



**Inspection générale
des services judiciaires**

32-14

**Inspection générale
des affaires sociales**

2013-165R

Modernisation de l'action publique (MAP)

Mission d'évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance

Systèmes de protection de l'enfance en Allemagne, en Belgique, au
Canada, en Espagne, au Portugal et au Royaume-Uni

Tome 2

Pascale BRUSTON

Inspectrice des services judiciaires

Pierre NAVES

Inspecteur général des affaires sociales

Benoît DESCOUBES

Inspecteur des services judiciaires

Frédérique SIMON-DELAVELLE

Inspectrice des affaires sociales

Juillet 2014

Sommaire

ANNEXE 1. SYSTEME DE PROTECTION DE L'ENFANCE EN ALLEMAGNE.....	5
ANNEXE 2. SYSTEME DE PROTECTION DE L'ENFANCE EN BELGIQUE.....	17
ANNEXE 3. SYSTEME DE PROTECTION DE L'ENFANCE AU CANADA.....	23
ANNEXE 4. SYSTEME DE PROTECTION DE L'ENFANCE EN ESPAGNE	33
ANNEXE 5. SYSTEME DE PROTECTION DE L'ENFANCE AU PORTUGAL	37
ANNEXE 6. SYSTEME DE PROTECTION DE L'ENFANCE AU ROYAUME-UNI.....	45

Annexe 1. Système de protection de l'enfance en Allemagne



En Allemagne

Jacques SIMBSLER, Conseiller pour les affaires sociales à Berlin
Valéry TURCEY, Magistrat de liaison

Présentation générale du dispositif

QUESTION 1 : Quelle est la population totale du pays et la proportion de mineurs (en précisant l'âge de la majorité civile) ? Préciser aussi toutes autres données démographiques utiles à la compréhension du dispositif.

■ L'Allemagne comptait 81,89 millions d'habitants en 2013.

Le nombre de mineurs (majorité civile à 18 ans) est en baisse : 12,9 millions en 2012, contre près de 15 millions en 2000. Le nombre des mineurs continue à diminuer en Allemagne, car le renouvellement des générations n'est plus assuré depuis près de 40 ans.

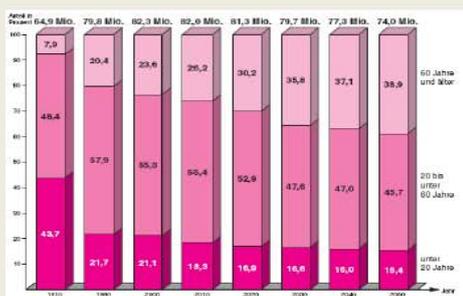
Les 2 tableaux suivants représentent :

- celui disponible à l'adresse internet ci-dessous fournit la répartition par tranche d'âge des mineurs se trouvant en Allemagne :

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/197780/umfrage/minderjaehrige-kinder-in-deutschland-nach-alter/>

Il faut souligner, comme l'indique le graphique pour les enfants âgés entre 0 et 17 ans, le nombre des enfants s'est encore réduit entre 2000 et 2010 pour chacune des sous-classes d'âge.

- celui-ci-dessous, donne un aperçu global de l'évolution de la structure des âges en Allemagne entre 1910 et 2060 :



■ L'Allemagne va être confrontée aux conséquences du vieillissement accentué de sa population dans les prochaines décennies, résultant de l'effet de ciseau d'une insuffisance démographique depuis 1973 et du vieillissement de sa population (gain de 10 ans d'espérance de vie lors des 30 dernières années). Le taux de natalité est situé à un faible niveau de 1,3 enfants par femme depuis ces dernières années, soit inférieur au taux minimum nécessaire de 2,1/2,2 permettant d'assurer la stabilité du **renouvellement générationnel**. Le taux en France est d'environ 1,99/2,01, et

il est le plus élevé d'Europe avec celui de l'Irlande, la moyenne européenne étant de 1,5.

QUESTION 2 : Quelle est l'organisation actuelle de la protection de l'enfance dans votre pays de résidence ? Cette question vise notamment à apporter des réponses aux points suivants :

2.1 - S'agit-il d'une politique nationale ou d'une politique conduite à un niveau territorialisé (si oui le(s)quel(s)) ?

2.1.1 - L'Allemagne est un Etat fédéral, dans lequel les Etats fédérés (Länder) ont une compétence législative parfois exclusive pour la mise en œuvre et le suivi effectif des politiques sociales, de telle sorte que les politiques menées au niveau national constituent l'exception et sont très rares (ainsi, chacun des 16 Länder est doté de sa propre Constitution, juridiquement compatible et coordonnée avec la Constitution fédérale).

Par conséquent, les Länder sont de véritables Etats, dotés d'un gouvernement et d'un parlement, et non de simples circonscriptions administratives ou collectivités territoriales.

Bien que le ministère fédérale de la Famille, des Séniors, des Femmes et de la Jeunesse (« **Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend - BMFSFJ** ») puisse théoriquement définir les grandes lignes d'une politique au niveau fédéral – soit le cadre juridique servant de référence pour les politiques gérées au niveau du gouvernement de chacun des Länder - de la protection de l'enfance (« **Kinderschutz** »), le ministère fédéral ne peut pas la mettre en œuvre avant d'avoir procédé à la consultation préalable et obtenu l'accord au cas par cas de chacun des Länder, en veillant à ne pas empiéter sur leurs prérogatives territoriales régionales.

Dans les faits, le ministère fédéral de la justice n'exerce pas de compétence dans ce domaine, et n'est concerné que par la législation relative à la juridiction de la famille (art.1666 du code civil allemand, BGB).

2.1.2 - La protection de l'enfance est essentiellement assurée au niveau local, et relève des différents Länder

Les acteurs principaux en Allemagne de la protection de l'enfance sont les Offices de la Jeunesse (« **Jugendamt**, au pluriel **Jugendämter** »), qui existent institutionnellement aux niveaux du Land ("**Landesjugendamt**") et de la commune¹. Ces services sociaux relèvent au plan local de la tutelle communale et sont chargés par la "**loi de protection des enfants et de la jeunesse**" (« **Kinder und Jugendhilferecht - KJHG** »), incorporée dans le livre VIII du Code du droit social (« **Sozialgesetzbuch - SGB** »), de prendre toutes les mesures nécessaires à la préservation du bien être ou de l'intérêt de l'enfant ("**Kindeswohl**").

Chaque **Jugendamt** comprend, outre sa propre administration, une commission d'aide à la jeunesse (« **Jugendhilfeausschuss** »), organe délibératif qui fixe les grandes orientations en la matière, et est composé d'élus locaux (majoritaires) et de personnes compétentes, représentants des associations actives dans le domaine de la protection de l'enfance et de mouvements de jeunesse.

En raison du rôle moteur des **commissions d'aide à la jeunesse** au sein des **Jugendämter**, ceux-ci sont considérés en Allemagne comme un rouage de la démocratie locale.

Le **Jugendamt** a des compétences larges (protection de l'enfance et de la jeunesse, soutien au travail des jeunes et à l'éducation dans la famille, aide à la prise en charge des enfants, assistance au juge des tutelles et au Tribunal des affaires familiales, s'agissant de toutes les mesures relatives à l'autorité parentale ou aux droits de visite.)

Dans toutes les procédures judiciaires concernant des mineurs (y compris les litiges entre parents sur l'exercice de l'autorité parentale), un représentant du **Jugendamt** doit donner son avis, et peut même, le cas échéant, exercer des voies de recours.

Le **Jugendamt** peut saisir la juridiction de la famille (« **Familiengericht** »), pour que celle-ci prenne les mesures qui ne peuvent être ordonnées que par un juge. En effet, à court terme le **Jugendamt** peut imposer des décisions d'urgence comme la consultation d'un médecin pour enfant. Mais fondamentalement,

¹ Le livre VIII du code social, relatif à l'aide à l'enfance et à la jeunesse confie la protection de l'enfance aux 402 arrondissements (« **Bezirk** »), qui constituent des collectivités territoriales de deuxième niveau en République fédérale d'Allemagne. En général, les **Bezirk** regroupent plusieurs communes et ont une population comprise entre 100.000 et 200.000 habitants. Les communes les plus importantes leur sont assimilées et exercent leurs compétences. Pour assurer le service public d'aide à l'enfance et à la jeunesse, la loi prévoit que chaque arrondissement doit mettre en place un office de la jeunesse (« **Jugendamt** »).

Toutefois, l'organisation territoriale de l'Allemagne est complexe, comprenant de nombreux échelons possibles, mais dont la plupart (*Verband, Bezirk, Am, etc.*) n'existent que dans certaines zones. Le nombre d'échelons varie considérablement d'une région à l'autre, reflet de la structure longtemps très éclatée de l'Allemagne, jusqu'à 1870. Les trois échelons existant théoriquement partout sont le Land (« Etat »), le Kreis ou Bezirk (« circonscription », parfois aussi traduit par « arrondissement » mais qu'il faut bien distinguer de l'échelon administratif français) et la Gemeinde (commune). De plus, certains de ces trois échelons sont fusionnés par endroits : Berlin et Hambourg sont tout à la fois un Land, un Kreis et une Gemeinde ; les Stadtkreise, très nombreux, sont la fusion d'un Kreis et d'une Gemeinde.

appartient aux parents de décider de la nature des soins de santé et de l'éducation de leurs enfants.

Par conséquent, le Bureau de protection de la jeunesse ne dispose pas de l'autorité pour pouvoir durablement limiter les droits des parents, seul le « **Familiengericht** » est en droit de prendre des mesures contraignantes à titre provisoire ou définitives. Si les parents refusent l'assistance nécessaire, le bureau de protection de la jeunesse doit donc saisir le « **Familiengericht** ».

L'action de chaque Jugendamt étant dirigée par une **commission d'aide à la jeunesse** composée majoritairement d'élus locaux, dans les faits la coordination des politiques locales s'avère très souvent laborieuse.

2.2 - Comment est assuré le pilotage de cette politique ? L'organisation actuelle pose-t-elle des problèmes ? Si oui, lesquels et quelles solutions sont envisagées pour y remédier ?

Il n'y a pas de pilotage centralisé, mais seulement des instances de concertation regroupant les autorités compétentes des Länder :

a - La conférence des Ministres (des Länder) de la jeunesse et de la famille au niveau fédéral (« **Jugend- und Familienministerkonferenz, JFMK** »), dont les travaux concernent l'ensemble de la politique de la jeunesse et de la famille, y compris la protection de l'enfance ;

b - Le comité des autorités de la jeunesse et de la famille des Länder (« **Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesjugend- und Familienbehörden - AGJF** »), qui prépare et suit l'application des résolutions de la conférence JFMK ;

c - Le comité fédéral des offices de la jeunesse des Länder (« **Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter - BAGLJÄ** »), qui organise tous les 6 mois des journées d'études et « *prend position sur les projets de loi concernant l'aide à la jeunesse au niveau fédéral, défend particulièrement les intérêts de l'aide publique à la jeunesse en tant que membre des groupes techniques à l'échelle fédérale, et coopère avec les organisations spécialisées et les comités de l'aide publique et privée à la jeunesse* » (source : service international pour la jeunesse de la République Fédérale d'Allemagne, « **Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik – IJAB** »).

L'activité de ce comité fédéral vise essentiellement à élaborer des normes de référence à l'égard des Jugendämter communaux, en particulier les « *recommandations pour les services de placements en matière d'adoption* », qui font l'objet d'une actualisation régulière. Les publications et recommandations de ce comité fédéral sont disponibles sur internet à l'adresse suivante : www.bagljae.de

2.3 - Existe-t-il une structure nationale chargée de ce pilotage ? Si oui, en décrire la nature et les missions.

Voir réponse à la question précédente 2a) sur le JFMK au niveau fédéral.

2.4 - Qui est compétent pour chaque type d'intervention ?

2.5 - Quel est le rôle des différentes institutions, y compris l'institution judiciaire ?

Le ministère fédéral de la justice n'a pas de direction chargée de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui ne fait pas partie de ses attributions.

Le juge des enfants a une compétence exclusivement pénale, et n'est pas chargé de l'assistance éducative « non-pénale », qui relève du Jugendamt et du juge de la famille (« **Familiengericht** »). Le juge des enfants peut cependant prononcer à l'encontre des mineurs âgés de 14 ans ou plus, des mesures éducatives « pénales », au nombre desquelles figure le placement.

Les **articles 1666 et 1666a du Code Civil allemand** (« **Bürgerliches Gesetzbuch – BGB** ») instituent la compétence de la juridiction de la famille pour prendre des mesures urgentes, telles le placement du mineur dans une famille d'accueil ou un foyer, sous la double condition de l'existence d'un péril actuel dans l'éducation de l'enfant (déficience de l'autorité parentales, mise en danger sur le plan physique ou moral,...) et de l'inefficacité de toute autre mesure éducative. Il appartient en particulier au juge de la famille de s'assurer, préalablement au placement (compte-tenu de la rupture familiale qu'il entraîne), que les services sociaux de l'Etat ont bien mis en œuvre tous les mécanismes d'aide financière appropriés au cas d'espèce (versement de l'aide sociale, allocations diverses).

De manière générale, l'action du juge de la famille, guidée par la notion de « **bien-être de l'enfant** » (« **Kindeswohl** »), est encadrée par les dispositions de la « loi de protection des enfants et de la jeunesse »

(« *KJHG* »), incorporée dans le Code du droit social, et largement pilotée par le Jugendamt local, qui saisit le juge, lui fournit la connaissance de fait du dossier (enquête et rapport) et, in fine, lui trouve les lieux d'hébergement pour les mineurs à placer.

S'agissant des **placements de mineurs** proprement dits, ces mesures ne sont ordonnées par le juge de manière contraignante qu'en cas de refus des parents de procéder à un placement volontaire de leur(s) enfant(s) en famille d'accueil ou en foyer.

2.6 - Comment sont-elles articulées entre elles ?

Ces politiques sont coordonnées au niveau fédéral pour un cadre juridique commun aux 16 Länder et aux 402 arrondissements, ainsi que par le lancement de certaines initiatives fédérales auxquelles sont libres de s'associer ou non les niveaux régionaux et communaux. En revanche, les politiques des Länder et des communes sont décidées indépendamment aux échelons locaux compétents, sans avoir en principe à s'articuler avec les politiques menées dans le voisinage.

2.7 - Caractériser le public visé (âge ; critère juridique d'entrée dans le dispositif : « danger » ou « risque de danger » pour le système français ; nombre de mineurs concernés, etc.).

Le Jugendamt est compétent pour tous les mineurs de moins de 18 ans.

Aux termes de l'article 8a du livre VIII du Code des lois sociales : « si des éléments sérieux laissent à penser que le bien-être d'un enfant ou d'un adolescent est mis en danger », le Jugendamt doit évaluer directement la situation ainsi que l'environnement de l'enfant en liaison avec les titulaires de l'autorité parentale, et proposer à ceux-ci l'aide appropriée. S'il considère qu'une mesure relevant du tribunal de la famille est nécessaire, il doit saisir cette juridiction. C'est également le cas si les titulaires de l'autorité parentale ne sont pas en mesure de contribuer à l'évaluation du risque. En cas de danger imminent, s'il n'est pas possible d'attendre la décision du tribunal, le Jugendamt doit prendre en charge directement l'enfant ou l'adolescent concerné (...).

Il intervient par ailleurs dans toutes les procédures judiciaires civiles concernant un mineur.

QUESTION 3 : Cette politique a-t-elle fait l'objet d'évolutions importantes ces dernières années ? Quelles sont ces évolutions ? Pour quelles raisons ont-elles été initiées ? Quels résultats ont été observés ?

Le 1er janvier 2012 est entrée en vigueur la loi fédérale sur la protection de l'enfance du 22 décembre 2011 (« *Bundeskinderschutzgesetz - BKSG* »), qui s'inscrit dans une politique familiale plus large, et vise à améliorer les dispositifs d'aide sociale, afin notamment de prévenir l'apparition de situations de danger nécessitant l'intervention du Jugendamt.

<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=119832.html>

Le ministère fédéral de la famille, à la suite de cette loi, a lancé une initiative intitulée « réseaux d'aide précoce et de nourrices familiales (« *Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen* ») et s'est engagé à en assurer le financement sur 4 ans avec une enveloppe globale de 177 M€.

A partir de 2016, 51 M€ par an devraient être affectés par le ministère fédéral de la famille au renforcement de cette initiative et au soutien psychosocial des familles ayant des enfants en bas-âge.

Les données relatives à la mise en oeuvre de la loi du 22 décembre 2011 feront l'objet d'un rapport devant être présenté avant la fin de l'année 2015 par le gouvernement fédéral au Bundestag.

QUESTION 4 : La législation comprend-elle un principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire par rapport aux autres interventions ? Quel est le nombre de mineurs protégés (hors prévention) et la proportion de mineurs dans chacun des cadres d'intervention ? Y-a-t-il une stratégie visant à limiter le recours à l'intervention judiciaire ? Quels en sont les effets ?

Le **principe de subsidiarité** résulte de l'article 8a du livre VIII Code des lois sociales (« *Sozialgesetzbuch – SGB* ») mentionné ci-dessus. C'est au Jugendamt qu'il revient d'agir si des éléments sérieux laissent à penser que le bien-être d'un enfant ou d'un adolescent est mis en danger, le juge n'intervenant que si le Jugendamt seul ne peut résoudre le problème, notamment en raison du manque de coopération des titulaires de l'autorité parentale.

En cas d'urgence, le mineur est pris en charge directement par le Jugendamt, qui lui trouve un hébergement. Cette mesure (« *Inobhutnahme* »), qui correspond à un placement provisoire effectué par le

Jugendamt, est de plus en plus fréquemment utilisée : 40.227 mesures en 2012, contre 28.200 en 2007 (soit une augmentation de près de 43 % en 5 ans, source Statistisches Bundesamt Destatis, Pressemitteilung vom 7. August 2013, 260/13).

Enfin, 39 % des mineurs concernés sont retournés chez leurs parents à l'issue de ce placement provisoire - sans intervention du juge.

Au regard des chiffres publiés par l'office fédéral de la statistique pour l'année 2012, il apparaît que sur les 106.623 cas traités par les Jugendämter au titre de la protection de l'enfance (« **Kinderschutz** »), 38% avaient pour point de départ des signalements extérieurs (police, médecins, garderies, écoles...)

<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=200112.html>

QUESTION 5 : Existe-t-il un système de recueil des données au niveau national/local? Si oui, comment est-il organisé ? Quels sont les types de données disponibles (qualitatives et quantitatives) ? Les fournir en proposant une analyse.

Deux importants fournisseurs de statistiques et de sondages existent :

- L'office fédéral de la statistique Destatis (« **Deutsches Statistisches Bundesamt** ») est l'équivalent de l'INSEE en Allemagne, et produit de nombreuses données quantitatives et qualitatives réalisées sur la base des informations transmises par les 16 Länder.

Concernant les publications dans le domaine de la protection des enfants et des adolescents (« *Publikationen im Bereich Kinder- und Jugendhilfe* »), celles-ci sont disponibles sur le site de cet organisme :

(<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/Gefahrungseinschuetzungen.html%3Bsessionid=39F6E98B4EEDDC7559F3C8D6B182F91E.cae1>)

Actuellement, 8 publications récentes sur la protection de l'enfance sont disponibles :

- *Les services d'aide à l'enfance et à la jeunesse - Statistiques - Adoptions - 2012*
- *Les services d'aide à l'enfance et à la jeunesse - Statistiques - l'évaluation des risques conformément au § 8, paragraphe 1 SGB VIII - 2012*
- *Les services d'aide à l'enfance et à la jeunesse - Statistiques - recettes et dépenses d'aides publiques à la protection de la jeunesse - 2012*
- *Les services d'aide à l'enfance et à la jeunesse - Statistiques - soins en établissement et autres formes de logements assistés - 2011*
- *Les services d'aide à l'enfance et à la jeunesse - Statistiques – Curatelles et tutelles (« **Pflegschaften** »), « **Vormundschaften** », « **Beistandschaften** »), autorisations de prise en charge (« **Pflegeerlaubnis** ») - 2011*
- *Les services d'aide à l'enfance et à la jeunesse - Statistiques - Autres dispositifs pour les enfants et les jeunes (à l'exclusion des services de garderie pour les enfants) - 31.12.2010*
- *Les services d'aide à l'enfance et à la jeunesse - Statistiques - mesures provisoires d'aides et de protection - 2012*
- *Les services d'aide à l'enfance et à la jeunesse - Mesures d'aide au travail pour les jeunes - 2008*

- L'Institut allemand de la Jeunesse (« **Deutsches Jugendinstitut – DJI** » : <http://www.dji.de>) met à disposition une très importante base de recherche de données en ligne « **Forschungsdatenbank** » (« Online Survey Datenbank DJI » : <http://surveys.dji.de/index.php>) sur des données quantitatives et qualitatives, notamment de questionnaires très détaillés de sondage.

Les dossiers et la documentation des études de la DJI sous une seule interface utilisateur, facile à utiliser. L'utilisateur dispose de différentes options, soit parcourir les études, soit rechercher par mots-clés, par variables et par catégories.

QUESTION 6 : Comment est prise en compte la problématique des jeunes après l'âge de la majorité (âge à préciser si différent de 18 ans) ? Existe-t-il des dispositifs de prise en charge de certains jeunes après l'âge de la majorité ? Si oui, quels sont ces dispositifs et jusqu'à quel âge ? Qui en assure le financement ?

La Loi sur la protection de la jeunesse (« **Jugendschutzgesetz** ») protège les enfants (« Kinder ») et les adolescents. (« Jugendliche »). Les enfants sont tous les jeunes de moins de 14 ans, et les adolescents sont

toutes les personnes âgées de 14 ans et plus qui ont moins de 18 ans. Par ailleurs, la loi définit également d'autres limites d'âge.

Après avoir atteint l'âge de la majorité à 18 ans, les jeunes ne relèvent plus du Jugendamt mais du service social des communes, dans la mesure où ces jeunes adultes seraient dans une situation sociale difficile.

QUESTION 7 : Décrire les dispositifs de prévention existants ? Comment sont-ils financés et pour quels montants ? Combien de mineurs sont concernés ? Quelles sont les évolutions ? Ces dispositifs sont-ils considérés comme adaptés pour limiter le recours aux mesures de protection ?

• **Les dispositifs de prévention** (« *Vorrichtungen zur Vermeidung* ») concernent les différents domaines à risque auxquels peuvent être exposés les enfants et les jeunes : les mauvais traitements et négligences des parents, les consommations non prescrites de médicaments, l'alcool, la drogue, le tabac, la violence physique au sein de certains groupes sociaux, les risques d'abus sexuels sur mineurs, etc.

Une catégorisation uniforme par la recherche scientifique des formes de négligence n'a pas encore été mise en place, mais il existe habituellement une distinction entre 4 grandes atteintes à l'intégrité physique et mentale de l'enfant :

- **la négligence physique** (par exemple, une offre insuffisante de nourriture, liquide, des vêtements propres, l'hygiène, le logement et les soins médicaux)
- **la négligence cognitive et la négligence de l'éducation** (par exemple, le manque de conversation, jouer et expérience inspirante, le manque d'influence de l'éducation sur une fréquentation scolaire irrégulière, la délinquance ou de la drogue de l'enfant, le manque de respect d'un des besoins éducatifs spéciaux ou spéciales et importantes)
- **la négligence émotionnelle** (par exemple, manque de chaleur dans la relation avec l'enfant, le manque de réponse aux signaux émotionnels de l'enfant)
- **l'absence de surveillance appropriée** (par exemple, l'enfant reste longtemps livré à lui-même, aucune réaction suite à des absences répétées faites par surprise, etc.)

• **Avant la récente réforme de 2012**, de nombreuses initiatives pour les enfants et les jeunes ont eu lieu dans le cadre du **Plan d'action national « Pour un cadre favorable aux enfants en Allemagne 2005-2010 » du gouvernement fédéral** (« *Dach des Nationalen Aktionsplans « Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010 (NAP) der Bundesregierung* »).

Ce plan 2005-2010 a fourni un large éventail de mesures de protection contre les risques, pour un développement harmonieux, l'intégration sociale et la croissance réussie des enfants et des adolescents en Allemagne. Ainsi, en se basant sur les expériences et les résultats de ce plan, les différents acteurs impliqués ont élaboré des lignes directrices et des perspectives pour la poursuite des actions pour la protection de l'enfance en Allemagne.

• La nouvelle loi fédérale sur la protection des enfants du 1er Janvier 2012 constitue la base pour des améliorations globales en matière de protection des enfants en Allemagne. Il renforce les compétences de l'ensemble des acteurs de la protection des enfants

La loi vise à apporter davantage de mesures de prévention et de possibilités d'intervention pour une meilleure assistance aux familles, aux parents et aux enfants, ainsi qu'une plus grande coopération entre les acteurs concernés et renforcer les réseaux de protection de l'enfance.

La loi est basée sur un important suivi des échanges entre les experts des États, des municipalités, des associations et de la science et utilise les connaissances du **programme d'action « prévention précoce »** et de l'expérience de travail des **tables rondes « de soins pour bénéficiaires dans les années 50 et 60 »** et **« abus sexuel des enfants »**.

La naissance d'un enfant confronte chaque famille à de nouveaux défis. Si la famille n'y est pas préparée et si aucun soutien n'est disponible, les parents peuvent parfois être dépassés par l'éducation de l'enfant. Dans de telles situations, les familles ont besoin d'un appui de tous les jours, souvent basique. **La formation et le développement des réseaux d'aide précoce est un axe majeur pour l'enfant et pour la jeunesse** du ministère fédéral en charge des Affaires familiales.

■ Protection des enfants contre la violence sexuelle

Le 27 Septembre 2011 a été adopté le **Plan d'action 2011 du gouvernement fédéral pour la protection des enfants et des jeunes contre la violence et l'exploitation sexuelle**. Ce plan d'action 2011 est un concept global pour la protection des enfants et des adolescents, et a été élaboré pour faire face à toutes les formes de violence et d'exploitation sexuelle. Pour ce faire, le gouvernement fédéral a adopté des recommandations issues de la table-ronde « *abus sexuel des enfants* » et de l'ancien « *commissaire indépendant pour le traitement des abus sexuels d'enfants* ».

■ Protection active de la jeunesse

Pour le gouvernement fédéral, il est important et essentiel que les dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse puissent toujours être respectées. Avec le slogan « la sécurité des enfants : il faut nous y tenir fermement ! » (« *Jugendschutz: Wir halten uns daran !* ») et « la protection de la jeunesse, pour mise en œuvre cohérente » (« *Jugendschutz konsequent umsetzen* »).

Le Plan d'action national a renforcé la protection de la jeunesse à tous les niveaux, avec comme ligne d'action « La protection active de la jeunesse », et a été réalisé en 2011-2013 pour les multiples projets et activités de protection aux niveaux fédéraux, régionaux et municipaux. Deux objectifs sont prioritaires pour le gouvernement fédéral : ce sont les mesures et les projets qui ont fait la preuve de leur efficacité qui constituent la base pour des échanges constructifs.

■ Maîtrise de l'information et de la jeunesse médias

Les enfants et les jeunes ont intégrés les médias dans leur vie quotidienne. Dans leurs rapports avec les médias, ils acquièrent les repères et les compétences essentielles pour leur participation dans notre société médiatique. Tout comme l'importance des médias dans la vie quotidienne des enfants et des adolescents augmente le niveau d'exigences sur les compétences des différents médias. L'éducation aux médias permet aux enfants et aux jeunes d'acquérir leur autonomie et leur indépendance.

■ La santé des enfants et des jeunes

Tous les enfants ont le droit de grandir en bonne santé. Les résultats actuels des enquêtes enfants et des jeunes montrent que c'est le cas avec la plupart des enfants. Cependant, les enfants issus de familles défavorisées sont affectés par des risques de santé nettement plus élevés que la moyenne. Les parents dans des situations difficiles doivent donc regarder le développement sain de leurs enfants aide et de soutien. Promotion de la santé et les soins de santé doivent être davantage impliqués dans le milieu de vie directe des enfants et des adolescents (centres de soins de jour, écoles).

■ Le constat

La jeunesse en Allemagne n'a pas de difficultés plus graves et n'est finalement pas très différente de celle des autres États membres de l'UE. Mais la jeunesse allemande montre actuellement des comportements à risque, avec par exemple dans l'utilisation imprudente et souvent excessive des produits du tabac, de boissons alcoolisées, de médicaments, d'une mauvaise alimentation ou même de drogues, auxquels se rajoutent de plus en plus le manque d'exercices physiques et une baisse de l'estime de soi, qui peuvent être liés à des problèmes psychologiques et sociaux et se traduire par des accidents de la vie plus fréquents, (par exemple des risques d'accidents de la circulation plus élevés, suite à une conduite avec prise de risques excessifs de voitures et de motocyclettes). Ces domaines à risque sont encore aggravés dans le cadre d'inégalités sociales pour des groupes particuliers de jeunes, notamment en raison de l'augmentation continue de la pauvreté en Allemagne depuis 10 ans.

En Allemagne, il existe 23 projets, programmes et activités sélectionnés qui sont dirigés vers les jeunes de différentes classes d'âge. Divers projets comme par exemple dans le cadre du programme pilote de « l'école de promotion de la santé » qui a atteint des centaines de milliers d'étudiants. Ces projets peuvent être trouvés dans tous les Länder allemands, mais également de nombreux autres projets destinés seulement à des groupes spécifiques de jeunes.

Financement

QUESTION 8 : Comment est financée la protection de l'enfance ? Quel est le budget consacré à cette politique (pour la prévention, voir aussi question n°7 ; pour les jeunes majeurs, voir aussi question n°6) ? Existe-t-il des disparités géographiques ? Si oui, comment s'expliquent-elles ? Comment ces dépenses ont-

elles évolué depuis 10 ans (voire plus si disponible) ? Et pourquoi ?

La protection de l'enfance est essentiellement financée par les communes et les Länder, avec le concours de l'Etat fédéral. En 2012, l'ensemble des dépenses publiques consacrées à la politique de l'enfance (et non à la seule protection de l'enfance au sens restrictif du terme) s'élevait à **32,2** Milliards d'Euros bruts (+ 5,6 % par rapport à 2011) et à 29,8 Mds€ nets après déduction de diverses recettes de 2,4 Mds€ (pour l'essentiel des contributions et des participations de tiers en application de critères tarifaires).

La majorité des dépenses brutes (63%), représentant près de 20,4 Mds€ pour l'accueil de la jeune enfance (de 3 mois à 6 ans), soit 7,0% de plus qu'en 2011. Après la déduction des revenus de l'ordre de 1,5 Mds€ ce sont 18,9 Mds€ nets qui y ont été consacrés (soit 8,9% de plus qu'en 2011).

Un quart de la dépense intérieure brute (25%), soit un total de plus de 8,2 Mds€ ont été utilisés pour de l'aide familiale à l'éducation. Environ 4,5 Mds€ sont consacrés à l'hébergement permanent de jeunes en dehors du domicile familial, dans des établissements d'éducation spécialisés ou pour d'autres formes d'hébergement. Par ailleurs, les dépenses pour l'aide sociale et familiale de l'éducation s'élève à 759 M€.

Enfin, plus de 5% des dépenses totales (soit 1,6 Mds€) ont été réalisées pour des politiques et des institutions en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, pour l'éducation parascolaire des enfants, pour des centres de loisirs et des centres de jeunesse.

Il n'est pas possible d'isoler finement à un niveau fédéral les dépenses relevant spécifiquement de la protection de l'enfance (https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/01/PD14_028_225.html).

Mesures de protection de l'enfance

QUESTION 9 : Quelles sont les différentes mesures de protection de l'enfance existantes ? Y a-t-il eu une démarche de diversification des mesures et si oui, quels résultats ont été obtenus ?

Il n'y a pas de liste limitative des mesures pouvant être proposées par le Jugendamt aux familles, ni des mesures pouvant être décidées par le juge de la famille sur la base de l'article 1666 (1) du Code civil allemand (BGB) : « **si le bien-être physique, moral ou psychique de l'enfant ou son patrimoine sont menacés, et lorsque les parents ne sont pas disposés ou pas en mesure de prévenir le danger** ».

L'énumération des mesures judiciaires envisageables figurant à l'article 1666 (3) du Code civil allemand (BGB) n'est qu'indicative, et non exhaustive, le législateur ayant précisé que si les conditions de l'article 1666 (1) sont réunies, « **les mesures nécessaires pouvant être prises par le juge sont en particulier les suivantes : injonction aux parents d'accepter les prestations proposées par les services sociaux ou sanitaires, injonction de respecter l'obligations scolaire, interdiction temporaire ou non-limitée de demeurer ou de se rendre en certains lieux fréquentés régulièrement par l'enfant, interdiction d'entrer en contact avec l'enfant, modifications ou retrait de l'autorité parentale** ».

L'intervention du juge se justifie alors par la nécessité d'imposer aux parents la mesure proposée par le Jugendamt.

L'article 1666a du BGB précise que « **les mesures entraînant une séparation de l'enfant et de sa famille ne peuvent être ordonnées que si le danger ne peut pas être évité d'une autre manière, en particulier par des aides publiques** » (y compris des aides éducatives).

QUESTION 10 : Existe-t-il des mesures de protection intermédiaires entre les mesures de suivi dans la famille et les mesures de « retrait » des enfants (par exemple un suivi très renforcé par un éducateur en milieu ouvert) ?

Oui. Le Jugendamt peut proposer des mesures provisoires à court terme (ex :présenter l'enfant à un médecin pour enfants), et doit faire imposer par le juge, si nécessaire, toutes les mesures qui lui paraissent appropriées dans la durée.

QUESTION 11 : Quelle est la proportion de mesures en milieu ouvert (maintien de l'enfant dans sa famille) et de placements (retrait de l'enfant de sa famille) ? Nombre de mesures et de mineurs concernés et évolution depuis 10 ans. Le nombre de mesures de séparation est-il considéré comme trop important ? Y a-t-il eu des réformes sur ce point ?

En 2011, 47.105 mesures de placement ont été décidées (dont 10.477 avec retrait de l'autorité parentale),

sur le total des 106.623 cas traités par les Jugendämter.

Moyens

QUESTION 12 : Y a-t-il une forme de planification de l'offre de protection (établissements, services, dispositifs, etc.) à une échelle territoriale ? Si oui, la décrire.

Comme indiqué en réponse à la question 2.2), il n'existe pas de pilotage centralisé au niveau fédéral, mais seulement des instances de concertation regroupant les autorités compétentes des Länder. De même, au niveau local, la coordination des politiques locales s'avère très souvent laborieuse, dans la mesure où l'action de chaque Jugendamt est dirigée par une **commission d'aide à la jeunesse**, composée majoritairement d'élus locaux.

Ce principe fondamental de la concertation, comme dans le cas du dialogue social dans la vie professionnelle, implique qu'il y ait juste un cadre juridique global adapté aux besoins des différents acteurs, mais il n'y aura pas d'instance supérieure pouvant arbitrer les débats pour imposer une décision, ni même une limitation dans le temps pour les discussions/négociations en cours.

QUESTION 13 : Existe-t-il des formations communes aux différents intervenants de la protection de l'enfance (travailleurs sociaux, juges, médecins, personnel scolaire,...) ? Si oui, à quel niveau sont-elles proposées (national ou local) ? Comment sont-elles financées et mises en œuvre ?

- Il existe bien entendu différents types de formation permettant d'accéder à un des emplois existant au sein d'un Jugendamt. Ainsi, ceux qui y travaillent ont soit suivi une formation ou des études dans le domaine social, soit en constituent le personnel administratif.

Les possibilités de débouchés professionnels sont nombreuses dans ce domaine pour venir en aide aux enfants et aux adolescents, avec par exemple :

un diplôme spécialisé est nécessaire pour les activités directement en contact avec les familles, à qui il faut apporter un soutien car elles éprouvent des difficultés sociales, ou à celles qui sont des familles vulnérables ayant besoin d'un soutien pour l'éducation des enfants. Il faut avoir effectué des études approfondies du travail social et socio-pédagogiques. Avec ce diplôme, différentes orientations professionnelles s'avèrent possibles, car le diplôme d'études du travail social destine en particulier à devenir chargé du suivi des familles et des enfants en difficulté (« **Berufsgruppen Sozialarbeiter** »), pédagogue social (« **Sozialpädagoge** »), éducateurs de quartiers (« **Streetworker** »), ou chargé de l'action sociale (« **Sozialwesen** »). En complément de ce cursus d'études, les personnes reçoivent une formation complète leur permettant d'occuper des fonctions dans les différents postes du Jugendamt.

en l'absence de ces diplômes d'étude, une personne peut également occuper la fonction d'aide familiale (« **Familienhelfer** ») dans le Jugendamt, dans les « services sociaux généraux » (« **allgemeinen sozialen Dienst** »). Dans ce cadre, le Jugendamt va déléguer ces personnes pour s'occuper de familles ne pouvant pas faire seuls face à leurs difficultés. La condition pour être apte à ces fonctions est d'avoir suivi une formation concernant les travailleurs sociaux. Une des possibilités est la profession d'éducateur agréée par l'État (« **Erzieher** »).

enfin, il existe également la possibilité de travailler dans le Jugendamt sans avoir pu suivre une formation initiale, en occupant des fonctions administratives internes dans cet organisme en tant que, par exemples, commis pour la communication de bureau (« **Kaufmann für Bürokommunikation** ») ou celle d'employé administratif (« **Verwaltungsfachangestellte** »), qui peut mener à différents postes (pour ces emplois, une formation préalable concernant l'administration locale est nécessaire).

- Par conséquent, les formations communes ne sont offertes que pour le personnel spécialisé (études sociales complétées par des formations spécialisées), et **ne sont organisées qu'à l'échelon local**. En effet, il faut souligner que la structure fédérale de l'Allemagne en 16 régions dotées de leur propre Constitution aboutit à la gestion locale par des gouvernements autonomes dans le domaine social, qui notamment décident des caractéristiques des formations de leurs personnels ainsi que des normes d'accueil pour les établissements spécialisés.

Ainsi, la mobilité géographique entre Länder pour les personnels employés dans les administrations locales est faible, car en cas de changement de région il faut procéder à l'évaluation des compétences de la personne et à l'habilitation de la formation suivie dans un autre Land. Ces difficultés sont par exemple un

problème typique pour les personnels travaillant pour l'éducation nationale, car les diplômes ne sont reconnus qu'au niveau régional et le niveau de qualité de formation est variable d'une région à l'autre (considérée d'excellente qualité en Bavière, en revanche située en fin de classement dans le Brandebourg et à Berlin).

- Le financement et la mise en œuvre de ces formations n'est donc organisée qu'au niveau local, des recherches approfondies n'ayant pas permis d'aboutir à des chiffrages comparatifs entre Länder.

QUESTION 14 : Existe-t-il des procédures d'habilitation, d'évaluation ou de contrôle des établissements et services accueillant des enfants ? Comment sont-elles mises en œuvre ?

Oui. La nécessité d'une habilitation ou d'une autorisation pour les personnes ou établissements chargés des enfants est précisée aux articles 43 à 49 du livre VIII du Code des lois sociales (SGB VIII). L'article 46 du SGB VIII précise notamment que l'autorité chargée de l'habilitation doit ensuite vérifier sur place, en fonction des besoins, que les conditions nécessaires sont toujours réunies. Les contrôleurs envoyés par cette autorité doivent pouvoir accéder à tous les locaux de l'établissement et s'entretenir avec les enfants et le personnel.

La détermination exacte de l'autorité chargée de l'habilitation et du contrôle relève du droit de chacun des Länder, et n'est pas unifiée au plan fédéral (art. 49 du SGB VIII).

Evaluation des pratiques et du dispositif dans son ensemble

QUESTION 15 : Existe-t-il des référentiels ou des recommandations de bonnes pratiques ? Par qui sont-ils élaborés ? Leur mise en œuvre est-elle contrôlée/vérifiée ? Comment ?

Voir réponse à la question 2. C'est principalement le comité fédéral des offices de la jeunesse des Länder (CFOJL) qui élabore les normes de référence et guides de bonnes pratiques à l'égard des Jugendämter communaux, en particulier les « recommandations pour les services de placements en matière d'adoption », qui font l'objet d'une actualisation régulière. En effet, les organismes au niveau fédéral ont, notamment dans le cas du CFOJL, pour mission à veiller à l'harmonisation d'un cadre juridique cohérent au niveau fédéral.

Les publications et recommandations de ce comité fédéral sont disponibles sur internet à l'adresse suivante : www.bagljae.de

QUESTION 16 : Existe-il des outils et organismes d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des mesures de protection (suivi d'indicateurs, études de cohortes, etc.) ? Quels sont les principaux enseignements ? Fournir les études pertinentes les plus récentes.

- Des recherches approfondies n'ont pas permis de révéler l'utilisation concrète d'indicateurs par certains Länder sur la mise en œuvre des mesures de protection, dont les études seraient mises à disposition du public :

il existe pourtant des études approfondies qui sont considérées comme des références ;

le seul aspect approchant, est celui d'analyser la nature des principales demandes adressées par les citoyens aux services sociaux, dans le cadre d'une plateforme téléphonique commune aux services publics locaux de grandes villes.

- Par conséquent, il paraît fort probable que ces études restent réservées à un usage interne. D'ailleurs, les autorités administratives allemandes ont pour habitude de ne fournir aucun chiffre, même dans le cas de demandes précises et répétées sur des sujets considérés comme sensibles (cf. concernant des études précédentes : fraude aux prestations sociales, tourisme médical, etc.). Il a été répondu à chaque fois qu'aucune donnée n'était disponible.

Dans le cas particulier des Offices de la Jeunesse ou Jugendämter, il existe depuis 2012 des articles approfondis soulignant la très forte croissance des mesures de placement d'enfants en dehors de leurs familles biologiques sur la période 2007-2012 (+43%), qui s'accompagne de difficultés croissantes des conditions de travail des personnels spécialisés (nombreux témoignages) et donc de mise en œuvre des mesures.

Dans la mesure où la pauvreté a fortement augmenté en Allemagne comme en France ces 10 dernières

années², cette évolution est globalement corrélée avec la croissance des sollicitations des Jugendämter.

• Les 2 principales études :

► **Pluto, Liane (2005)**: Moderniser la gestion administrative des Offices de la jeunesse - Impulsion, développements et évaluation. Les résultats empiriques d'un recensement (« **Verwaltungsmodernisierung bei Jugendämtern - Impulse, Entwicklungen, Bewertungen**. Empirische Befunde einer Vollerhebung » (In Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 36. Jg., H. 2, S. 20-36)

► **H. Kindler (2006)** présente un modèle d'évaluation développé par l'Institut allemand pour la jeunesse (*Deutsches Jugendinstitut –DJI*) qui s'appuie également sur des recherches anglo-saxonnes. Ce modèle comprend 8 étapes :

- réception d'une information afin d'évaluer l'urgence et le délai de prise de contact avec l'enfant ou les parents ;
- contact avec la famille et recueil d'informations afin d'évaluer la sécurité de l'enfant dans son milieu actuel en attendant une intervention ;
- vérification des suspicions de maltraitance afin d'évaluer le danger à venir et d'étayer une éventuelle demande de limitation de l'autorité parentale ;
- estimation des compétences éducatives des parents afin de déterminer les objectifs d'éventuelles mesures ;
- estimation des déficits et des ressources de l'enfant afin d'apprécier les besoins éducatifs ;
- estimation des risques de maltraitance à moyen terme à l'aide d'instruments standardisés permettant de prédire le niveau de risque ;
- estimation des ressources familiales afin de favoriser des contacts positifs ;
- estimation de la volonté de changement des parents, dont dépendra la forme d'intervention des services d'aide à la jeunesse.

Les professionnels doivent bénéficier de supervisions et de formations continues pour ne pas biaiser cette évaluation. L'évaluation du danger est l'un des principaux points faisant débat sur la protection des enfants en Allemagne, qui doit être mis en lien avec l'évaluation de la qualité des services socio-éducatifs.

Ces deux points font l'objet de nombreuses réticences chez les professionnels de l'enfance, mais de nombreuses recherches chez les universitaires.

QUESTION 17 : Y a-t-il une autre problématique qu'il vous paraît important de présenter ?

Il est essentiel de souligner que la protection de l'enfance, en Allemagne, est assurée et financée de manière extrêmement décentralisée, ce qui rend particulièrement difficile l'accès à des statistiques nationales.

² La paupérisation a fortement progressé depuis 10 ans au sein de la population allemande : selon l'Institut allemand pour la recherche économique (DIW), la pauvreté a augmenté de 190% durant la période 2000-2010, soit une hausse de 8 à 15 millions de personnes. Actuellement, au regard d'une population estimée à 82 millions d'habitants et à environ 41,7 millions d'actifs, cette situation est qualifiée d'« alarmante », et elle continue à se dégrader.

Concernant la récente période 2008-2011, le taux de pauvreté en Allemagne a continué à se dégrader significativement. Ainsi, celui-ci a évolué de manière identique sur la période en Allemagne comme en France avec 1 point de hausse, pour atteindre respectivement près de 16% et de 14%, soit à 1,8 points au-dessus de celui observé en France.

La dynamique de la paupérisation contribue à la fragilisation du modèle social allemand. Selon une enquête du journal « *Spiegel* » en 2012, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté ne cesse d'augmenter, notamment dans les grandes villes où il atteint fréquemment près de 20%.

Annexe 2. Système de protection de l'enfance en Belgique



Paris, le 5 juin 2007

Ministère de la Justice

A. La déjudiciarisation de l'aide sociale à la jeunesse en Belgique

En 1978, le gouvernement belge a entamé des travaux en vue de réformer l'État belge. Ces travaux visaient à poursuivre l'autonomisation des communautés culturelles avec la création de conseils culturels pour les matières culturelles. L'idée émise était d'étendre la compétence de ces communautés à d'autres matières, **essentiellement sociales**. Par ailleurs plusieurs courants d'opinion souhaitaient faire sortir la protection de la jeunesse du giron de la justice avec **comme dénominateur commun de la confier à une autorité plus sociale**, présumée plus sensible à la problématique de la jeunesse.

C'est dans ce contexte d'un transfert des matières à caractère social du pouvoir national vers celui des communautés que la protection de la jeunesse leur a été attribuée **avec une exception en ce qui concerne les matières qui relèvent du droit civil, du droit pénal ou du droit judiciaire**.

La protection sociale de la jeunesse étant désormais de la compétence des communautés et réglée pour la communauté française par le décret du 4 mars 1991 (I) La loi initiale du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse ne vise plus désormais que la seule protection judiciaire de la jeunesse (II).

I La protection sociale de la jeunesse.

Depuis 1988, les Communautés française, flamande et germanophone sont compétentes :

- d'une part, pour tout ce qui concerne la protection des mineurs en danger, tant au plan de l'élaboration des normes relatives à cette protection que de l'exécution de ces normes, notamment au niveau de la mise en place des moyens et infrastructures nécessaires ;

- d'autre part, pour tout ce qui concerne l'exécution des mesures de protection à l'égard des mineurs délinquants en ce compris l'infrastructure et les moyens nécessaires à leur prise en charge.

Le personnel de l'Administration chargée de l'exécution de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse - à savoir l'office de la protection de la jeunesse (tant de l'administration centrale que des services extérieurs, c'est-à-dire les services sociaux des tribunaux de la jeunesse et les établissements de l'état) - ont été transférés du Ministère de la Justice aux Ministères des communautés française, flamande et germanophone.

Le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse (Communauté française)

Le décret adopté par le Conseil de la Communauté française en 1991 s'applique :

- aux jeunes en difficulté et aux personnes qui éprouvent de graves difficultés dans l'exécution de leurs obligations parentales ;
- aux enfants dont la santé ou la sécurité est en danger ou dont les conditions d'éducation sont compromises par son comportement, celui de sa famille ou de ses familiers ;
- aux personnes et services du secteur de l'aide à la jeunesse ou de la protection de la jeunesse.

La mise en œuvre concrète de cette réforme se traduit par :

A. Le droit à l'aide spécialisée et le respect des droits fondamentaux ainsi que la priorité de l'aide dans le milieu de vie

Ces droits sont pour la plupart inspirés de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, signée à New-York le 20 novembre 1989, ratifiée par l'État national le 25 novembre 1991, mais préalablement adoptée en Communauté française par un décret du 3 juillet 1991. Ce sont essentiellement :

1° En ce qui concerne le respect des droits des jeunes en général

- le droit à l'aide spécialisée ;
- le respect des droits des jeunes et de leurs convictions religieuses, philosophiques et politiques, ainsi que le respect, par les services d'un code de déontologie ;
- l'information des personnes quant à leurs droits et obligations ainsi que la motivation et la notification des décisions d'aide ;
- l'audition des personnes intéressées à l'aide ;
- l'accord écrit du jeune bénéficiaire de plus de 14 ans ou celui des personnes qui assurent sa garde en fait s'il a moins de 14 ans ;
- la possibilité de se faire accompagner de la personne de son choix lors d'une demande d'aide - la priorité donnée à l'épanouissement du jeune dans son milieu familial de vie ;
- la limitation de la durée des mesures d'aide ou de protection ;
- la consultation du dossier relatif à l'aide par les intéressés ou leurs avocats.

2° En ce qui concerne le respect des droits des jeunes placés

- le droit de communiquer avec la personne de son choix et en tout cas avec son avocat ;

- la visite de l'autorité de placement - le droit à l'argent de poche ;
- les garanties pour éviter les transferts/sanction et la préparation du jeune à son transfert.

3° en ce qui concerne le respect des droits des jeunes confiés au groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse

- la fixation, par le Gouvernement, d'un règlement général porté à la connaissance du jeune placé et l'accès aux institutions réservé aux jeunes poursuivis pour des faits qualifiés infractions ;
- l'élaboration d'un rapport médico-psychologique et d'une étude sociale pour tout placement de plus de 45 jours, et la communication des conclusions de ces documents à l'avocat du jeune ;
- l'accueil en milieu fermé réservé aux institutions publiques de protection de la jeunesse ;
- les garanties quant aux mesures d'isolement.

Toutes ces dispositions rappellent que le fil conducteur de ces décisions doit être l'intérêt du jeune lui-même. **C'est pourquoi un Délégué général aux droits de l'enfant dont la mission, proche de celle d'un ombudsman**, consiste à veiller à la sauvegarde des droits et des intérêts de tous les enfants et de tous les jeunes, notamment dans le cadre de l'aide à la jeunesse. L'institution du Délégué général a été confirmée par voie de décret le 20 juin 2002.

B. La priorité donnée à la prévention générale

Ce principe trouve son expression dans la création des conseils d'arrondissement d'une part et dans celle du conseil communautaire d'autre part.

1) Les conseils d'arrondissement de l'aide à la jeunesse

Il y a un conseil d'arrondissement au chef lieu de chaque arrondissement judiciaire.

Rôle du conseil d'arrondissement est double

- d'une part, il a une mission **de prévention générale** sur l'arrondissement où il a son siège ;
- d'autre part, il est chargé de **la programmation des besoins** de l'arrondissement en matière de services nécessaires.

Composition

Composé **de personnes privées** (12 à 24 membres selon l'importance de l'arrondissement) qui sont nommées par le gouvernement de la Communauté française pour un terme de six ans - le cas échéant renouvelable - le conseil d'arrondissement est **représentatif des secteurs qui se préoccupent de près ou de loin des problèmes de la jeunesse**. Un tiers des membres est nommé parmi les membres des conseils de l'aide sociale de l'arrondissement, un tiers est nommé parmi les personnes qui collaborent à l'aide à la jeunesse, à la protection de la jeunesse ou à la protection de la mère et de l'enfant, soit parents d'accueil. Le dernier tiers est nommé parmi les personnes attestant de leurs connaissances en matière d'action sociale,

médicale, culturelle, éducative, de logement ou d'emploi et de formation en faveur de la jeunesse et de la famille, et parmi des membres de la police locale.

Un juge de la jeunesse et un membre du parquet de la jeunesse sont invités à participer aux travaux du conseil avec voix consultative.

Pour faire le lien avec l'aide individuelle, le conseiller et le directeur de l'aide à la jeunesse de l'arrondissement ainsi que leurs adjoints éventuels assistent également à ces travaux avec voix consultative.

2) Le Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse

Composé lui aussi de personnes privées, également représentatives de tout le secteur de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse pour l'ensemble de la Communauté française, il est un **organe de référence dont la compétence est essentiellement de donner des avis et de faire des propositions au gouvernement de la Communauté française sur toutes matières intéressant tant l'aide à la jeunesse que la protection de la jeunesse.**

C. La déjudiciarisation

Des conseillers de l'aide à la jeunesse et des directeurs de l'aide à la jeunesse au sein de chaque arrondissement judiciaire, dont l'indépendance des décisions est garantie, dirigent respectivement **le service de l'aide à la jeunesse**, divisé en trois sections (sociale, de prévention générale, administrative) et **le service de protection judiciaire** comportant deux sections (sociale, administrative), lesquels sont mis à leur disposition pour l'accomplissement de leur mission.

Le conseiller est chargé d'apporter **l'aide individuelle** aux jeunes en danger ou en difficulté. En confiant le soin de faire apporter l'aide individuelle aux jeunes et à leur famille à un fonctionnaire dont c'est la mission spécifique et permanente, le législateur a entendu faire du conseiller la cheville ouvrière de l'aide spécialisée, **véritable pendant du juge de la jeunesse au niveau social.**

Les missions du conseiller sont les suivantes :

- un rôle de médiateur, dont l'objectif doit être d'inciter le jeune et sa famille à se prendre eux-mêmes en charge en s'adressant aux diverses instances sociales propres à les aider au plan local ;
- il ne peut jamais leur imposer une solution: son action est impérativement subordonnée à l'accord des personnes intéressées à l'aide, et en priorité à celui du jeune lui-même s'il a plus de 14 ans ;
- dans les situations où le danger encouru par le jeune est tel qu'il faut **imposer une mesure d'aide « contrainte »** le tribunal de la jeunesse constitue une instance de recours des décisions des conseillers et directeurs. Chargé d'arbitrer les conflits qui lui sont soumis, le tribunal est limité dans sa décision, à la demande, comme en matière civile.

Le tribunal de la jeunesse a compétence pour intervenir au fond (c.à.d. par jugement, en audience publique) **dans les situations de danger nécessitant l'imposition d'une mesure d'aide.**

Toutefois, dans l'esprit de la déjudiciarisation, les situations où le tribunal peut intervenir sont circonscrites et, s'il intervient, il ne garde pas le suivi du dossier: La mise en œuvre de la mesure « d'aide contrainte » est assurée par le directeur de l'aide à la jeunesse, lequel a pour mission d'essayer de négocier un accord avec les intéressés en vue de ramener le traitement de la situation au niveau du conseiller.

II La loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse suite à la communautarisation ne vise plus que la protection judiciaire de la jeunesse.

Demeure de la compétence du pouvoir fédéral

- *l'organisation des tribunaux* et des chambres de la jeunesse des cours d'appel
- *les mesures à l'égard des parents*, dont seules restent la tutelle aux allocations familiales et la déchéance de l'autorité parentale

Contrairement à la tutelle aux allocations familiales, **le tribunal** peut, en prononçant la **déchéance**, confier en ce qui concerne la Communauté française, une mission au conseiller de l'aide à la jeunesse: il peut tout en lui confiant le mineur, le charger de désigner le tuteur.

A noter que c'est le seul cas où le conseiller de l'aide à la jeunesse exécute un mandat judiciaire. Par ailleurs, le conseiller se voit confier une mission importante en matière d'exécution de la mesure de déchéance.

En effet, le conseiller est le passage obligé pour l'intervention, notamment financière, de la Communauté française dans le cadre de l'aide à apporter à l'enfant dont les parents sont déchus.

Il convient de noter que tant la tutelle que la déchéance ne peuvent être décidées que par jugement. Par contre, **le tribunal de jeunesse ne peut plus décider une assistance éducative.**

- *les mesures à l'égard des mineurs délinquants*

Le tribunal de la jeunesse ne connaît plus que des réquisitions du procureur du Roi relatives aux mineurs poursuivis du chef d'un fait qualifié infraction.

La notion d'établissements d'observation et d'éducation surveillée de l'état est remplacée, en Communauté française par les institutions publiques de protection de la jeunesse, à régime ouvert et fermé, réservé **aux seuls** mineurs délinquants.

La décision judiciaire doit préciser la durée de la mesure, et si elle prescrit un régime éducatif fermé. La prolongation éventuelle doit avoir une durée déterminée, être prononcée par jugement et ne peut dépasser le jour où le jeune atteint l'âge de 20 ans.

- *la compétence territoriale et à la procédure applicables aux tribunaux de la jeunesse à certaines dispositions générales*

La communautarisation, et par voie de conséquence le décret de la communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, n'ont aucune influence directe sur les dispositions de la loi du 8 avril 1965 qui ont trait à cette matière, celle-ci étant restée de la compétence du pouvoir fédéral.

- les dispositions pénales

Ces dispositions, qui visent à punir les adultes qui commettent des infractions à l'aide de mineurs, n'ont subi aucune modification suite à la communautarisation de la protection sociale de la jeunesse, les communautés n'étant pas compétentes pour les modifier.

- les dispositions civiles demeurent de la compétence du pouvoir fédéral et ont été intégrées soit dans le code civil soit dans le code judiciaire.

Mises à part les dispositions relatives à la tutelle aux allocations familiales et à la déchéance de l'autorité parentale, les dispositions de la loi du 8 avril 1965 sont désormais centrées sur la protection des mineurs délinquants, **la protection des mineurs en danger étant réglée dorénavant en Communauté française, par le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, et par des dispositions de même nature datant de 1985 pour la Communauté flamande et de 1991 pour la Communauté germanophone.**

Annexe 3. Système de protection de l'enfance au Canada

Note MdL Canada /La protection de l'enfance au Canada/Mai 2014

Le Canada est un état fédéral constitué de 10 provinces et de trois territoires. Les compétences sont réparties entre l'Etat fédéral et les provinces selon les dispositions de la loi constitutionnelle de 1867.

En matière législative, il en résulte une répartition des pouvoirs et des champs de compétences respectifs du gouvernement fédéral et des provinces, conformément aux articles 91, 92 et 93 de la Loi constitutionnelle de 1867. Si l'édiction de la loi pénale applicable aux mineurs relève de la compétence du gouvernement fédéral, les règles relatives à la protection de la jeunesse et l'aide à l'enfance relèvent de la compétence exclusive des provinces, qui ont ainsi compétence d'édicter et de mettre en oeuvre les règles applicables sur leur territoire.

Pour illustrer ces éléments, nous allons vous présenter principalement le dispositif de deux provinces. Le choix s'est porté sur le Québec et l'Ontario, à raison de leur orientation juridique continentale et anglo-saxonne, mais aussi de leur prévalence démographique (soit plus de deux tiers de la population totale).

I- PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU DISPOSITIF

1- Quelle est la population totale du pays et la proportion de mineurs (en précisant l'âge de la majorité)?

Le Canada est peuplé de 35 344 962 personnes selon les estimations fondées sur les comptes du Recensement de 2011. La proportion de mineurs au sein de chaque province oscille entre 21 et 24% (21,5% au Québec, 23,7% en Ontario, au Yukon 23,8%, 21,6% Colombie Britannique). Seule une province, le Nunavut, se démarque avec un pourcentage de mineur nettement supérieur à la norme, environ 42% de sa population totale.

L'âge de la majorité est laissé à l'appréciation des provinces. Il en résulte une certaine hétérogénéité sur l'ensemble du territoire. Si un individu atteint la majorité à l'âge de 18 ans en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard, il faut atteindre l'âge de 19 ans en Ontario, en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve-et-Labrador, au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

2- Quelle est l'organisation actuelle de la protection de l'enfance dans votre pays de résidence?

Les règles relatives à la protection de la jeunesse et l'aide à l'enfance relèvent de la responsabilité des provinces. Il en est logiquement de même pour ce qui relève de l'organisation et du fonctionnement de l'ensemble des services relatifs à la protection des enfants en danger.

Les gouvernements provinciaux ont ainsi le pouvoir de mettre en place des agences de protection de l'enfance ayant le mandat d'intervenir et de légiférer afin de régir ces organismes.

S'agit-il d'une politique nationale ou d'une politique conduite à un niveau territorialisé?

Eu égard aux précisions formulées ci-dessus, les politiques en matière de protection de l'enfance sont déterminées et conduites au niveau des provinces.

Comment est assuré le pilotage de cette politique? L'organisation actuelle pose-t-elle des problèmes, quelles solutions sont envisagées pour y remédier?

Voir éléments de réponse ci-dessus. Cette organisation ne pose pas de difficulté dans la mesure ou, d'une part, elle est conforme aux dispositions constitutionnelles et, d'autre part, ou il revient à chaque province de décider des moyens nécessaires à la mise en oeuvre de cette politique.

Existe-t-il une structure nationale chargée de ce pilotage? Quelles sont sa nature et ses missions?

Non.

Qui est compétent pour chaque type d'intervention? Quel est le rôle des différentes institutions, y compris l'institution judiciaire? Comment sont-elles articulées entre elles? Caractériser le public visé (âge, critère juridique d'entrée dans le dispositif -danger ou risque de danger-; nombre de miniers concernés...)?

> ***Le choix d'un organisme unique au Québec***

Au Québec, la *Loi sur la protection de la jeunesse et la loi sur les services de santé et les services sociaux* régit les questions touchant à la protection de la jeunesse et à l'aide à l'enfance et établit les droits des enfants et des parents, ainsi que les principes directeurs des interventions sociales et judiciaires en matière de protection de la jeunesse au Québec.

Aux termes de cette loi, l'application des mesures est confiée à la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ), structure administrative constituée du personnel administratif et des « *personnes autorisées* » qui travaillent sous l'autorité du **directeur de la protection de la jeunesse**. Il y a 19 directeurs de la protection de la jeunesse au Québec chacun rattaché un centre jeunesse.

Les centres jeunesse sont des organismes de protection de l'enfance et de la jeunesse. Ils sont constitués d'équipes de travailleurs sociaux et d'éducateurs spécialisés ainsi que des services des employés des centres de réadaptation ou des foyers de groupes et d'un réseau de familles d'accueil. Ils peuvent aussi être amenés à collaborer avec d'autres organismes comme les écoles, les centres locaux de services communautaires, les hôpitaux et les organismes communautaires.

La loi confère le droit d'intervenir aux directeurs de la protection de la jeunesse dans deux cas bien précis. En premier lieu, le directeur de la protection de la jeunesse a mandat d'intervenir pour faire cesser la situation qui compromet la sécurité ou le développement d'un enfant et pour éviter qu'elle ne se reproduise. Selon l'article 38 de la Loi, « *Pour l'application de la présente loi, la sécurité ou le développement d'un enfant est considéré comme compromis lorsqu'il se retrouve dans une situation d'abandon, de négligence, de mauvais traitements psychologiques, d'abus sexuels ou d'abus physiques ou lorsqu'il présente des troubles de comportement sérieux.* »

Le directeur a ainsi la responsabilité de recevoir et évaluer les signalements. Il faut cependant noter que la majorité des signalements reçus ne donnent pas lieu à une prise en charge de la situation de l'enfant par le directeur de la protection de la jeunesse. En effet, sur les 80 540 signalements reçus au cours de l'année 2012-2013, seul 37,9% des signalements ont été dit recevables, c'est à dire que l'enfant est considéré comme ayant besoin de protection après avoir franchi les différentes étapes du processus d'évaluation. Le nombre d'enfants dont la situation a été prise en charge par la Direction de la protection de la jeunesse en 2012-2013 s'élève à 32 239 enfants, ce qui représentait environ 2 % des enfants du Québec. Ce nombre demeure stable comme l'illustre le tableau ci-dessous.

5. Enfants dont la situation est prise en charge par le OPJ

Présomptions	2011-2012						2012-2013					
	0-5	6-12	13-15	16-17	Total	%	0-5	6-12	13-15	16-17	Total	%
Abandon	109	372	405	581	1 467	4,5 %	102	310	361	514	1 287	4,0 %
Abus physique	461	1 314	583	418	2 776	8,7 %	502	1 362	576	448	2 888	8,9 %
Risque sérieux d'abus physique	420	299	83	56	858	2,7 %	452	327	87	59	825	2,9 %
Abus sexuel	49	274	227	265	815	2,5 %	39	290	222	248	799	2,5 %
Risque sérieux d'abus sexuel	137	222	104	54	517	1,6 %	135	236	87	62	520	1,6 %
Mauvais traitements psychologiques	1 296	1 979	810	795	4 790	15,1 %	1 362	2 175	872	719	5 128	15,9 %
Négligence	1 750	3 148	1 581	1 092	7 571	23,9 %	1 861	3 250	1 586	1 192	7 989	24,8 %
Risque sérieux de négligence	2 024	2 684	1 326	1 153	8 087	25,5 %	2 068	2 589	1 186	1 155	7 008	24,5 %
Troubles de comportement sérieux	1	304	1 642	2 913	4 860	15,3 %	1	314	1 956	2 934	4 805	14,9 %
Total	7 147	18 586	8 781	7 237	31 741	100,0 %	7 422	18 853	8 533	7 331	32 239	100,0 %

Tout signalement retenu va être par la suite évalué. Selon les conclusions, le directeur de la protection de la Jeunesse peut retirer immédiatement l'enfant du milieu pour une période de 24 heures si des mesures d'urgences s'imposent, ou favoriser l'adhésion des parents et de l'enfant de plus de 14 ans en proposant l'application de mesures volontaires. Enfin, s'il le juge nécessaire, il peut saisir le tribunal compétent, la chambre de la jeunesse de la Cour du Québec.

Dans le cas où l'évaluation de l'enfant nécessite un plan d'intervention, le Directeur de la protection de la jeunesse mandate une personne employée des centres jeunesse en lui confiant une « autorisation » pour intervenir dans la situation d'un enfant et de sa famille. Cette personne a la responsabilité du plan d'intervention dans lequel elle implique l'enfant et ses parents et, s'il y a lieu, les autres personnes des centres jeunesse impliqués dans la mise en œuvre des services. Si d'autres organismes sont impliqués, elle coordonne le plan de services individualisés.

Par ailleurs, la police et d'autres organismes de santé ont conclu un accord provincial multi-sectoriel de collaboration afin de garantir la protection et le soutien efficaces des enfants victimes de violence ou de négligence.

En second lieu, le directeur de la protection de la jeunesse intervient à l'égard des adolescents de 12 à 17 ans dans le cadre de l'application de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Il porte alors le titre de directeur provincial et exerce les fonctions conférées par cette loi.

> *La dissociation des services en charge de la protection de la jeunesse en Ontario*

En Ontario, la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* est le principal texte législatif faisant la promotion de la protection des intérêts supérieurs et du bien-être de l'enfant. D'autres lois importantes ont pour objet de protéger les enfants, à savoir la *Loi portant réforme du droit de l'enfance* du 1er août 2002 et la *Loi sur le droit de la famille* du 13 août 2002. Le principe fondamental de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille de l'Ontario* demeure la protection des enfants contre les blessures dont ils peuvent être victimes.

Il incombe au ministère des services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario de faire appliquer les lois en vertu desquelles les services à l'enfance sont offerts dans la province et de financer lesdits services. Ainsi, la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* donne au Ministre des services à l'enfance et à la jeunesse le pouvoir d'élaborer des politiques et programmes, de mettre en place et de surveiller des sociétés d'aide à l'enfance ainsi que les autres organismes approuvés.

En Ontario, les services de protection et d'aide à l'enfance sont donc fournis par ses sociétés d'aide à l'enfance (SAE). Il y a 46 sociétés d'aide à l'enfance. Six sociétés d'aide à l'enfance sont autochtones et trois sont à caractère confessionnel (deux catholiques et une juive). Chaque société est un organisme sans but lucratif autonome dirigé par un conseil d'administration dont les membres élus proviennent de la collectivité locale. Elles sont financées entièrement par le ministère des services à l'enfance et à la jeunesse, lequel assure par ailleurs leur contrôle.

Les sociétés d'aide à l'enfance ont un rôle uniquement en matière d'aide à l'enfance et de protection des mineurs en danger par la mise en œuvre des moyens suivants:

- Réaliser des enquêtes sur les signalements ou toute preuve de mauvais traitements et de négligence à l'égard des enfants âgés de moins de 16 ans qui sont sous leur responsabilité ou leur supervision. En effet, la limite d'âge actuelle pour un enfant ayant besoin de protection est de 16 ans. Cela signifie que si une jeune personne ne recevait pas les services de la SAE avant son 16ème anniversaire, il ou elle ne sera pas admissible aux services ;
- Signalement de cas et, lorsque cela est nécessaire, prise de mesures de protection;
- Dispenser des soins aux mineurs et assurer la surveillance des mineurs qui leur sont confiés;
- Conseiller et soutenir les familles afin d'assurer la protection des mineurs ou prévenir toute situation de danger;
- Placer les mineurs en vue de leur adoption.

Lorsque l'agence de protection de l'enfance reçoit un signalement de cas de maltraitance, il est directement confié à un travailleur des services de protection de l'enfance. Il va évaluer la situation et s'assurer que l'enfant vit dans un environnement sûr jusqu'à ce que la situation s'améliore. Même si les normes et les exigences qui régissent les enquêtes de protection de l'enfance sont fixées à l'échelle provinciale, toutes les agences ontariennes de protection de l'enfance sont des organisations indépendantes qui établissent leur propre protocole d'intervention en concertation avec les services de police, les établissements d'enseignement et les établissements de santé publics locaux.

3- Cette politique a-t'elle fait l'objet d'évolutions importantes ces dernières années? Pour quelles raisons ont-elles été initiées? Quels résultats ont été observés?

Au Québec, depuis son adoption en 1977, la « Loi sur la protection de la jeunesse » a été amendée plusieurs fois, la dernière fois en 2006. Les amendements adoptés le 14 juin 2006 ne remettent pas en question les grands principes de la Loi. Ils introduisent des durées maximales de placement de façon à assurer à l'enfant, en tenant compte de son âge et des capacités éducatives de ses parents, un projet de vie stable et une continuité de ses liens d'attachement. De plus, ils favorisent les approches volontaires avec une entente des parents et de l'enfant plutôt qu'un placement judiciaire.

4- La législation comprend-elle un principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire par rapport aux autres interventions? Quelle est le nombre de mineurs protégés et quelle est la proportion des mineurs dans chacun des cadres d'intervention, Y a-t'il une stratégie pour limiter le recours à l'intervention judiciaire?

> Au Québec

Les mesures d'interventions sont diverses, mais les directives données par les directeurs de la protection de la jeunesse privilégient, lorsque la situation le rend possible, le maintien de l'enfant dans son milieu familial. Cela représente un réel défi, car il faut engager les parents dans une démarche d'aide et mobiliser les ressources du milieu en mesure de les soutenir afin qu'ils puissent répondre aux besoins de leur enfant. Lorsque cela n'est pas possible, les directeurs de la protection de la jeunesse explorent la possibilité que l'enfant soit confié à une personne de son entourage familial. Depuis 2010, on observe une hausse constante de l'implication des personnes de la parenté d'un enfant qui acceptent que ce dernier leur soit confié (29 %). Ainsi, 59 % des enfants concernés par des mesures

d'interventions de la DPJ, vivent dans leur milieu familial ou auprès d'une personne significative comme l'illustre le tableau ci-dessous.

6. Milieu de vie des enfants à l'application des mesures

Au 31 mars 2013

Régions	Suivi dans le milieu familial	Conté à un tiers significatif	RTF	CR et RI	Autres ressources	Total
Ci Bas-St-Laurent	303	43	173	50	0	569
Ci Saguenay-Lac-Saint-Jean	388	57	348	69	0	862
Ci Québec - RI	774	185	409	169	0	1 517
Ci Mauricie et Centre-du-Québec	863	191	782	77	0	1 911
Ci Estrie	476	123	349	92	0	1 040
Ci et famille Bouché	495	137	273	166	0	1 071
Ci Montréal - RI	1 300	421	858	776	3	3 358
Ci Outaouais	538	105	276	43	0	962
Ci Abitibi-Témiscamingue	581	146	281	75	0	1 083
Ci Côte-Nord	394	153	161	46	0	754
Ci Gaspésie/les Îles	149	36	147	38	0	360
Ci Chaudière-Appalaches	592	77	314	91	0	1 074
Ci Laval	254	39	108	126	1	528
Ci Lanaudière	534	113	178	183	0	1 208
Ci Laurentides	994	185	338	249	4	1 830
Ci Montérégie	1 471	427	786	551	0	3 235
Total	10 104	2 418	6 041	2 781	8	21 352

CR : Centre de réadaptation en centre jeunesse incluant les foyers de groupe

RI : Ressource intermédiaire

RTF : Ressource de type familial (famille d'accueil)

Autres ressources : Ressources d'hébergement autres que famille d'accueil ou centre de réadaptation, par exemple un centre spécialisé en toxicomanie

Tout au long de la procédure de prise en charge de l'enfant le directeur de la protection de l'enfant doit réviser périodiquement sa situation.

> En Ontario

Lorsqu'un travailleur des services de protection de l'enfance établit qu'un enfant a besoin de protection, l'organisme s'efforce d'abord de convaincre la famille de résoudre le problème sur une base volontaire. Dans certains cas, l'organisme doit cependant prendre d'autres mesures pour assurer la sécurité de l'enfant et il lui faut parfois obliger la famille à travailler avec lui à la mise en oeuvre d'une solution en s'adressant aux tribunaux pour obtenir une ordonnance confiant l'enfant à sa surveillance ou en prenant en charge l'enfant en vertu d'une tutelle temporaire ou permanente.

En 2010, les sociétés de l'aide à l'enfance ont reçu 156 000 appels de professionnels et de membres de la collectivité qui croyaient que des enfants ou des jeunes étaient victimes de mauvais traitement ou de négligence. Seuls 78 500 appels étaient de nature assez grave pour qu'une enquête soit réalisée. Sur l'année 2009-2010, plus de 27 000 enfants et quelque 25 000 familles ont reçu des services offerts par une société d'aide à l'enfance. Dans 90 % des cas où les SAE ont dû intervenir, elles ont travaillé avec les familles et les enfants, qui ont pu continuer de vivre dans le foyer familial.

Lorsque l'intervention nécessite une prise en charge complète de l'enfant en dehors de sa sphère familiale, la SAE peut décider d'un placement en famille d'accueil ou en foyer de groupe. Les familles d'accueil sont sélectionnées, formées et agréées en fonction d'outils normalisés approuvés par le ministère. Les intervenants doivent faire des visites d'inspection en plus d'élaborer des plans pour offrir des soins à l'enfant et d'en faire le suivi.

La majorité des placements en famille d'accueil sont de courte durée de l'ordre de quelques semaines, quelques mois avant que l'enfant ne réintègre le foyer familial. Cependant, lorsque les parents ne sont pas capables d'assurer la sûreté de leurs enfants, le plan peut prévoir un séjour à long terme au sein d'une famille d'accueil ou l'adoption, une fois qu'ils sont pris en charge par l'État. Les foyers de groupe sont des organismes indépendants, agréés par le ministère, voués à recevoir les enfants qui nécessitent une prise en charge plus complète. Ces structures proposent aux mineurs en grands besoins, un environnement sécurisant, ou une attention constante leurs est apportée. En 2009, les foyers de groupe ont accueilli 2400 jeunes.

5- Existe-t'il un système de recueil des données au niveau national/local? Comment est-il organisé? Quels sont les types de données disponibles? Les fournir en proposant une analyse.

Il n'existe pas de recueil de données au niveau national, en raison de la compétence provinciale sur ces sujets. Par ailleurs, il est très difficile d'obtenir des données chiffrées exploitables (comparables et à jour), les provinces n'ayant pas mis en place d'organisme de statistiques comparable à celui qui existe au niveau fédéral.

6- Comment est prise en compte la problématique des jeunes après l'âge de la majorité? Existe-t'il des dispositifs de prise en charge de certains jeunes après l'âge de la majorité? Si oui, quels sont ces dispositifs et jusqu'à quel âge? Qui en assure le financement?

En Ontario, l'âge limite pour être placé est 18 ans. Cependant au-delà de cet âge le jeune peut être admissible aux prestations des soins et entretien prolongés (SEP). Ce programme offre aux jeunes une «prestation» mensuelle afin de financer les frais de subsistance journaliers comme le loyer, la nourriture, etc... Ce programme est personnalisé par le travailleur social en fonction des particularités de la situation de chaque jeune. Celui-ci est tenu de signer un contrat et d'atteindre des objectifs convenus de manière à continuer à recevoir les prestations. A 21 ans, le jeune atteint «l'âge limite» du système et toute prise en charge cesse. Le financement est assuré par le ministère des services à l'enfance et à la jeunesse.

7- Décrire les dispositifs de prévention existants? Comment sont-ils financés et pour quels montants? Combien de mineurs sont concernés? Quelles sont les évolutions? Ces dispositifs sont-ils considérés comme adaptés pour limiter le recours aux mesures de protection?

Au Québec, les dispositifs de prévention consistent en une intervention auprès de la famille dès le signalement de difficultés qui peuvent ne pas nécessairement recouvrir une réelle situation de danger. Cette « rapidité » d'intervention fait l'objet de vives critiques de la part de familles concernées.

II- FINANCEMENT

8- Comment est financée la protection de l'enfance? Quel est le budget consacré à cette politique? Existe-t'il des disparités géographiques? Comment s'expliquent-elles? Ces dépenses ont-elles évolué depuis 10 ans? Pourquoi?

La protection de l'enfance est financée par chaque province (à l'exception de projets expérimentaux qui bénéficient de subventions fédérales). Plus particulièrement, le financement repose sur le ministère des services à l'enfance et à la jeunesse en Ontario et sur le ministère de la santé et des services sociaux au Québec. Le budget varie donc en fonction des priorités arrêtées par chaque gouvernement provincial et il existe inévitablement des disparités géographiques sensibles.

Le montant total alloué aux sociétés de l'aide à l'enfance par la province de l'Ontario s'élevait à 1 433 000 dollars pour l'année 2009-2010, ce qui représente 1,32% des dépenses de la province comme le montre le tableau ci-dessous.

ANNÉE	Dépenses des SAE (millions)	Dépenses de la province (millions)	% des dépenses de la province
2003/04	1 085	73 883	1,47
2009/10 (budget)	1 433	108 900	1,32

III- MESURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE

(voir réponse 4, notamment pour les données chiffrées)

9- Quelles sont les différentes mesures de protection de l'enfance existantes? Y-a-t'il eu une démarche de diversification des mesures? Quels résultats ont été obtenus?

Au Québec comme en Ontario, plusieurs niveaux d'intervention sont prévus allant du soutien éducatif allégé (les parents sont conviés à se rendre périodiquement à des rendez-vous avec un intervenant thérapeutique ou social), au placement de l'enfant (chez un membre de la famille ou un proche de la famille, en famille d'accueil voire en foyer). Il y a une volonté d'intervention le plus en amont possible des difficultés pour favoriser le maintien de l'enfant dans sa famille et le travail en partenariat avec les parents. De fait, les mesures sont adaptées à chaque situation familiale et les résultats se traduisent par une baisse du nombre de mesures de placement.

10- Existe-t'il des mesures de protection intermédiaires entre les mesures de suivi dans la famille et les mesures de retrait des enfants? (suivi très renforcé par un éducateur en milieu ouvert)

Il existe en effet des mesures de suivi renforcé, pour lesquels un plusieurs intervenants sociaux vont intervenir quotidiennement dans la famille, à différents moments de la journée (repas, devoirs scolaires, coucher des enfants...) pour accompagner les parents dans leur rôle éducatif et de soins auprès de leurs enfants.

11- Quelle est la proportion de mesures en milieu ouvert (maintien de l'enfant dans sa famille) et de placements? Nombre de mesures et de mineurs concernés et évolution depuis 10 ans. Le nombre de mesures de séparation est-il considéré comme trop important? Y-a'il eu des réformes sur ce point?

Près de 2/3 des enfants suivis par les services de la protection de la jeunesse du Québec sont maintenus dans leur famille, et 90% en Ontario. La pratique montre en effet qu'au Québec, la Direction de la protection de la jeunesse n'hésite pas à prendre une mesure de retrait de l'enfant très rapidement par précaution dès qu'un signalement de maltraitance est effectué, notamment chez un jeune enfant, quitte à envisager un retour lorsque le danger s'avère infondé ou surévalué. Ces pratiques de la DPJ font l'objet de vives critiques d'une partie public (blog créés par les parents et les familles d'enfants concernés).

IV- MOYENS

12- Y-a-t'il une forme de planification de l'offre de protection (établissement, services, dispositifs...) à une échelle territoriale?

Il existe en effet une planification de l'offre de protection qui s'impose eu égard à la grandeur des territoires à couvrir au Québec et en Ontario. Au demeurant, dans ces provinces comme dans l'ensemble du Canada, les gouvernements sont confrontés à la difficulté du recrutement de personnels qualifiés et stables dans les régions éloignées des grands centres urbains.

13- Existe-t'il des formations communes aux différents intervenants de la protection de l'enfance (travailleurs sociaux, juges, médecins, personnel scolaire...)? A quel niveau sont-elles proposées (national ou local)? Comment sont-elles mises en oeuvre?

Il n'existe pas de formation commune à ces différents intervenants. En revanche, il existe notamment au Québec une entente multi-sectorielle, qui constitue un engagement d'agir en concertation dans certaines situations engageant non seulement l'intervention de la direction de la protection de la jeunesse, mais aussi de la police, de la justice, du milieu scolaire ou de garde.

14- Existe-t'il des procédures d'habilitation, d'évaluation ou de contrôle des établissements et services accueillant des enfants? Comment sont-elles mises en oeuvre?

Les établissements doivent répondre à des normes définies dans un cahier des charges pour pouvoir être habilités. Des contrôles sont opérés lors d'inspections diligentées par le ministère des affaires sociales. Il en va de même pour les familles d'accueil, lesquelles bénéficient en outre d'une formation et d'un accompagnement dans l'exercice de leurs missions.

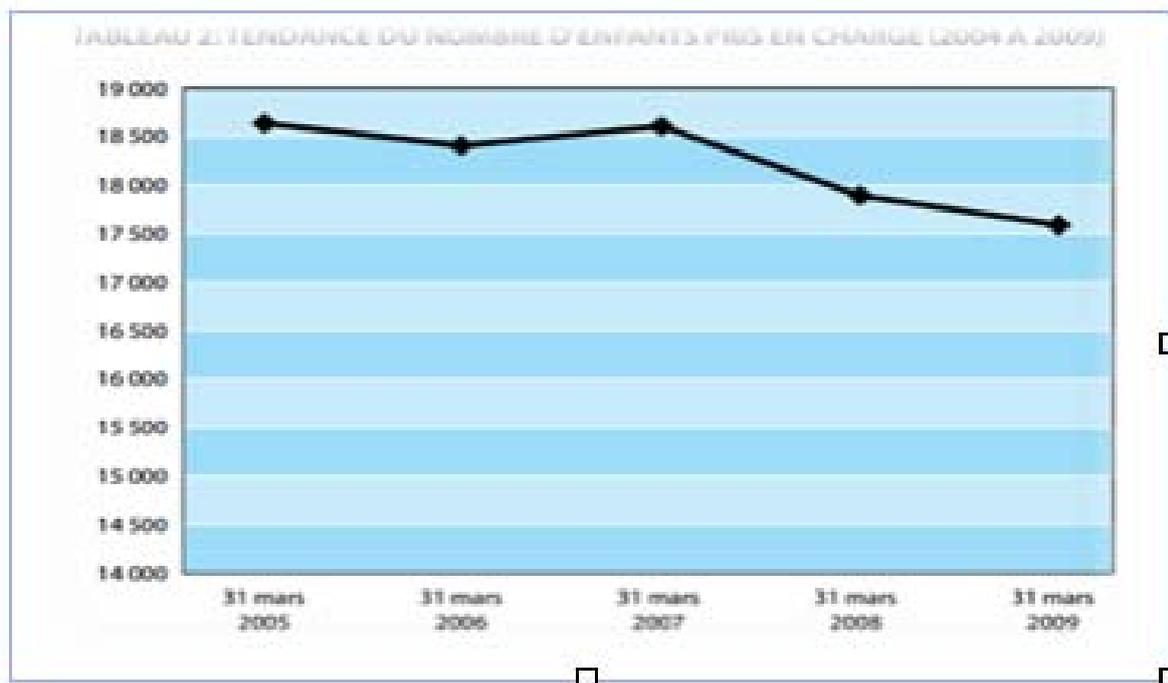
V- EVALUATION DES PRATIQUES ET DU DISPOSITIF DANS SON ENSEMBLE

15- Existe-t'il des référentiels ou des recommandations de bonnes pratiques? Par qui sont-ils élaborés? Leur mise en oeuvre est-elle contrôlée, vérifiée?

Il n'existe pas en tant que tels de référentiels ou de recommandations de bonnes pratiques. En revanche, au Québec et en Ontario, différents dispositifs d'évaluation des dispositifs ont été mis en place. Il existe également une entente multi-sectorielle au Québec.

16- Existe-t-il des outils et organismes d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des mesures de protection (suivi d'indicateurs, études de cohortes...)? Quels sont les principaux enseignements?

En 2006, le **gouvernement provincial ontarien** a engagé une réflexion pour offrir d'autres options susceptibles de répondre aux besoins complexes des enfants et des familles. Un plan stratégique appelé « *La stratégie de renouvellement des services du bien-être de l'enfance* » a permis d'orienter les actions du Service d'aide à l'enfance vers davantage de services de prévention destinés aux familles à risque et de privilégier les placements des jeunes chez un membre de son entourage. Suite à ces directives, le nombre d'enfant pris en charge complètement a diminué comme le montre le tableau ci-dessous.



Par ailleurs, le gouvernement ontarien a mis en place un organisme indépendant qui relève directement de l'Assemblée législative pour assurer une représentation indépendante aux enfants et aux jeunes, y compris les enfants ayant des besoins particuliers et les enfants des Premières Nations : le Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes. Cette structure est dirigée par un intervenant provincial qui a pour objectif de répondre aux préoccupations des enfants, des jeunes et des familles qui cherchent à obtenir ou qui reçoivent des services visés par la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et à la *Loi sur l'éducation*. L'intervenant provincial peut cerner les problèmes systémiques touchant les enfants, mener des examens et fournir des programmes d'éducation et des conseils sur la défense des droits des enfants.

En novembre 2011, Irwin Elman, intervenant provincial, a organisé avec les jeunes pris en charge par des sociétés d'aide à l'enfance, deux journées d'audiences pour leurs donner la parole. Ces débats ont mis l'accent sur les expériences des enfants et, sur la base de leurs récits, de cerner les facteurs de réussites des mesures mises en place. Des professionnels, des parents et des amis se sont aussi exprimés.

Le 14 mai 2012, l'équipe des jeunes a publié son rapport final (*La vraie histoire de ma vie — Rapport des audiences des jeunes quittant la prise en charge*) et ses recommandations. Ils ont notamment mis l'accent sur la nécessité d'un prolongement des prestations des soins et entretien prolongés jusqu'à l'âge de 25 ans et d'offrir la possibilité aux jeunes de rester en famille d'accueil et foyer de groupe jusqu'à ce qu'ils soient prêts à devenir autonomes.

«Le jour où nous avons 18 ans, ou 21 ans au plus tard, la prise en charge prend fin. Il n'y a pas de transition vers l'autonomie. Nous perdons immédiatement le soutien affectif et financier, et nous n'avons plus accès aux personnes et au système que nous avons appris à connaître. Certains d'entre nous n'ont pas un endroit que nous pouvons considérer comme notre maison et nous n'avons personne à qui demander de l'aide ou un soutien.»
(Wendy, ancien pupille de la Couronne)

Par ailleurs en Ontario, le gouvernement dispose de la possibilité de mandater une commission indépendante d'experts pour une mission à court terme, consistant à produire un rapport objectif sur le fonctionnement général du système en vue de son amélioration. Mise en place en 2009, la commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance travaille de concert avec les sociétés d'aide à l'enfance en vue d'améliorer le système du bien-être de l'enfance. Formée de trois membres experts, la commission a reçu le mandat de trouver des solutions visant à assurer la viabilité à long terme du système de services de bien-être de l'enfance. Au cours de son mandat de trois ans, la commission a présenté plusieurs rapports au gouvernement afin d'aiguiller leurs directives notamment en ce qui concerne la gestion des finances.

Au Québec, la mise en place de toute nouvelle mesure d'accompagnement des jeunes en difficultés comprend un volet d'évaluation de la mesure, lequel est confié à des unités de recherches universitaires.

D'ailleurs, un certains de centre de jeunesse sont également dotés d'une unité de recherche, qui travaille en lien avec des universitaires sur l'évaluation de l'efficacité et l'adaptation des dispositifs (groupe de travail de recherche action).

Par ailleurs, les familles peuvent s'adresser au commissaire local aux plaints à la qualité des services dans les centres jeunesse. Le commissaire a mandat de recevoir et de traiter les plaintes qui concernent les services offerts par les centres jeunesse, l'accessibilité des services, la qualité des services, les relations avec les intervenants, le respect des droits des usagers.

17- Y-a-t'il une autre problématique qu'il vous paraît important de présenter?

Non.

Annexe 4. Système de protection de l'enfance en Espagne



En Espagne

Conseillère pour les affaires sociales à Madrid : Annie THOMAS

Sakina MOUHAMED, Stagiaire ENA
 Hélène DAVO, Magistrate de liaison
 Caroline CHAULET, collaboratrice de la Magistrate
 Paula CANO : Service des Affaires sociales

1. Quelle est la population totale du pays et la proportion de mineurs (en précisant l'âge de la majorité civile) ? Préciser aussi toutes autres données démographiques utiles à la compréhension du dispositif.

La population espagnole qui a régressé pour la première fois en 2012 s'établit à 47 millions d'habitants. L'âge de la majorité civile est de 18 ans. Le seuil d'irresponsabilité pénale est en Espagne de 14 ans. En novembre 2011, il y avait selon l'Institut national de statistique 8 348 433 millions mineurs sur le territoire. Ils représentaient 17.83% de la population.

2. Quelle est l'organisation actuelle de la protection de l'enfance dans votre pays de résidence ? Cette question vise notamment à apporter des réponses aux points suivants :
3. S'agit-il d'une politique nationale ou d'une politique conduite à un niveau territorialisé (si oui le(s)quel(s) ?

En Espagne, la protection de l'enfance est une compétence exclusive des communautés autonomes (CCAA).

Toutefois, depuis 2012, un Protocole Cadre est en cours de négociation et rédaction entre le Parquet Général de l'Etat, le Secrétariat Général de l'Immigration et Emigration, l'Observatoire de l'enfance, le Corps National de Police (Commissariat Général des Etrangers et Frontières et Commissariat Général de a police Scientifique), le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération et le Ministère de la Justice. Ce protocole aura une portée nationale.

4. Comment est assuré le pilotage de cette politique ? L'organisation actuelle pose-t-elle des problèmes ? Si oui, lesquels et quelles solutions sont envisagées pour y remédier ?

Chaque CCAA met en œuvre cette politique comme elle le souhaite. Il existe donc de grandes différences entre CCAA. Des conférences sectorielles sont organisées pour établir un socle commun minimal.

Le Protocole Cadre prévoit notamment 5 points importants :

- Une délimitation précise du champ d'application du protocole
- mécanismes permettant l'inscription des mineurs sur le Registre MENA (Mineurs Etrangers Non Accompagnés)
- Régulation des dossiers de détermination de l'âge, en centralisant et utilisant les mêmes critères (notamment ceux fixés par la jurisprudence de la 3e chambre du Tribunal Suprême)
- les techniques médicales à suivre selon une étude des médecins légistes
- le rappel que la tutelle doit être mise en place dans un délai de 3 mois.

5. Existe-t-il une structure nationale chargée de ce pilotage ? Si oui, en décrire la nature et les missions.

Il n'existe pas réellement de pilotage national. La direction de l'enfance (au sein du ministère de la santé, des services sociaux) a avant tout un rôle d'impulsion et de coopération plus que de coordination.

6. Qui est compétent pour chaque type d'intervention ?

Les municipalités repèrent les mineurs à risque et assure un signalement. Les CCAA sont en charge plus généralement de la mise en œuvre de la protection de l'enfance et de son financement. Le pouvoir judiciaire appartient à l'Etat même si ce sont les CCAA qui mettent en œuvre au niveau local les mesures décidées par le juge.

7. Quel est le rôle des différentes institutions, y compris l'institution judiciaire ? Comment sont-elles articulées entre elles ?

Les services sociaux des communautés autonomes identifient et signalent les mineurs à risque sur la base des informations communiquées par les autres acteurs (médecins, communauté éducative). Le juge des mineurs décide d'un éventuel placement.

Caractériser le public visé (âge ; critère juridique d'entrée dans le dispositif : « danger » ou « risque de danger » pour le système français ; nombre de mineurs concernés, etc.).

En 2012, 275 MENA sont arrivés en Espagne par bateau (en provenance d'Afrique), (contre 357 en 2011). En outre, il faut ajouter 35 bébés arrivés par la même voie mais pour lesquels il était impossible de démontrer le lien de paternité avec les adultes les accompagnants. Par ailleurs, il n'y a pas de chiffres précis quant aux mineurs arrivés par route (cachés dans des véhicules ou autre).

Pour ceux arrivés par mer, 98 étaient algériens, 67 marocains, un tunisien, un lybien. Le reste venait d'Afrique subsaharienne. Il faut aussi noter que des nouveau-nés accompagnés, 16 venaient du Nigeria.

Sur le Registre des MENA, au 31 décembre 2012, étaient inscrits 3261 MENA comme « actifs » c'est-à-dire sous tutelle ou garde des services de protection de l'enfance des CCAA, 226 étaient inscrits comme « en cours », leur inscription étant retardée par des gestions non encore exécutées et 1121 MENA avaient abandonné les centres et n'apparaissant pas dans les systèmes publics de protection de l'enfance. On compte en total de 333 mineurs issus de l'UE.

8. Cette politique a-t-elle fait l'objet d'évolutions importantes ces dernières années ? Quelles sont ces évolutions ? Pour quelles raisons ont-elles été initiées ? Quels résultats ont été observés ?

9. La législation comprend-elle un principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire par rapport aux autres interventions ? Quel est le nombre de mineurs protégés (hors prévention) et la proportion de mineurs dans chacun des cadres d'intervention ? Y-a-t-il une stratégie visant à limiter le recours à l'intervention judiciaire ? Quels en sont les effets ?

La justice n'est saisie qu'en dernier recours. Il s'agit de maintenir l'enfant dans son foyer dans la mesure du possible.

10. Existe-t-il un système de recueil des données au niveau national/local? Si oui, comment est-il organisé ? Quels sont les types de données disponibles (qualitatives et quantitatives) ? Les fournir en proposant une analyse.

Des statistiques sont établies par le Ministère des finances et par le Ministère des affaires sociales. L'Observatoire de l'enfance établit une synthèse de l'ensemble des données qui lui sont communiquées.

Il existe en Registre des MENA, prévu par la loi organique 4/2000 relative aux droits et libertés des étrangers en Espagne. Ce Registre de la Direction Générale de la Police et de la Garde Civile contient un certain nombre d'informations qui ont pu être recueillies sur le mineur. Les services sociaux doivent communiquer à ce Registre, éventuellement par le biais des services de l'immigration, toutes les informations connues sur le mineur. Il appartient, en vertu de l'article 35 de la loi organique 4/2000, suite à la réforme introduite par le décret 557/2011, au Parquet Général de l'Etat de centraliser les informations et coordonner le Registre : Le ministère public peut demander aux services publics de protection des mineurs, forces et corps de sécurité de l'Etat, polices des CCAA, polices locales, institutions sanitaires ou toutes autres entités publiques ou privées, de lui remettre toutes les informations qu'ils possèdent sur les MENA. Ces informations seront alors remises au Registre de la Direction Générale de la Police et Garde Civile.

+ voir INSTRUCTION 1/2012 sur la coordination du Registre des MENAs par le Parquet Général de l'Etat.

11. Comment est prise en compte la problématique des jeunes après l'âge de la majorité (âge à préciser si différent de 18 ans) ? Existe-t-il des dispositifs de prise en charge de certains jeunes après l'âge de la majorité ? Si oui, quels sont ces dispositifs et jusqu'à quel âge ? Qui en assure le financement ?

Un dispositif de suivi est possible pour les jeunes qui étaient sous tutelle. Le financement et le suivi sont assurés par la CCAA. Il n'est possible que jusqu'à 21 ans.

12. Décrire les dispositifs de prévention existants ? Comment sont-ils financés et pour quels montants ? Combien de mineurs sont concernés ? Quelles sont les évolutions ? Ces dispositifs sont-ils considérés comme adaptés pour limiter le recours aux mesures de protection ?

Relèvent de la prévention essentiellement les campagnes d'information menées tant par des acteurs institutionnels que des associations. La communauté éducative a également un rôle majeur (assistante sociale, conseillers d'éducation, médecins scolaires, enseignants)

Le financement

13. Comment est financée la protection de l'enfance ? Quel est le budget consacré à cette politique (pour la prévention, voir aussi question n°7 ; pour les jeunes majeurs, voir aussi question n°6) ? Existe-t-il des disparités géographiques ? Si oui, comment s'expliquent-elles ? Comment ces dépenses ont-elles évolué depuis 10 ans (voire plus si disponible) ? Et pourquoi ?

Les dépenses pour la protection de l'enfance (objectif n°4 du Plan national pour l'enfance) sont estimées à 31.035.15 millions pour l'administration centrale, 1.739.502.68 milliards pour les communautés autonomes. Au total, ces dépenses sont estimées à 1.770.535.7 mds.

Les mesures de protection de l'enfance

14. Quelles sont les différentes mesures de protection de l'enfance existantes ? Y a-t-il eu une démarche de diversification des mesures et si oui, quels résultats ont été obtenus ?

Il existe 3 niveaux de protection de l'enfance :

- Une aide peut être apportée à l'enfant au sein de sa famille ;
- L'enfant peut être aidé « dans un milieu ouvert » (centre d'actions sociales...) ;
- L'enfant peut être placé dans un foyer.
- L'enfant peut être adopté.

15. Existe-t-il des mesures de protection intermédiaires entre les mesures de suivi dans la famille et les mesures de « retrait » des enfants (par exemple un suivi très renforcé par un éducateur en milieu ouvert) ?

Un suivi en milieu ouvert par des travailleurs sociaux est en effet possible.

16. Quelle est la proportion de mesures en milieu ouvert (maintien de l'enfant dans sa famille) et de placements (retrait de l'enfant de sa famille) ? Nombre de mesures et de mineurs concernés et évolution depuis 10 ans. Le nombre de mesures de séparation est-il considéré comme trop important ? Y a-t-il eu des réformes sur ce point ?

Les mesures de placement sont deux fois moins importantes que les mesures de maintien dans la famille. Le nombre de mesures de séparation, en baisse depuis trois ans, tend à se stabiliser. Le nombre total de mesures prises est plus important à Ceuta et Mellila que dans le reste de l'Espagne.

Les moyens mis en oeuvre

Y a-t-il une forme de planification de l'offre de protection (établissements, services, dispositifs, etc.) à une échelle territoriale ? Si oui, la décrire.

Un plan stratégique pour l'enfance pour la période 2013-2016 a été adopté en 2013.

17. Existe-t-il des formations communes aux différents intervenants de la protection de l'enfance (travailleurs sociaux, juges, médecins, personnel scolaire,...) ? Si oui, à quel niveau sont-elles proposées (national ou local) ? Comment sont-elles financées et mises en oeuvre ?

Chaque intervenant peut bénéficier de formations spécifiques à sa profession. Il n'existe cependant pas de formations communes aux différents intervenants de la protection de l'enfance. Les formations sont financées et mises en oeuvre par les CCAA.

Juges pour enfants (*jueces de menores*) et parquets spécialisés (*fiscalías de menores*) pour la mise en œuvre du droit pénal des mineurs. Juges et parquet spécialisés en immigration dans le cas des MENAs, non délinquants.

18. Existe-t-il des procédures d'habilitation, d'évaluation ou de contrôle des établissements et services accueillant des enfants ? Comment sont-elles mises en œuvre ?

Chaque CCAA assure l'habilitation, l'évaluation et le contrôle des services accueillant les enfants.

EVALUATION DES PRATIQUES ET DU DISPOSITIF DANS SON ENSEMBLE

19. Existe-t-il des référentiels ou des recommandations de bonnes pratiques ? Par qui sont-ils élaborés ? Leur mise en œuvre est-elle contrôlée/vérifiée ? Comment ?

L'Observatoire de l'enfance fait des recommandations. Les communautés autonomes y sont représentées.

20. Existe-il des outils et organismes d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des mesures de protection (suivi d'indicateurs, études de cohortes, etc.) ? Quels sont les principaux enseignements ? Fournir les études pertinentes les plus récentes.

L'observatoire de l'enfance est chargé de l'évaluation et du suivi de la mise en œuvre du plan national pour l'enfance. Celui-ci à partir de l'évaluation du plan national I a permis d'adopter des mesures correctives dans le plan national II

21. Y a-t-il une autre problématique qu'il vous paraît important de présenter ?

Le système espagnol de protection de l'enfance n'est, en définitive, pas si différent du système français. La différence principale réside dans le fait que la protection de l'enfance est une compétence exclusive des CCAA. Il n'existe donc 17 façons de mettre en œuvre la protection de l'enfance.

Annexe 5. Système de protection de l'enfance au Portugal

QUESTIONNAIRE RELATIF A LA PROTECTION DE L'ENFANCE - PORTUGAL

Question n°1: Quelle est la population totale du pays et la proportion de mineurs (en précisant l'âge de la majorité civile) ? Préciser aussi toutes autres données démographiques utiles à la compréhension du dispositif.

Selon le Censur de 2011, la population totale du Portugal est de 10.562.178, dont 2.137.479 ont moins de 19 ans. L'âge de la majorité civile est fixé à 18 ans.

Question n°2 : Quelle est l'organisation actuelle de la protection de l'enfance dans votre pays de résidence ? Cette question vise notamment à apporter des réponses aux points suivants :

- **S'agit-il d'une politique nationale ou d'une politique conduite à un niveau territorialisé (si oui le(s)quel(s)) ?**
- **Comment est assuré le pilotage de cette politique ? L'organisation actuelle pose-t-elle des problèmes ? Si oui, lesquels et quelles solutions sont envisagées pour y remédier ?**
- **Existe-t-il une structure nationale chargée de ce pilotage ? Si oui, en décrire la nature et les missions.**
- **Qui est compétent pour chaque type d'intervention ?**
- **Quel est le rôle des différentes institutions, y compris l'institution judiciaire ?**
- **Comment sont-elles articulées entre elles ?**
- **Caractériser le public visé (âge ; critère juridique d'entrée dans le dispositif : «danger» ou « risque de danger » pour le système français ; nombre de mineurs concernés, etc.).**

Le système portugais de protection de l'enfance est fondamentalement structuré par la loi 147/99, applicable à tous les enfants et jeunes gens en danger qui résident ou séjournent dans le territoire national.

Le pilotage de la politique de promotion et protection de l'enfance est assuré par la Commission nationale de protection des enfants et jeunes gens en risque (CNPCJR), organisme chargé de la planification de l'intervention de l'Etat et de la coordination, suivi et évaluation de l'action des institutions publiques et de la communauté en ce qui concerne la protection des enfants et jeunes gens en danger/risque.

La CNPCJR est placée sur la dépendance conjointe des Ministres de la Justice et du Travail et Solidarité. Sa composition est la suivante: un président nommé en conjoint par les Ministres de la Justice et du Travail et Solidarité, un représentant de la Présidence du Conseil de Ministres, un représentant du ministère de la justice, un représentant du Ministère du Travail et de la Solidarité, un représentant du Ministère de l'Éducation, un représentant du Ministère de la Santé, une personne indiquée par le Procureur de la République, une personne indiquée par l'Ombudsman, une personne indiquée le Secrétariat d'État de la jeunesse, un représentant de la région autonome de Madeira, un représentant de la région autonome d'Azores.

Si bien que définie au niveau national, la mise en œuvre de cette politique est poursuivie par une structure territorialisée composée des 305 commissions de protection d'enfants et jeunes gens implantées dans le territoire nationale. Les commissions sont des institutions officielles non judiciaires, installées par Ordonnance jointe (Portaria Conjunta) du Ministère de la Justice et de la Sécurité Sociale et dotées d'autonomie fonctionnelle qui ont pour but la promotion des droits de l'enfant et des jeunes gens. Leur composition est variable, selon elles réunissent en formation élargie ou restreinte.

Siégeant dans sa formation élargie, la commission se compose d'un représentant de la commune, un représentant de la sécurité sociale, un représentant du Ministère de l'Education, un médecin en représentation des services de santé, un représentant des institutions caritatives privées, un représentant des associations ou d'autres organismes privés présents dans la zone de juridiction de la commission, un représentant des associations de jeunesse, un ou deux représentants des forces de sécurité, quatre personnes nommées par le conseil municipal.

Dans sa formation restreinte, la commission siège toujours en nombre impair et intègre au moins cinq des membres de la commission élargie.

Une intervention ayant pour but la promotion et protection de l'enfant ou jeune personne en danger peut avoir lieu dans des situations de danger, et notamment dans les cas où l'enfant fut abandonné ou vit seule, est l'objet de mauvais traitements physiques ou psychologiques ou est victime d'abus sexuel, ne reçoit pas les soins ou affection adéquates à son âge et situation personnelle, est obligé de entreprendre des activités ou travaux excessifs ou pas adaptés à son âge, dignité et situation personnelle ou préjudiciables à sa formation ou développement ; est exposé à des comportements qui affectent de façon directe ou indirecte leur sécurité ou équilibre émotionnel ; à des comportements ou des activités ou consommations qui affectent de manière grave sa santé, sécurité, formation, éducation ou développement.

Les actions de promotion et protection s'exercent en 3 niveaux: tout d'abord, la signalisation par quelqu'un qui ait connaissance d'une situation de danger auprès des organismes compétents en matière de protection de l'enfance, commissions de protection de l'enfant ou autorités de police, qui ensuite renvoient la dénonciation aux commissions de protection. A ce stade, une évaluation de l'enfant et des dangers posés dans le cas concret a lieu.

Un deuxième niveau d'intervention est déclenché lorsque la situation de danger ne peut pas être éliminée de façon immédiate. Dans ce cas, la sécurité sociale envoie un rapport à la commission de protection compétente demandant son intervention, qui ne peut se produire sans que les autorisations nécessaires soient réunies et, notamment, celle des parents. Les principes de l'intérêt supérieur de l'enfant, du respect par la vie privée, de l'intervention précoce et de l'intervention minimale sont toujours observés.

Un troisième niveau d'intervention peut être entraîné dans le cas où l'accord de promotion et protection célébré n'est pas respecté, situation dans laquelle le Ministère Public sera saisi pour qu'une procédure de promotion et protection judiciaire soit ouverte. Le Tribunal sollicite donc l'élaboration d'un rapport visant la caractérisation de la situation de danger et la proposition de la mesure de promotion et protection la plus adéquate. Une intervention urgente, par le biais d'une procédure de promotion et protection urgente peut aussi être décidée.

La compétence et articulation entre les plusieurs institutions qui intègrent le système de promotion et protection est ainsi variable – dans le cas où le danger présenté peut être éliminé sans recours au système judiciaire, une articulation entre les autorités compétentes en matière de protection de la jeunesse (écoles, sécurité sociale, hôpitaux, ...) et la commission de protection compétente a lieu soit pour entreprendre les actions nécessaires pour éliminer le danger, soit pour établir un accord de promotion et protection. Dans les cas où l'accord défini est violé, l'intervention du tribunal peut avoir lieu et est déclenché en articulation avec le ministère public, qui a un interlocuteur auprès de la commission.

L'intervention du système de protection de l'enfance et jeunesse vise les mineurs de 18 ans, mais peut s'étendre aux mineurs de 21 ans.

Question 3. Cette politique a-t-elle fait l'objet d'évolutions importantes ces dernières années? Quelles sont ces évolutions? Pour quelles raisons ont-elles été initiées? Quels résultats ont été observés?

Le système actuel a été introduit dans la fin des années 90 (1999) et présente des difficultés de fonctionnement dans quelques aspects. En 2012, un groupe de travail pour l'agenda de l'enfant a été nommé par le ministre de la sécurité sociale. Le groupe avait pour objectif de conduire une évaluation du système de protection actuel, et notamment des mécanismes opérationnels, fonctionnels et légaux qui convergent dans la définition et concrétisation du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Suite à l'élaboration du rapport du groupe de travail, deux commissions chargées de proposer des modifications législatives ont été créées en janvier 2014. Les difficultés identifiées se posent surtout au niveau de la mise en œuvre du système de protection et de son articulation avec le système d'adoption.

Question n°4: La législation comprend-elle un principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire par rapport aux autres interventions? Quel est le nombre de mineurs protégés (hors prévention) et la proportion de mineurs dans chacun des cadres d'intervention? Y-a-t-il une stratégie visant à limiter le recours à l'intervention judiciaire? Quels en sont les effets?

Le modèle portugais de promotion et protection des droits de l'enfant et jeune gens en danger prévoit en première ligne l'intervention subsidiaire des organismes publics et privées qui ont des attributions en matière d'enfance et jeunesse et des Commissions de protection des enfants et jeunes gens. L'intervention des tribunaux n'a lieu qu'en dernière instance, lorsque l'intervention des commissions de protection ne peut se déclencher à cause d'un manque de consentement des parents ou de ceux qui ont la garde de l'enfant ou dans l'absence des moyens nécessaires pour appliquer ou exécuter la mesure définie.

La mobilisation des tribunaux de façon autant limitée que possible découle de l'application des principes de subsidiarité, meilleur intérêt de l'enfant et principe de la moindre intervention qui doivent orienter toutes les interventions.

En 2012, 2.399 procès de promotion et protection fut décidés dans les tribunaux de famille et mineurs (statistiques de la Justice). Les Commissions de protection des Enfants et jeunes gens en danger ont accompagné 69.007 enfants et jeunes gens (Rapport d'activité de la CNPCJR 2012) au cours de l'année de 2012 et ont appliqué ou exécuté 32.725 mesures de promotion et protection d'enfants et jeunes gens en danger.

En ce qui concerne la proportion des mesures non judiciaires appliqués dans l'année de 2012, le soutien auprès des parents a représenté 75 % du total (24.577 enfants); le soutien auprès d'autres membres de la famille a représenté 11,8 % (3.856 enfants); la confiance a un adulte responsable a représenté 1,8% du total (576 enfants), le soutien pour l'autonomie de vie a représenté 0,8% du total (255 enfants), l'accueil familiale a représenté 0,5 % du total (170 enfants) et l'accueil institutionnel a représenté 10,1 % du total (3.291 enfants).

L'intervention judiciaire est autant que possible limitée par le principe de la subsidiarité et de l'intervention minimale. Toutefois, l'intervention des commissions repose toujours sur l'adhésion volontaire des parents et de l'enfant aux mesures proposées.

Question n°5 : Existe-t-il un système de recueil des données au niveau national/local? Si oui, comment est-il organisé ? Quels sont les types de données disponibles (qualitatives et quantitatives) ? Les fournir en proposant une analyse.

La CNPCJR publie un rapport d'activités annuel depuis 1999 (<http://www.cnpcjr.pt/left.asp?14.04>) qui inclue des informations détaillées sur les mesures non judiciaires de promotion et protection en offrant une caractérisation de la population et type de mesures. Les données disponibles sont à la fois qualitatives et quantitatives et reposent sur les contributions envoyées par les 305 commissions de protection d'enfants et jeunes gens, fondées sur des questionnaires d'évaluation d'activité uniformisées et sur des modèles de recueil de données mensuels.

En ce qui concerne l'intervention du système judiciaire, les données disponibles sont centralisées par le département de statistiques de la justice et ne concernent que les procès de promotion et protection décidés par les tribunaux.

Parallèlement, un rapport de caractérisation de la situation d'accueil des enfants et jeunes gens est produit depuis 2006 par la Sécurité Sociale et l'Institut de la Sécurité Sociale (Rapport CASA) non limité aux seules enfants qui suivent une mesure de promotion et protection. A fin d'élaborer le rapport, l'Institut de Sécurité Sociale recueille des données auprès des institutions d'accueil avec la collaboration des services de sécurité sociale régionales.

Question n°6 : Comment est prise en compte la problématique des jeunes gens après l'âge de la majorité (âge à préciser si différent de 18 ans)? Existe-t-il des dispositifs de prise en charge de certains jeunes après l'âge de la majorité? Si oui, quels sont ces dispositifs et jusqu'à quel âge? Qui en assure le financement?

Lorsqu'un jeune qui est l'objet d'une mesure de promotion et protection devient majeur, il pourra continuer à bénéficier des mesures qui lui sont proposées, pourvu qu'il en désire. A cet effet, il lui suffira de requérir l'extension de la protection, qui peut être prolongée jusqu'à l'âge de 21 ans. Le financement est assuré par le budget de la sécurité sociale, inscrit dans le budget annuel de l'état.

Question n°7: Décrire les dispositifs de prévention existants ? Comment sont-ils financés et pour quels montants ? Combien de mineurs sont concernés ? Quelles sont les évolutions ? Ces dispositifs sont-ils considérés comme adaptés pour limiter le recours aux mesures de protection ?

Dans les cas moins graves ou une situation de danger est identifiée mais des facteurs suffisants de protection au sein de la famille existent, les enfants et leurs parents peuvent bénéficier des appuis sociaux proposées par la sécurité sociale : aides économiques, l'appui au domicile, mesures à caractère éducatif et interventions familiales à caractère spécialisé.

Nous ne disposons pas d'éléments de réponse concernant le nombre de mineurs concernés ni les montants budgétaires dédiés aux mesures de prévention.

Question n°8 : Comment est financée la protection de l'enfance ? Quel est le budget consacré à cette politique (pour la prévention, voir aussi question n°7 ; pour les jeunes majeurs, voir aussi question n°6) ? Existe-t-il des disparités géographiques ? Si oui, comment s'expliquent-elles ? Comment ces dépenses ont-elles évolué depuis 10 ans (voire plus si disponible) ? Et pourquoi ?

L'exécution des mesures de protection de l'enfance est en gros financée par le budget de la sécurité sociale. Si bien que la protection des enfants est un des domaines d'intervention prioritaire de la sécurité sociale, le budget de l'Etat portugais ne prévoit pas une désagrégation des ressources allouées à la mise en œuvre des droits des enfants aux niveaux national, régional et local.

L'activité des commissions, y compris le fonctionnement des commissions et la mise en œuvre des mesures de protection de l'enfant ou jeune en danger, est financée par le budget conjoint des ministères de la justice et solidarité sociale. En revanche, l'appui logistique (siège, matériaux et fonds de roulement) est assuré par la circonscription territoriale (*municipio*).

Question n°9: Quelles sont les différentes mesures de protection de l'enfance existantes ? Y a-t-il eu une démarche de diversification des mesures et si oui, quels résultats ont été obtenus ?

Les mesures de promotion et protection prévues dans le système peuvent être adoptées par les commissions locales (dans le cadre d'un processus volontaire ou l'enfant et les parents sont d'accord pour l'application) ou par les tribunaux.

Toutes les mesures de protection et promotion partagent des objectifs communs: supprimer le danger dans lequel se trouve l'enfant; fournir des conditions de protection qui permettent de protéger et promouvoir la sécurité, santé, formation, éducation, bien être et développement; assurer la récupération physique et psychologique des jeunes victimes de toute forme d'exploitation ou d'abus.

L'enfant en danger peut se voir appliquer les mesures de promotion et protection suivantes :

- Soutien auprès des parents ;
- soutien auprès d'un autre membre de la famille ;
- placement auprès d'une personne responsable ;
- soutien à la vie autonome ;
- accueil familial ;
- institutionnalisation ;
- placement auprès d'une personne sélectionnée pour adoption ou institutionnalisation visant à une future adoption (compétence exclusive des tribunaux).

Au cours de l'année de 2012, le système de protection a suivi 69.007 enfants et jeune gens.

En 2012, il avait 8.557 enfants et jeunes placés dans des familles d'accueil et institutionnalisés¹ (rapport CASA 2012). De cet univers total 2.289 avait été placés en 2012.

On ne dispose pas d'information sur les démarches de diversification, mais tenant compte du principe de l'intervention minimale, les mesures en milieu ouvert, moins intrusives, sont toujours privilégiées.

Question n°10 : Existe-t-il des mesures de protection intermédiaires entre les mesures de suivi dans la famille et les mesures de « retrait » des enfants (par exemple un suivi très renforcé par un éducateur en milieu ouvert) ?

Le soutien auprès d'autres membres de la famille, le placement auprès d'une personne responsable et le soutien à l'autonomie de vie peuvent être classifiées comme des mesures de protection intermédiaires.

¹ Centres d'accueil temporaires, résidences d'enfance et jeunesse, unités d'urgence, maisons d'accueil d'urgence, appartements d'autonomisation, centres d'appui à la vie, foyers résidentiels, communauté thérapeutique, communautés d'insertion et foyers d'appui.

Question n°11 : Quelle est la proportion de mesures en milieu ouvert (maintien de l'enfant dans sa famille) et de placements (retrait de l'enfant de sa famille) ? Nombre de mesures et de mineurs concernés et évolution depuis 10 ans. Le nombre de mesures de séparation est-il considéré comme trop important ? Y a-t-il eu des réformes sur ce point?

L'année 2012, la proportion des mesures de placement en milieu de vie (soutien auprès des parents, soutien auprès d'un autre membre de la famille, placement auprès d'une personne responsable, soutien pour l'autonomie de vie) a représenté 89,4 % du total des mesures (29.264) appliquées contre les 10,6 % (3641) représentés par les mesures d'accueil (accueil familiale, accueil en institution).

MOYENS

Question n°12 : Y a-t-il une forme de planification de l'offre de protection (établissements, services, dispositifs, etc.) à une échelle territoriale ? Si oui, la décrire.

Le système de protection en place repose sur une structure territoriale composée par les 305 commissions de protection installées sur le territoire national et sur des établissements d'accueil implantés dans tous les districts.

Question n°13 : Existe-t-il des formations communes aux différents intervenants de la protection de l'enfance (travailleurs sociaux, juges, médecins, personnel scolaire,...) ? Si oui, à quel niveau sont-elles proposées (national ou local) ? Comment sont-elles financées et mises en œuvre?

Les formations proposées aux techniciens qui travaillent habituellement avec les enfants sont adaptées à chaque domaine d'intervention et leur contenu est défini et financé par les différents ministères sectoriels (sécurité sociale, justice, santé, éducation, intérieur).

Parallèlement, la CNPCJR offre des modules de formation en ligne, aussi bien que des actions de formation destinées aux membres et techniciens des commissions de protection locales. Le financement est partagé entre les ministères de la sécurité sociale et de la justice.

Question n°14 : Existe-t-il des procédures d'habilitation, d'évaluation ou de contrôle des établissements et services accueillant des enfants ? Comment sont-elles mises en œuvre?

Nous ne disposons pas d'éléments de réponse à ce stade.

EVALUATION DES PRATIQUES ET DU DISPOSITIF DANS SON ENSEMBLE

Question n°15 : Existe-t-il des référentiels ou des recommandations de bonnes pratiques ? Par qui sont-ils élaborés ? Leur mise en œuvre est-elle contrôlée/vérifiée ? Comment ?

La CNPCJR divulgue des bonnes pratiques lors de la publication de son rapport d'activités annuel. Les bonnes pratiques sont identifiées par les commissions locales et leur mise en œuvre est suivie au cours des réunions annuelles entre la CNPCJR et les commissions.

Le Ministère de la Sécurité Sociale a publié un manuel de bonnes pratiques sur la situation spécifique des enfants en situation d'accueil (Guide pour l'accueil d'enfants et jeunes gens, disponible en <http://www4.seg-social.pt/publicacoes?kw=crian%C3%A7as>).

Question n°16 : Existe-il des outils et organismes d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des mesures de protection (suivi d'indicateurs, études de cohortes, etc.)? Quels sont les principaux enseignements? Fournir les études pertinentes les plus récentes.

Les rapports de la CNPCJR² et le rapport CASA³, élaboré par la Sécurité Sociale et présenté annuellement devant l'Assemblée de la République, sont des outils qui permettent une évaluation de l'ensemble du système de protection.

L'Institut de Sécurité sociale publie aussi des études sur les parcours de vie des jeunes en situation d'accueil et leurs parcours de vie suite à l'achèvement de la mesure de protection⁴.

² Disponible en: <http://www.cnpcjr.pt/left.asp?14.04> et le rapport CASA (http://www4.seg-social.pt/publicacoes?p_p_id=101_INSTANCE_W8Dh&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_W8Dh_delta=10&_101_INSTANCE_W8Dh_keywords=&_101_INSTANCE_W8Dh_advancedSearch=false&_101_INSTANCE_W8Dh_andOperator=true&kw=casa&cur=2)

³ Disponible en: http://www4.seg-social.pt/publicacoes?p_p_id=101_INSTANCE_W8Dh&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_W8Dh_delta=10&_101_INSTANCE_W8Dh_keywords=&_101_INSTANCE_W8Dh_advancedSearch=false&_101_INSTANCE_W8Dh_andOperator=true&kw=casa&cur=2

⁴ Par exemple, une étude publiée en 2005 : http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13326/percursos_vida_jovens_apos_saida_lares

Annexe 6. Système de protection de l'enfance au Royaume-Uni



Au Royaume-Uni

France HENRY-LABORDERE, Conseillère pour les affaires sociales à Londres
Olivier DEPARIS, Magistrat de liaison à l'ambassade

Présentation générale du dispositif

Statistiques sur la prise en charge en matière d'assistance éducative

En 2012, dernières statistiques disponibles, 91 000 enfants faisaient l'objet d'une protection de la part de la justice et des services sociaux au Royaume-Uni : 67 050 enfants pour l'Angleterre, 2644 pour l'Irlande du Nord, 16 248 pour l'Ecosse, 5725 pour le Pays de Galles.

En 2011/2012 la population du Royaume-Uni s'élevait à 63.2 million d'habitants (56 075 912 en Angleterre et au Pays de Galles, 1 810 863 en Irlande du Nord et 5 295 000 en Ecosse).

Selon les renseignements fournis, si le nombre d'enfants faisant l'objet d'une mesure d'assistance a baissé au cours des trente dernières années, leur nombre a augmenté au Royaume-Uni entre 2008 et 2012 puisqu'il est passé de 81 315 à 91 667.

Historique de l'organisation de la protection de l'enfance

Les origines de la protection de l'enfance remontent à la fin du 19^{ème} siècle avec la création d'organismes caritatifs comme la *National Society for the Prevention of Cruelty to Children* (NSPCC) en 1880, et la première législation protectrice encadrant l'exercice de l'autorité parentale (*Children Act 1889*).

Cette politique publique ne s'est toutefois véritablement développée qu'après la seconde guerre mondiale. Le rapport Curtis sur la protection de l'enfance (1946) a débouché sur un nouveau « *Children Act* » (1948) et la création de services administratifs chargés de l'enfance au sein des collectivités locales. A cette époque, les modes de placement des enfants ont été réformés pour correspondre au mieux au modèle familial, avec une préférence marquée pour la formule des familles d'accueil. Une réforme de fond des structures d'accueil (*residential care*) a été menée, avec pour emblème la suppression des « *barracks homes* », qui abritaient souvent plus de 200 enfants ensemble, dans des conditions très précaires.

Les services chargés de l'enfance ont été fusionnés avec les services sociaux locaux en 1971. Les services locaux occupent une place centrale dans le dispositif de protection de l'enfance.

Le cadre législatif actuel et ses objectifs : les différents textes organisant la protection de l'enfance

Le texte fondamental organisant la protection de l'enfance est le *Children Act* de 1989, ultérieurement modifié, qui s'applique à l'Angleterre et au Pays de Galles. Il énonce un certain nombre de principes, définit les conditions d'intervention des organes chargés de la protection de l'enfance, confie aux services sociaux locaux un rôle fondamental dans la mise en oeuvre de cette politique. Pour unifier les pratiques mises en oeuvre par les services sociaux locaux, des « *guidances* » ont été élaborées.

Ce texte a introduit et énoncé un certain nombre de principes :

- Le bien-être de l'enfant est l'objectif suprême de la loi, le *Paramount*. Pour prendre leurs décisions, les tribunaux doivent s'assurer que les souhaits de l'enfant ont été pris en compte et que la décision est conforme à son bien-être;
- La priorité est accordée à la préservation des liens avec la famille ;
- La loi prévoit expressément qu'en cas de conflit entre les besoins de l'enfant et ceux de ses parents, les décisions doivent être prises au vue des meilleurs intérêts de l'enfant ;

- La responsabilité parentale est définie comme un ensemble de droits et devoirs, de pouvoirs et de responsabilités données par la loi aux parents vis-à-vis de l'enfant et des biens qu'il est susceptible de détenir.

Les conditions d'intervention des services de protection de l'enfance sont prévues par l'article 31 du *Children Act*. Le danger « *harm* » y est défini très largement comme un mauvais traitement qui comprend les sévices sexuels et tous autres mauvais traitements physiques et psychologiques, tant le défaut de soins physiques ou d'éducation que la carence dans le développement physique, intellectuel, affectif ou social de l'enfant.

Par ailleurs, la notion de « *significant harm* » qui n'est pas définie par le texte, investit l'association *NSPCC*, Association Nationale de Protection de l'Enfance, du pouvoir de demander directement devant un tribunal une ordonnance de placement en cas d'urgence.

Les autorités locales sont chargées de la mise en oeuvre et du suivi des mesures d'assistance éducative. L'article 17 de la loi de 1989 leur impose de fournir des services aux enfants dans le besoin ainsi qu'à leur famille. A ce titre, elles ont le droit d'enquêter sur un éventuel danger physique ou moral de l'enfant.

Pour assurer l'unité des pratiques au niveau national, des guides ont été édictés dès 1991. Ils sont constamment remis à jour et s'imposent aux services sociaux locaux de l'ensemble du pays. Ainsi, il existe un guide pour l'Angleterre et le Pays de Galles, un pour l'Irlande du Nord et un pour l'Ecosse, pour tenir compte des spécificités de l'organisation de leurs collectivités territoriales.

La loi de 1989 a été amendée par le *Children Act* de 2004. Cette loi a :

- donné un statut légal au *local safeguarding children board* - LSBC - qui est l'autorité en charge d'assurer la supervision de la protection de l'enfance, autrefois exercée par les ACPC ;
- prévu que les autorités locales devaient nommer un directeur des services de l'enfance et un directeur « *lead member* » élu responsable de la qualité du service ;
- officialisé une approche coordonnée entre les différents services que ce soient la police, les services de santé, les services de probation pour établir des échanges entre les différentes autorités intéressées par la protection de l'enfance ;
- crée un Commissaire chargé de la protection des enfants.
- Ces deux lois de 1989 et de 2004 constituent l'armature légale de la protection de l'enfance.
- D'autres lois sont intervenues et ont eu une influence ponctuelle sur la protection de l'enfance :
- Le *Sexual Offences Act* de 2003 concernant les infractions de nature sexuelle dont les mineurs sont victimes,
- Le *Female Genital Mutilation Act* 2003,
- La loi contre les mariages forcés de 2007, the *Force Marriage Act* de 2007.

Tous ces textes font corps avec les deux lois précitées.

Organisation et rôle des autorités chargées de la protection de l'enfance

L'organisation de la protection de l'enfance avait pour ancrage local les APCP (*Aera Child Protection Committees*) mis en place à la suite du *Children Act* de 1989.

A partir d'avril 2006, les ACPC ont été renommés « *Local Safeguarding Children Board* » LSCB pour tenir compte du changement de législation issu du *Children Act* de 2004. Ils regroupent les mêmes acteurs que les APCP et ont les mêmes missions.

Ces instances implantées localement regroupent tous les professionnels impliqués dans la protection de l'enfance. C'est une sorte de Multi-agence investie d'une mission de coordination et de contrôle des services locaux chargés de la protection de l'enfance. Selon l'article 13 de la loi de 2004, le LSCB doit comprendre tous les représentants intéressés par la protection de l'enfance : représentants de la police, des services de probation, des services chargés du suivi pénal des mineurs, du NHS - services de santé - des allocations familiales, d'établissement pénitencier pour mineurs et du milieu ouvert.

Le LSCB doit être mis en place par chacune des autorités locales. Les objectifs du LSCB, prévus par l'article 14 de la loi de 2004, sont :

- d'assurer la mise en place des procédures de sauvegarde de l'enfance, de fédérer l'action de l'ensemble des acteurs locaux et de les sensibiliser pour que chacun d'entre eux soit le plus attentif possible aux besoins des enfants ;
- d'assurer le recrutement, la formation et le contrôle des personnes en charge de cette protection et d'assurer le contrôle des enfants placés, d'encourager les bonnes pratiques. Selon l'article 13 du *Children Act* de 2004, le LSCB peut couvrir plusieurs petites communes et leurs représentants doivent figurer au sein du service ;
- d'identifier, de signaler les enfants en danger et d'agir pour les mettre en sécurité ;
- d'aider les enfants maltraités ou vivant dans des situations à risque.

Chaque LSCB possède un budget propre. Son "business plan" annuel comporte le programme de travail pour l'année à venir assorti d'objectifs de résultats. Il récapitule également les actions en faveur de la protection des enfants réalisées l'année précédente et signale les progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés.

Les services sociaux locaux qui dépendent de l'autorité locale compétente (Council) ont un rôle de mise en oeuvre et de chef de file dans la protection de l'enfance et doivent également s'assurer que toutes les agences travaillent ensemble dans la lutte contre la maltraitance.

Le directeur des services sociaux de chaque Council est responsable du LSCB et est chargé de la préparation du plan annuel pour les services de l'enfance.

Par ailleurs, la loi a prévu la désignation au niveau local d'un *local authority designator officer* dont la tâche est de superviser le traitement des cas individuels des mineurs sous protection.

Mise en oeuvre des mesures de protection de l'enfance

L'action de la LSCB et des services sociaux locaux doit être inspirée par les directives nationales édictées par le Ministre chargé de l'éducation.

Cette coordination est assurée par le *Local Safeguarding Children Board* qui doit veiller à l'efficacité des dispositifs mis en place au niveau local par les services sociaux locaux.

Tout d'abord, la loi institue un devoir pour tous les professionnels en contact avec les enfants en danger d'alerter les services sociaux. Cette obligation concerne notamment les professeurs, les médecins, les travailleurs sociaux, les représentants de la police, de habitat social, les membres du service de santé, les professionnels de l'éducation surveillée et du milieu ouvert et la police des frontières.

Les services locaux doivent alors identifier les enfants et les familles à problèmes, estimer leurs besoins. Ces autorités locales ont, selon l'article 10 du *Children Act* de 2004, la responsabilité d'assurer la coordination d'une coopération entre différents intervenants une meilleure prise en charge de l'enfant.

Dès lors qu'un enfant en danger est pris en charge, la loi a prévu une **approche coordonnée entre les différents services** pour assurer la protection de l'enfance en partant du principe qu'il n'y a pas qu'un seul professionnel qui puisse avoir une image exacte de la situation d'un enfant en danger. Il s'agit d'un principe fondamental qui consiste à confronter le point de vue de plusieurs intervenant sociaux en partant de l'idée qu'un seul d'entre eux ne peut avoir une vision objective de la situation de l'enfant. Tous les partenaires sociaux précédemment visés doivent partager l'information lors de la procédure d'évaluation de la situation de l'enfant.

Lors de cette évaluation, l'enfant doit être, dès lors que c'est possible, vu seul et les services sociaux ont le devoir de s'assurer de la réalité des souhaits de l'enfant.

La loi prévoit différents types d'interventions selon la gravité de la situation :

- La police est investie de pouvoirs spéciaux en matière d'extrême urgence par l'article 46 de la loi de 1989 en cas de danger immédiat. L'enfant peut être placé sous la protection de la police dans un hébergement convenable et cette protection policière ne peut s'étendre au-delà de 72 heures.
- Pour les enfants qui ont besoin d'une protection immédiate, les articles 44 et 46 de la loi de 1989 prévoient que les policiers, la NSPCC et les travailleurs sociaux peuvent intervenir et référer immédiatement du cas de l'enfant auprès des *local authority children social care*. En cas de nécessité,

l'enfant peut être retiré de son foyer si sa sécurité est en cause. Les autorités locales peuvent demander un *emergency protection order* délivré par le tribunal. L'enfant sera ensuite placé sous la protection des services sociaux. Les services sociaux demandeurs à l'instance devront justifier de circonstances exceptionnelles qui motivent cette mesure d'urgence.

- Si l'enfant doit bénéficier d'une mesure de protection, l'article 17 de loi de 1989 prévoit qu'il revient aux services sociaux locaux de procéder à une estimation de sa situation dans le cadre d'une approche concentrée entre les différents intervenants sociaux qui, ensuite, discuteront des suites à donner à cette enquête (article 47 de la loi de 1989). Cette enquête doit être accomplie dans un délai de 45 jours à partir du moment où un intervenant social en a référé à l'autorité sociale locale. Ce rapport doit comprendre l'audition des enfants et des membres de sa famille et les avis des différents intervenants sociaux. Ce rapport doit ensuite être discuté lors d'une conférence de protection de l'enfant dans les 15 jours suivants la transmission du rapport aux intervenants sociaux. Cette conférence de protection de l'enfant doit permettre de prendre une décision quant à l'avenir de l'enfant et d'établir un plan de protection « *child protection plan* » par un « *core group established* ». Le *child protection plan* doit énumérer les mesures à prendre, désigner le travailleur social en charge de l'enfant qui devra travailler en liaison avec les autres intervenants sociaux et la famille. Un *core group*, divers intervenants sociaux, assistera le travailleur social en charge de la mesure de protection.

Les *Court Orders* :

Les *Family Proceedings Courts* sont compétentes pour assurer la protection des mineurs en danger physique et moral, notamment lorsqu'il y a un conflit entre les parents et les services sociaux des autorités locales.

Les Cours peuvent prendre un *emergency protection order* (article 44 de la loi de 1989) si l'enfant encourt un danger immédiat ;

Les Cours peuvent aussi prendre une ordonnance pour exclure la personne au sein du domicile familial qui pourrait porter atteinte à l'intégrité de l'enfant. Il s'agit d'une mesure provisoire, *interim care order* ou un *emergency protection order* (articles 38a et 44a de loi de 1989). Le juge doit avant tout s'assurer que l'exclusion de la personne est nécessaire au bien-être de l'enfant, et qu'une autre personne est susceptible de le prendre en charge au sein du foyer.

Les juges interviennent principalement pour statuer sur l'opportunité de la mesure, notamment en cas de conflit entre les services sociaux locaux et la famille. Mais le juge de Common Law n'assure pas, comme le juge des enfants français, un suivi de l'enfant. Il est là pour statuer sur la situation qui lui est soumise. Il doit respecter les principes procéduraux de la Common Law : l'égalité des armes, l'impartialité du juge lors du débat contradictoire. En raison de la procédure accusatoire, il revient aux services sociaux de faire la preuve des carences éducatives de la famille qui justifient la mesure éducative. La décision du juge sera, fondée sur la preuve de cette carence éducative et non pas sur la reconnaissance des difficultés que connaît la famille, comme dans le système français. La conduite des débats est organisée en interrogatoires et contre-interrogatoires menés par les avocats de services sociaux et ceux de la famille. Le rôle du juge est de trancher : y a-t-il une preuve de la maltraitance, accepte-t-on la mesure proposée ? Il n'a pas le pouvoir de modifier le programme mis en œuvre par les services sociaux. Si ultérieurement les parents souhaitent l'arrêt d'un placement de leur enfant, ils devront ressaisir un juge, pas forcément celui qui a précédemment statué et se livrer à un nouveau procès sur la preuve. Bien souvent la mesure adoptée a un caractère définitif.

Financement

Le financement est essentiellement local et incombe aux municipalités.

Le financement de la LSCB relève des autorités locales. Son budget est établi par la contribution de chacun des membres qui participent à son organisation. Il s'agit principalement des autorités locales (PCT) et de la police.

Chaque autorités locales doit prévoir dans son budget les sommes consacrées au LSCB et celles fournies à ses services sociaux. Il y a donc des disparités entre les communes.

Les dépenses globales au niveau national pour la protection de l'enfance ont été estimées par les autorités centrales à une somme globale pour les années 2009-2010 de 8.5 milliard de livres pour l'Angleterre et le

Pays de Galles. Ces sommes représentent une somme individualisée de 650 livres pour chaque jeune en 2009-2010. (Il s'agit d'une évaluation globale qui comprend d'autres frais que ceux qui relèveraient strictement en France de l'assistance éducative puisque cela comprend également la gestion des mineurs victimes d'infractions pénales).

Ces sommes sont en augmentation puisque pour les années 2001-2002 la somme consacrée pour chaque jeune était de 357 livres par an.

Pour l'année 2010-2011, les prévisions de dépenses étaient revues à la baisse pour une totalité de 8.14 milliard de livres, soit 620 livres par jeune pris en compte.

Ces sommes devraient continuer à diminuer en raison de la politique de restrictions budgétaires mise en oeuvre par le gouvernement Cameron.

Evaluation des politiques menées

L'*Apprenticeship, Skills, Children and Learning Act* de 2009 a introduit une obligation pour chaque LSCB de rédiger et de publier un rapport annuel sur ses activités. Ce rapport doit fournir une estimation destinée à évaluer les modalités prises à leur niveau pour assurer la protection de l'enfance, et évaluer le contexte social et local dans lequel cette politique est mise en oeuvre. Il doit fournir également une estimation des points qui restent à améliorer dans le dispositif.

Par ailleurs le Parlement, dans ses activités de contrôle public régulièrement des rapports parlementaires. Le dernier d'entre eux sur le sujet s'intitule « *working together to safeguard children* ». Il est consultable sur internet sur le site du Parlement.

