du Code civil examine l'opportunité de mettre en œuvre d'autres mesures susceptibles de garantir la stabilité des conditions de vie de l'enfant [...]. Il en informe le juge des enfants qui suit le placement, en présentant les raisons qui l'amènent à retenir ou à exclure les mesures envisageables* ».

Le rôle des commissions d'examen, qui interviennent en aval dans le cadre de cette mission, ne peut prendre sens que si leur mobilisation a été pensée préalablement comme une « expertise ressource » dans une approche globale et coordonnée des interventions, avec des responsabilités clairement identifiées.

²⁸ Quatre responsables de service/pôle adoption et deux juristes sont cités.

Permettre à ces commissions d'examiner les situations d'enfants confiés à l'ASE relevant du risque de délaissement parental ou dont le statut juridique paraît inadapté à leurs besoins nécessite que ces situations soient repérées et caractérisées par les professionnels en charge du suivi. Cela exige de pouvoir répondre aux questions suivantes : comment qualifier un « risque de délaissement » ? Comment l'empêcher ? Qu'est-ce qu'un statut juridique « inadapté » ? Quels sont les différents « statuts » de l'enfant en protection de l'enfance ? À quel besoin de l'enfant répondent-ils ?

En guise d'illustration on peut à ce stade interroger la notion même de « statut ». Le terme de « *statut de l'enfant confié* » a été intégré dans le Code de l'action sociale et des familles, alors qu'il était jusque-là exclusivement réservé aux pupilles de l'État ²⁹. Cette consécration nouvelle du « *statut de l'enfant confié* », notion inconnue du Code civil, interroge quant au choix du terme utilisé, mais également au contenu auquel il renvoie. Ainsi, le statut juridique de l'enfant fait largement écho à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (Cide) qui a pleinement reconnu au plan international l'enfant comme sujet de droit, pouvant jouir de droits par lui-même et non plus nécessairement par l'intermédiaire de ses parents ou représentants légaux. Cependant, le constat actuel est à la multiplicité des statuts de l'enfant. Outre le statut des enfants pupilles, la doctrine emploie communément les expressions de « *statut de l'enfant étranger* », « *statut de l'enfant entendu* », « *statut de l'enfant à naître/mort-né ou sans vie* », « *statut de l'enfant des personnes homosexuelles* », – jusqu'à la loi du 4 mars 2002 – « *statut d'enfant légitime ou naturel/adultérin* », « *statut de l'enfant né d'une gestation pour autrui/d'une procréation médicalement assistée* », « *statut de l'enfant incestueux* » et plus récemment « *statut des enfants placés ou confiés* ». Aussi, la notion de « statut », qui vise à insérer des personnes ayant des caractéristiques similaires dans des catégories voire des sous-catégories juridiques, faisant l'objet d'un régime propre et en particulier de droits et d'obligations spécifiques, conduit à opérer une distinction entre les personnes. Dès lors, la multiplication des statuts de l'enfant en droit français ne doit pas faire oublier son statut universel et protecteur proclamé dès 1989.

S'agissant du contenu que recouvre la notion de statut issue de la loi du 14 mars 2016, il apparaît que le législateur emploie le terme au singulier ³⁰. En effet, la loi du 14 mars 2016, son décret d'application et la circulaire du 7 avril 2017 ont cantonné la notion de « *statut* » à la situation juridique de « *l'enfant confié* », permettant ainsi d'éviter la multiplication de statuts et de sous-catégories de statuts (statut de l'enfant confié à l'ASE, statut de l'enfant faisant l'objet d'une délégation de l'autorité parentale, statut de l'enfant faisant l'objet d'un retrait de l'autorité parentale, statut de l'enfant délaissé...). Les termes de « *statut juridique de l'enfant* » employé par la loi (article L. 223-1 du CASF), d'« *évolution de statut* », d'« *inadaptation* » du statut de l'enfant confié, évoqués dans son décret d'application, ont trait aux aménagements possibles de l'autorité parentale dans le cadre d'une protection par les pouvoirs publics. Le Code civil n'évoque d'ailleurs pas le « *statut juridique* » de l'enfant mais bien des « *mesures* » ou des « *procédures* » à l'égard de l'enfant ou des détenteurs de l'autorité parentale.

²⁹ Créé par la loi du 27 juillet 1917, le « *statut des pupilles* » est expressément consacré dans les articles L. 224-4 et suivants du CASF.

³⁰ Contrairement au rapport Gouttenoire de 2014 (*op. cit.*) qui évoque des « *statuts de protection* ».

Permettre à l'ensemble des professionnels de comprendre les sens de la loi, ses modalités d'application et de connaître ces différents régimes de protection tout au long de l'intervention auprès de l'enfant, est un préalable indispensable pour garantir le caractère adapté de ces mesures aux besoins de l'enfant tout au long de son développement et accompagner l'enfant et ses parents dans l'évolution de leur situation.

2) Le soutien des pratiques et l'accompagnement au changement de culture professionnelle

Le besoin d'indicateurs et d'outils partagés entre les différents départements ressort largement des échanges périphériques à l'enquête. Cependant, au-delà de la question des supports à l'expertise, c'est toute l'évolution de la culture professionnelle qui doit être accompagnée. Comme souligné par le rapport Gouttenoire « *les professionnels de l'Aide sociale à l'enfance doivent inverser leur regard et leurs pratiques car, pour le moment, ils ont, en priorité, pour mission d'aider au maintien de l'enfant dans sa famille et de soutenir [les] fonctions parentales* »³¹. Le rapport poursuit en reprenant deux types de critiques formulées relativement au parcours et au statut de ces enfants : d'une part, celles relatives à une trop grande instabilité du parcours des enfants placés et, d'autre part, celles relatives à l'absence d'évolution du « statut » des enfants alors que leur situation le nécessiterait. Délaiés par leurs parents, les enfants confiés subissent parfois les incohérences des interventions sociales et souffrent de la lenteur des décisions judiciaires. Le concept de « *projet de vie* » apparu dans la loi de 2016 vise à dépasser ces freins et à mettre en place un accompagnement tourné vers les ressources de l'environnement actuel de l'enfant pour lui garantir stabilité et sécurité.

Ces nouveaux concepts, outils ou supports à l'intervention ne prendront sens pour les professionnels que s'ils s'accompagnent d'une formation et d'une sensibilisation aux objectifs généraux de la loi pour les inscrire dans une approche progressive et cohérente, pensée dans un continuum d'interventions en protection de l'enfance. La délégation d'autorité parentale ne peut par exemple se penser sans avoir pensé le soutien à la parentalité, de même que le délaissement ne peut être caractérisé sans avoir au préalable pensé l'évaluation initiale de la situation ou en aval le projet de vie.

3) La question de l'organisation et du portage politique

L'enquête étant intervenue très précocement au regard des dates d'entrée en vigueur des textes applicables, elle a suscité en marge de son déroulement des préoccupations et interrogations diverses relatives :

- Aux participants à la commission : comment mobiliser ceux que le décret prévoit de réunir ? Est-il opportun d'en impliquer d'autres, tels que le service juridique du département, ou un représentant des assistants familiaux ou encore un membre de l'Éducation nationale ?
- À la priorisation des situations à examiner : le critère de l'âge de l'enfant doit-il prévaloir ? Quel outil de suivi des situations ? Quel mécanisme pour la remontée vers la commission ? Qui inscrit les situations à l'ordre du jour ? Comment absorber le volume d'enfants concernés ?
- À la qualité des personnes pouvant saisir la commission : une ancienne assistante familiale de l'enfant ou un psychologue qui l'a suivi en libéral sont-ils des « *personnes concernées par la situation de l'enfant* » au sens des textes ?

31 GOUTTENOIRE A., CORPART I. *Op. cit.*

D'autres questions portent sur l'opportunité ou non d'informer les parents, mais aussi sur la prise en compte de la parole du mineur.

Enfin, le pilotage du dispositif, les modalités d'organisation des réunions, la traçabilité et la nature des décisions cristallisent de nombreuses questions : qui préside ? Seul ou un binôme ? Faut-il désigner des suppléants pour chaque membre ? Un quorum est-il nécessaire ? Quel est le statut juridique des documents soumis à la commission ? Comment est pris l'avis ? Comment est-il transmis ?

Dans le prolongement de ces questions qui ont trait à la prise en compte des situations de délaissement, au regard des enjeux relatifs aux pratiques en protection de l'enfance et à l'avenir des enfants et des familles concernés, l'ONPE va engager une démarche d'étude. Elle permettra de mieux connaître l'état des questionnements, des ressources et des interventions, ainsi que des besoins dans les services de protection de l'enfance. L'observation du déploiement des commissions d'examen se poursuivra ainsi en vue d'étayer les principaux acteurs de la sécurisation du parcours et la réponse aux besoins des enfants confiés, et d'envisager les modalités d'un appui technique auprès des départements.

Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)

Groupement d'intérêt public Enfance en danger

<https://www.onpe.gouv.fr>

BP 30302 – 75823 Paris Cedex 17

Tél : +33 (0)1 53 06 68 68 – Fax : +33 (0)1 45 41 38 01