

**Maxi**  
 **Fiches**

3<sup>e</sup> édition

# La protection de l'enfance

Grégory Derville  
Guillemette Rabin-Costy

DUNOD

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du

Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, 2014

5 rue Laromiguière, 75005 Paris

[www.dunod.com](http://www.dunod.com)

ISBN 978-2-10-070233-6

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

# Sommaire

<b>Avant-propos</b>	<b>V</b>
<b>1 Qu'est-ce que la protection de l'enfance ?</b>	<b>1</b>
<b>2 « Danger » et « maltraitances à enfant »</b>	<b>4</b>
<b>3 Les enfants en danger en France</b>	<b>13</b>
<b>4 Historique des lois de la protection de l'enfance en France</b>	<b>18</b>
<b>5 La Convention internationale des droits de l'enfant</b>	<b>23</b>
<b>6 Le Défenseur des enfants</b>	<b>31</b>
<b>7 La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance</b>	<b>36</b>
<b>8 Présentation générale du dispositif de protection de l'enfance</b>	<b>46</b>
<b>9 La protection de l'enfance mise en œuvre par les départements</b>	<b>49</b>
<b>10 La tutelle des pupilles de l'État et l'adoption</b>	<b>61</b>
<b>11 Le dispositif judiciaire de protection de l'enfance</b>	<b>72</b>
<b>12 Protection des mineurs délinquants et prévention de la délinquance</b>	<b>83</b>
<b>13 L'articulation entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire</b>	<b>96</b>
<b>14 Les associations dans le champ de la protection de l'enfance</b>	<b>103</b>
<b>15 Les autres partenaires institutionnels</b>	<b>119</b>
<b>16 Les professionnels du secteur</b>	<b>130</b>
<b>17 La formation des professionnels</b>	<b>137</b>
<b>18 Les règles relatives au secret professionnel</b>	<b>144</b>
<b>19 La prévention</b>	<b>151</b>
<b>20 L'accompagnement et les droits des parents</b>	<b>159</b>
<b>21 Les dispositifs de repérage des enfants en danger</b>	<b>171</b>
<b>22 L'évaluation des situations individuelles</b>	<b>183</b>
<b>23 Le cadre général de la prise en charge des mineurs en danger</b>	<b>193</b>
<b>24 Les interventions à domicile</b>	<b>199</b>
<b>25 Les modalités d'accueil des enfants</b>	<b>208</b>
<b>26 Les modalités alternatives de prise en charge</b>	<b>218</b>
<b>27 L'observation des dispositifs et des pratiques</b>	<b>223</b>

<b>28 Les perspectives d'évolution de cette politique publique</b>	<b>232</b>
<b>Sigles</b>	<b>246</b>
<b>Index</b>	<b>248</b>

# Avant-propos

LA PROTECTION de l'enfance est l'un des enjeux essentiels des politiques publiques d'aide et d'action sociales. Les conseils généraux, qui sont les chefs de file de cette politique publique, y ont consacré à eux seuls 6,5 milliards d'euros en 2010, chiffre auquel il faut ajouter les dépenses engagées par l'État au titre de ses diverses interventions dans ce champ (notamment judiciaires). Fin 2010, environ 273 000 mineurs et 21 000 « jeunes majeurs » bénéficiaient d'une mesure administrative ou judiciaire de protection de l'enfance.

La loi du 5 mars 2007 a réformé le dispositif français de protection de l'enfance. Le législateur a inscrit dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) une définition légale de la protection de l'enfance, en y soulignant le caractère essentiel de la prévention. Il a voulu clarifier les concepts en fonction desquels l'intervention des pouvoirs publics au titre de cette mission est requise, en élargissant le nombre et la variété des situations prises en compte. Pour ce faire, le législateur a inscrit dans le CASF une nouvelle notion (celle d'« information préoccupante »), et il a reformulé les critères de saisine de la Justice dans le but de protéger les enfants en danger. Il a aussi accru le rôle et les responsabilités des conseils généraux, légalisé de nouvelles modalités d'intervention auprès des enfants et des familles, ou encore inscrit dans le droit de nouvelles obligations en matière de respect des droits des usagers, etc.

Le nombre et l'ampleur de ces modifications législatives, sur un sujet aussi sensible et qui engage l'avenir de la société française, requièrent de faire le point sur le nouveau dispositif français de protection de l'enfance. C'est l'ambition de cet ouvrage qui présente, sous la forme de 28 fiches de taille variable, les principaux aspects de ce dispositif.

Ces fiches peuvent tout à fait être lues individuellement et dans l'ordre souhaité par le lecteur. Un système de renvois permet de se référer en cas de besoin à d'autres fiches pour obtenir des précisions ou des définitions.

Pour autant, le déroulé de ces 28 fiches suit un ordre logique, puisqu'elles abordent de façon successive :

- les principes qui sont au fondement du dispositif (protection de l'enfance, enfant en danger...) ;

- les principaux textes nationaux et internationaux qui encadrent les interventions des professionnels de la protection de l'enfance (la Convention internationale sur les droits des enfants, l'historique de la législation française relative à la protection de l'enfance, la loi du 5 mars 2007...);
- les principaux acteurs de la protection de l'enfance (institutions et professionnels);
- les principales modalités d'intervention (prévention, repérage, évaluation, modes de prise en charge, observation...).

Le choix des auteurs est de présenter, de manière claire et concise, l'essentiel de ce qu'il faut savoir à propos du dispositif de protection de l'enfance. Ce Maxi Fiches s'adresse notamment aux jeunes et aux futurs professionnels de la protection de l'enfance, mais aussi à tous ceux qui, à titre personnel, citoyen ou militant, s'intéressent à cette question fondamentale<sup>1</sup>.

Ce Maxi Fiches est à jour des statistiques et des dispositions législatives et réglementaires en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2014.

---

1. Les auteurs remercient tout particulièrement, pour leur relecture attentive et constructive de cet ouvrage, Catherine Briand, Pierre Naves, Laure Nélias, Anne Oui et Abdia Touahria-Gaillard.

# Qu'est-ce que la protection de l'enfance ?

1

**L**E PÉRIMÈTRE de la protection de l'enfance, c'est-à-dire la population d'enfants et de familles, les institutions et les professionnels concernés par les politiques de protection de l'enfance, peut être défini de façon plus ou moins large ou restreinte.

En un sens strict, la protection de l'enfance est définie à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles comme ayant pour but de « prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. Elle comporte à cet effet un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents ».

La suite de cet article précise que les interventions des pouvoirs publics au titre de la protection de l'enfance peuvent aussi concerner les majeurs de moins de vingt et un ans « connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre », ainsi que « les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ».

Même en ce sens restreint, la protection de l'enfance concerne déjà un champ assez large de situations, depuis celles où les parents doivent être aidés dans l'exercice de leur autorité parentale (soutien éducatif, aide à la parentalité, coéducation, prévention...) jusqu'à celles où on peut envisager une suppléance ou un retrait de l'autorité parentale.

À partir de cette définition, le CASF fait référence en de nombreux articles aux *acteurs habilités à intervenir au titre de la protection de l'enfance* :

- Les services du conseil général (Aide sociale à l'enfance, Protection maternelle et infantile...);
- L'autorité judiciaire (tribunaux pour enfants, substituts chargés des mineurs, PJJ);
- Les « partenaires institutionnels », comme l'Éducation nationale (service social en faveur des élèves, médecine scolaire), le secteur associatif habilité à gérer des établissements et services destinés aux mineurs en difficultés, les institutions de la santé (hôpital, services de pédopsychiatrie...), etc.

Au sens restreint, la protection de l'enfance désigne donc l'ensemble des interventions de ces institutions qui ont pour but de prévenir ou de prendre en charge les situations de danger ou de risque de danger vécues par des mineurs sur le territoire national.

Cette définition tend à réserver les interventions au titre de la protection de l'enfance aux mineurs « maltraités » ou « en danger » au sens de l'article 375 du code civil (cf. fiche n° 3), c'est-à-dire aux enfants dont le développement physique, affectif, social et psychologique est gravement compromis parce qu'ils sont victimes de violences et de carences éducatives. Au sens restreint, les enfants qui relèvent de la protection de l'enfance sont ceux qui sont en risque de danger et dont les parents ont besoin d'être aidés, et le cas échéant suppléés, dans l'exercice de l'autorité parentale.

La protection de l'enfance peut également faire l'objet d'une *définition plus extensive*, et ce à plusieurs niveaux :

- La liste des problématiques auxquelles la protection de l'enfance est censée apporter des réponses est alors beaucoup plus large : on peut citer la délinquance des mineurs, mais aussi les situations de pauvreté, l'illettrisme, l'exclusion sociale et professionnelle, ou de façon encore plus générale, toutes les situations dans lesquelles un enfant n'est pas pris en charge par les adultes de référence de façon bienveillante ou « bientraitante ». Au sens le plus extensif, la protection de l'enfance doit prendre pour objet l'enfance en danger sous toutes ses formes, y compris les violences exercées par la société à l'encontre des enfants (et ce que les parents soient ou non capables d'en protéger leurs enfants).
- Dès lors que l'on s'inscrit dans le cadre de cette définition plus large de la protection de l'enfance, la population de mineurs concernés est plus nombreuse et plus variée : on y englobe par exemple les « enfants pauvres », les mineurs étrangers isolés, les enfants à qui l'école ou l'hôpital n'offre pas des conditions d'accueil satisfaisantes, les enfants victimes de « cybercriminalité », etc.
- La définition extensive de la protection de l'enfance implique aussi un élargissement des politiques publiques qui relèvent de la protection de l'enfance et des acteurs habilités à intervenir pour « protéger les enfants » : outre les services sociaux, la Justice des mineurs et leurs partenaires institutionnels, on peut alors mentionner le Défenseur des enfants, les associations de protection de l'enfance ou de défense des enfants victimes, les acteurs de la politique du logement, les organismes de protection sociale, l'institution scolaire au sens large, le monde médical dans son ensemble...

Jusqu'à l'heure actuelle, l'action publique dans le champ de la protection de l'enfance est structurée par la définition restreinte.



Jusqu'à l'heure actuelle, l'action publique dans le champ de la protection de l'enfance est structurée par la définition restreinte, que partagent spontanément la plupart des « professionnels de la protection de l'enfance » (et notamment ceux de l'ASE). La loi de réforme de la protection de l'enfance du 5 mars 2007 reprend cette définition restreinte. En effet, elle apporte des précisions sur les responsabilités des acteurs individuels et institutionnels, sur les dispositifs (de prévention, de repérage, de prise en charge...), sur l'articulation entre les différentes institutions, etc. En revanche, elle n'évoque pas (ou pas spécifiquement) les mineurs délinquants, les enfants vivant dans un contexte de pauvreté ou de mal-logement, etc.

# 2

## « Danger » et « maltraitemances à enfant »

LORSQU'ILS évoquent les mineurs dont ils s'occupent et les raisons pour lesquelles ces mineurs doivent être protégés, les professionnels de la protection de l'enfance utilisent deux notions différentes : la « maltraitemance » (« enfants maltraitemés », « parents maltraitemants »...) et le « danger » (« enfants en danger », « situations de danger pour l'enfant »...). Ces deux notions ne sont pas synonymes et recouvrent des réalités très variables.

Quoi qu'il en soit, les enfants dont il est question dans le champ de la protection de l'enfance sont des enfants qui sont « en danger » ou « maltraitemés » *dans leur famille*, ou des enfants qui ont été victimes d'agressions en dehors de leur famille et dont les parents ne suffisent pas à assurer la protection.

### 1. LES DÉFINITIONS DE LA MALTRAITEMANCE ET DU DANGER \_\_\_\_\_

La notion de « danger » est au fondement de l'intervention des magistrats de la jeunesse depuis l'ordonnance du 23 décembre 1958 « relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger ». L'exposé des motifs de cette ordonnance indique qu'elle vise à étendre la protection du juge des enfants aux enfants « que leurs conditions de vie mettent en danger physique ou moral, que leur situation ou leur état prédestine à la délinquance et aux formes graves de l'inadaptation sociale ».

L'ordonnance du 23 décembre 1958 a créé un nouvel article 375 du code civil, qui précise que « les mineurs (...) dont la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation sont compromises peuvent faire l'objet de mesures d'assistance éducative » prononcées par le juge des enfants. La loi du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale a inséré dans la rédaction de l'article 375 du code civil le terme « danger<sup>1</sup> ».

Parallèlement, l'intervention en ce domaine du service de l'Aide sociale à l'enfance est fondée sur la notion de risque de danger : le décret du 7 janvier 1959 relatif à la protection sociale de l'enfance en danger la définit comme une action sociale préventive auprès des familles « dont les

---

1. « Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice ».

conditions d'existence risquent de mettre en danger la santé, la moralité ou l'éducation de leurs enfants ».

Les notions de « maltraitance à enfant » et de « mauvais traitements sur enfant » ont fait leur entrée dans le débat public français à partir des années 1980. Elles ont ensuite été inscrites dans plusieurs textes de portée juridique nationale ou internationale.

- Signée en 1989, la **Convention internationale sur les droits de l'enfant** (cf. fiche n° 5) contient une définition en creux de la maltraitance : l'article 19 prescrit en effet aux États signataires la mission de lutter contre « toute forme de violences, d'atteinte ou de brutalités physiques et mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle ».
- L'article 2 de la **loi du 10 juillet 1989** a introduit dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) une section nouvelle intitulée « Prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et protection des mineurs maltraités », et qui précise les obligations nouvelles des conseils généraux en la matière.

En 1993, l'**Observatoire décentralisé d'action sociale (ODAS** – cf. fiche n° 27) a proposé plusieurs définitions qui ont été très largement utilisées par les professionnels de la protection de l'enfance au cours des années suivantes et ont été reprises et précisées dans un *Guide méthodologique* paru en 2001 :

- « Un enfant maltraité est un enfant victime de violences physiques, d'abus sexuels, de violences psychologiques, de négligences lourdes, ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique ».
- « Un enfant en risque est un enfant qui connaît des conditions d'existence risquant de compromettre sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation ou son entretien, sans pour autant être maltraité ».
- La notion d'enfance en danger, au sens de l'ODAS (et non au sens du code civil), correspond au total de ces deux catégories.

Au tournant des années 2000, de nombreux professionnels de la protection de l'enfance ont critiqué la coexistence des deux notions de danger (dans le code civil) et de maltraitance (dans le CASF), qui pouvait susciter de l'incompréhension et des difficultés d'interprétation. Beaucoup estimaient également que la notion de maltraitance, trop restrictive, risquait de freiner l'intervention de la puissance publique au titre de la protection de l'enfance dans des situations de « risque » (négligences, carences éducatives...).

Conformément à ces attentes, la **loi du 2 janvier 2004** a créé un Observatoire national de l'enfance en danger (et non « maltraitée »), et a transformé le SNATEM (Service national d'accueil téléphonique de l'enfance maltraitée) en SNATED (pour l'enfance en danger).

Dans la même ligne, la **loi du 5 mars 2007** a harmonisé les notions utilisées par le code civil et le CASF : désormais, l'un comme l'autre s'appuient sur la notion de danger, celui-ci incluant le risque.

- La définition du danger inscrite à l'**article 375 du code civil** a été précisée : des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par le juge des enfants « si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ». Par rapport à la rédaction antérieure, la loi du 5 mars 2007 a donc introduit la notion de « développement » (qui figure dans plusieurs articles de la Convention internationale sur les droits des enfants), et a précisé les dimensions possibles de ce développement (« physique, affectif, intellectuel et social »).
- Quant au CASF, il a été modifié en référence à l'article 375 du code civil. L'**article L. 221-1 du CASF** précise désormais que le service de l'Aide sociale à l'enfance du conseil général a pour mission d'apporter un soutien aux mineurs et aux familles confrontés à « des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social ». L'alinéa 5° du même article indique que le conseil général doit mener des actions de prévention des « situations de danger à l'égard des mineurs », et qu'il doit organiser le recueil et la transmission des informations préoccupantes relatives aux mineurs « dont la santé, la sécurité, la moralité sont en danger ou risquent de l'être ou dont l'éducation ou le développement sont compromis ou risquent de l'être ».

Cette réécriture du CASF permet au conseil général d'intervenir dans des situations beaucoup plus nombreuses et variées que dans les seuls cas de « maltraitance », comme par exemple le surinvestissement scolaire ou sportif des parents, l'instrumentalisation d'un enfant dans le cadre d'une séparation parentale conflictuelle, la maladie d'un parent rendu incapable d'assumer ses responsabilités éducatives. L'harmonisation entre le code civil et le CASF, au profit de la notion de danger, permet aussi de développer les interventions préventives au titre de la protection de l'enfance.

## 2. LE « DANGER », UNE NOTION OUVERTE

---

La notion de danger est difficile à cerner, d'autant plus qu'elle est très évolutive : au fil des années, des pratiques éducatives qui étaient socialement considérées comme « normales » ou même souhaitables peuvent progressivement faire l'objet d'une réprobation de plus en plus intense et être vues comme condamnables en tant que source de danger pour l'enfant (c'est le cas par exemple de la « correction paternelle »). La qualification

d'un comportement comme étant source de danger pour un enfant dépend aussi beaucoup de l'image que l'on se fait, dans un contexte socioculturel donné, à une époque et dans un groupe social donnés, de ce qu'est un enfant et du statut social qu'il convient de lui accorder.

Parmi les professionnels de la protection de l'enfance et les parlementaires qui ont voté la loi de réforme de la protection de l'enfance du 5 mars 2007, beaucoup ont aussi fait valoir que définir le danger de façon précise, en listant de façon exhaustive les situations que la loi qualifie de « dangereuses » pour les enfants, serait prendre le risque que les professionnels soient moins attentifs à des situations nouvelles ou imprévues.

Durant la phase de concertation qui a accompagné l'élaboration de la loi du 5 mars 2007, un certain nombre de professionnels de la protection de l'enfance<sup>1</sup> ont souhaité que cette loi fasse reposer la notion de danger sur un « référentiel national ». Le législateur a finalement préféré ne pas définir précisément la notion de danger : l'intervention du juge des enfants continue donc à reposer sur l'appréciation qu'il se fait du danger au regard de la santé, de la moralité, de la sécurité, de l'éducation et du développement de l'enfant (même si comme indiqué ci-dessus, l'article 375 du code civil comprend désormais la référence au « développement physique, affectif, intellectuel et social »).

### 3. LES DIFFÉRENTS TYPES DE MALTRAITEMENTS

D'une manière très générale, on peut décrire la maltraitance (la violence à enfant) comme un comportement d'un adulte envers un enfant qui entraîne chez ce dernier des troubles ou des séquelles graves sur le plan physique et/ou psychique.

À l'heure actuelle, on constate un consensus large au sein du champ de la protection de l'enfance pour considérer qu'il existe différents types de maltraitements à enfant : les violences physiques sont les plus anciennement prises en compte par les pouvoirs publics (on parlait autrefois d'« enfants martyrs »), mais depuis quelques décennies, la législation et la pratique des professionnels de la protection de l'enfance envisagent également les violences sexuelles, les violences psychologiques et les négligences lourdes (ou « carences éducatives »).

Les **violences physiques**, ou mauvais traitements physiques, sont des actes brutaux, le plus souvent intentionnels, et qui perturbent gravement le fonctionnement normal du corps de l'enfant : coups, secousses, empoisonnements, brûlures, étouffements, etc. Les mauvais traitements physiques

1. Tels que le docteur Maurice Berger (chef de service en psychiatrie de l'enfant au CHU de Saint-Étienne) ou Michèle Créoff (directrice du pôle Enfance et Famille du conseil général du Val-de-Marne).

se traduisent en général par des symptômes objectifs (fractures, ecchymoses, plaies, cicatrices...) qui permettent de poser un diagnostic relativement sûr, en particulier pour les enfants très jeunes. En revanche, les châtimements corporels brutaux subis par les adolescents peuvent être très difficiles à détecter.

Les mauvais traitements physiques entraînent des séquelles sur le plan physique, mais aussi sur le plan psychique (agressivité, agoraphobie...).

Le concept de **négligences lourdes** renvoie aux situations dans lesquelles un enfant ne reçoit pas ou pas suffisamment ce dont il a besoin pour son bien-être, son développement, voire sa survie. Les carences peuvent concerner de très nombreux niveaux : l'alimentation, l'hygiène, les soins de santé, les échanges affectifs et cognitifs, la protection, la surveillance dans les lieux publics...

Dans les cas les plus graves (en particulier pour les nourrissons), les négligences lourdes peuvent entraîner la mort par dénutrition ou par défaut de soins. Elles peuvent aussi, de façon plus générale, déboucher sur de graves retards de développement, un nanisme psychosocial, etc.

À partir des années 1980 est apparue dans les pays occidentaux (d'abord en Amérique du nord puis en Europe) la problématique des **violences sexuelles** — ce terme est nettement préférable à celui d'« abus sexuel », qui peut laisser entendre qu'un usage sexuel « non abusif » d'un mineur pourrait être tolérable.

Les violences sexuelles désignent tous les comportements sexuels imposés à des mineurs. Plus ceux-ci sont jeunes, plus l'auteur détient sur eux une autorité significative (notamment lorsqu'il s'agit d'un parent), et moins ces mineurs sont capables de comprendre la portée des sollicitations d'ordre sexuel et d'y résister. Les violences sexuelles sont donc typiquement une forme de maltraitance dans laquelle un adulte abuse de son autorité au détriment de l'enfant.

La liste des comportements qui relèvent des violences sexuelles ne se limite pas au viol proprement dit (avec pénétration ou par « attouchements ») : sont aussi concernés l'attentat à la pudeur, l'utilisation des enfants à des fins pornographique, l'incitation à la prostitution, etc.

Les violences sexuelles entraînent souvent des conséquences très lourdes et durables sur le plan physique (traumatismes de l'appareil génital, risques de grossesse ou des maladies sexuellement transmissibles), mais aussi sur le plan psychique (accroissement sensible du risque de dépression, de troubles mentaux graves et de suicide).

Dans les années 1990, un nouveau type de maltraitements à enfant a fait l'objet de l'attention des politiques publiques et des professionnels de la protection de l'enfance : les **violences psychologiques**.

Ce concept désigne des comportements qui ont pour point commun de terroriser l'enfant, de l'humilier, d'éteindre sa vitalité, de lui donner le sentiment qu'il n'a aucune valeur et qu'il ne mérite ni l'attention ni le respect de son entourage. Ces comportements peuvent être très variés : humiliations verbales ou non (notamment en public), rejet affectif, marginalisation systématique, cruauté morale, menaces de quitter l'enfant ou la famille, chantage au suicide, exigences excessives au regard de l'âge ou du développement de l'enfant (par exemple au sujet des résultats scolaires ou sportifs), etc. Dans tous les cas, l'enfant est exposé de façon répétée à « des situations dont l'impact émotionnel dépasse ses capacités d'intégration psychologique »<sup>1</sup>.

Parmi ces quatre grands types de violences à enfant, les violences sexuelles font l'objet de la réprobation sociale la plus unanime, ainsi que de la pénalisation la plus massive et la plus systématique.

Dans les trois autres cas, la difficulté pour qualifier la maltraitance tient au fait qu'il est souvent délicat de situer la frontière entre ce qui relève de la maltraitance et ce qui n'en relève pas. Face à une situation similaire, deux professionnels peuvent avoir des réactions très différentes en fonction de leur parcours de vie, de leur sensibilité, de leur formation : là où l'un voit une manifestation caractérisée de « violence » ou de « carence éducative », l'autre peut voir une pratique éducative légitime et même souhaitable (ou la simple « exagération » d'une pratique éducative légitime). Par exemple, la fessée est encore pratiquée par plus de la moitié des parents français (55 % selon un sondage SOFRES réalisé en 1999), mais elle est dénoncée par les instances internationales et un collectif d'associations qui en réclament l'interdiction et la pénalisation<sup>2</sup>.

C'est la raison pour laquelle la qualification de « violence éducative » ou de « maltraitance » est plus facile à faire admettre si le comportement de l'adulte incriminé est particulièrement grave et surtout si ce comportement peut entraîner des conséquences *lourdes* et *objectivables* sur le développement de l'enfant (des traces de coups, des séquelles physiques, motrices ou psychiques).

Des quatre formes de maltraitance évoquées ci-dessus, les violences psychologiques et les négligences lourdes sont souvent difficiles à attester. En effet, les conséquences qu'elles entraînent sur l'enfant ne sont pas forcément repérables de façon évidente. Par exemple, les troubles de la croissance et du développement, les troubles de l'intégration sociale et du comportement, la faiblesse de l'estime de soi, la fréquence des conduites à risque, peuvent s'expliquer par d'autres facteurs que par le comportement

1. ODAS. *L'observation de l'enfance en danger : guide méthodologique*, p. 28.

2. Cf. l'Appel pour l'interdiction des punitions corporelles et pour un soutien aux familles du 21 février 2007.

maltraitant d'un parent. Il est donc particulièrement important d'évaluer avec prudence les mauvais traitements psychologiques et les négligences lourdes, en ne considérant pas seulement l'état de l'enfant, mais aussi sa relation avec les adultes qui sont soupçonnés d'être à l'origine de ses troubles (cf. fiche n° 22).

Ces quatre formes de maltraitance à enfant ne peuvent pas être clairement dissociées les unes des autres : dans de très nombreux cas, les enfants sont victimes simultanément de négligences graves et de violences physiques ou psychologiques, voire sexuelles, selon des configurations spécifiques à chaque situation. D'autre part, toute atteinte subie par un enfant présente nécessairement une dimension psychologique : par exemple, un enfant régulièrement roué de coups ou victime d'inceste n'est pas seulement meurtri dans sa chair, mais aussi dans son estime de soi, dans sa capacité à faire confiance aux adultes, dans sa capacité à exprimer des opinions propres, etc.

#### 4. VERS LA PRISE EN COMPTE DE NOUVELLES PROBLÉMATIQUES \_\_\_\_\_

Découvert par le psychanalyste René Spitz, le **syndrome d'hospitalisme** peut être défini comme un état dépressif et régressif se manifestant chez certains enfants séparés précocement de leur mère, et qui débouche *in fine* sur un arrêt du développement.

En 1982, le pédiatre français Slanislaw Tomkiewicz a prolongé cette réflexion en proposant le concept de « **violence institutionnelle** », applicable à ses yeux à n'importe quel service ou établissement social ou médico-social qui accueille des enfants. Selon Tomkiewicz, le concept de violence institutionnelle désigne « toute action commise dans et par une institution, ou toute absence d'action, qui cause à l'enfant une souffrance physique ou psychologique inutile et/ou qui entrave son évolution ultérieure ».

Cette définition englobe des comportements effectifs, commis par le personnel de ces services ou établissements (ou par les usagers entre eux) : brimades, enfermement, privation de visites, etc. Mais la notion de violence ou de maltraitance institutionnelle désigne aussi le « climat » ou l'« ambiance » dans lequel un service ou un établissement d'accueil fait vivre un enfant, lorsque ce climat ou cette ambiance entrave son développement normal. C'est le cas par exemple lorsque le règlement intérieur d'un établissement d'accueil ne respecte pas le rythme de l'enfant, ses besoins et ses droits (ainsi que ceux de sa famille). Au final, on peut définir la violence ou la maltraitance institutionnelle exercée par un établissement d'accueil comme



« tout ce qui donne prééminence aux intérêts de l'institution sur les intérêts de l'enfant<sup>1</sup> ».

En un sens plus large, la notion de maltraitance institutionnelle renvoie à des dispositions légales ou à des fonctionnements institutionnels qui, au lieu d'apporter une aide à l'enfant, entraînent des dommages supplémentaires. Par exemple, le manque de coordination entre les divers acteurs institutionnels de la protection de l'enfance débouche souvent sur des parcours chaotiques et instables au sein du dispositif de protection de l'enfance : placements et abandons successifs, conflits entre les équipes ou les institutions, retour trop précoce ou mal préparé en famille suite à une séparation...

L'élargissement de la définition de la maltraitance et du danger est un processus continu depuis plusieurs décennies. La liste des comportements ou des situations qui sont socialement et politiquement définies comme « maltraitantes » ou « dangereuses pour les enfants », et qui doivent donc impliquer une intervention des pouvoirs publics, ne cesse de s'étendre. Ces dernières années, l'attention des associations de protection de l'enfance et de certains professionnels de la protection de l'enfance se tourne vers de nouveaux enjeux et vers de nouvelles victimes potentielles :

- les enfants témoins de violences conjugales<sup>2</sup> ;
- les enfants vivant en garde alternée (notamment en bas âge)<sup>3</sup> ;
- les enfants scolarisés trop précocement (cf. la critique de la scolarisation massive à 2 ans par la Défenseure des enfants Claire Brisset dans son rapport 2005) ;
- les enfants victimes de maltraitances en milieu artistique ou sportif (jeunes prodiges surexploités...) ;
- les enfants victimes de cybercriminalité ;
- les enfants victimes des dérives sectaires<sup>4</sup> ;
- les enfants victimes du syndrome d'alcoolisation fœtale<sup>5</sup> ;

1. Corbet E. (2000). « Les concepts de violence et de maltraitance », in *Actualité et dossier en santé publique*, n° 31, juin, p. 24.

2. Cf. ONED / SDFE. (2008). *Les enfants exposés aux violences conjugales, quelles recommandations pour les pouvoirs publics ?*

3. Cf. Phélip J. (2006). *Le livre noir de la garde alternée*. Paris, Dunod.

4. La loi du 5 mars 2007 contient plusieurs articles consacrés spécifiquement à la protection des enfants contre les dérives sectaires. Cf. le guide relatif à protection des mineurs face aux dérives sectaires, destiné aux professionnels de la protection de l'enfance, diffusé par la Miviludes (Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires), et mis en ligne sur le site [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr).

5. Cf. un communiqué de l'académie de médecine du 2 mars 2004 relatif à la « consommation d'alcool, de tabac ou de cannabis durant la grossesse ».

- la pénalisation de tous les châtimens corporels y compris la fessée (cf. l'action de l'association Éduquer sans frapper ou de l'Observatoire de la violence éducative ordinaire)...

Il est important de souligner que pour chacun des exemples cités ci-dessus, il n'existe pas de consensus général autour du fait qu'il s'agit bien de situations qui relèvent de la protection de l'enfance.

Parallèlement à cet élargissement de la notion de danger, on assiste depuis les années 1990 à une réflexion sur la nécessité de ne pas seulement lutter contre les différentes formes de violences dont souffrent les enfants, mais de promouvoir aussi la « **bienveillance** ».

Cette démarche vise à soutenir l'émergence et le développement des potentialités des enfants, de leurs parents et des professionnels, ainsi que l'amélioration de la qualité de leur environnement social et institutionnel. Souvent écrite avec un tiret (« bien-traitance »), la notion insiste alors particulièrement sur l'importance du lien qui doit être tissé (ou retissé) entre les différents acteurs de la protection de l'enfance, y compris les usagers.

Ce néologisme, qui a émergé du Comité de pilotage de « l'Opération pouponnières » au début des années 1990, s'est concrétisé sous l'impulsion du ministère de la Famille. En 2003-2004, un plan pour la bienveillance a été mis en place afin de sélectionner, de récompenser et d'encourager des bonnes pratiques ayant pour but de prévenir la malveillance et de mieux prendre en charge les enfants et leurs familles (« Enfant bien traité, adultes bien traitants »)<sup>1</sup>.

---

1. Sur la bienveillance, cf. ANESM. (2008). *Recommandations de bonnes pratiques professionnelles. La bienveillance : définition et repères pour la mise en œuvre.*

# Les enfants en danger en France

3

## 1. LE NOMBRE DE MINEURS EN DANGER

Par « mineur en danger », on entend ici un mineur faisant l'objet d'au moins une mesure de protection de l'enfance. Il s'agit nécessairement d'une vision schématique, ne serait-ce que pour deux raisons :

- certains enfants n'ont pas encore été repérés comme étant en danger et ne bénéficient donc pas d'une mesure de protection. Par conséquent, ils ne sont pas comptabilisés parmi les statistiques officielles de l'ONED, mais leur situation justifierait probablement qu'ils le soient ;
- les enfants qui font l'objet d'une mesure de protection de l'enfance sont dans des situations plus ou moins graves. Les mesures dont ils bénéficient sont donc très différentes de par leur nature et leur durée.

La loi réformant la protection de l'enfance du 5 mars 2007 a prévu la mise en place d'un système de transmission de données individuelles et anonymisées, qui permettra de connaître plus précisément la population des enfants bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance. En attendant la mise en place de ce dispositif, l'ONED propose chaque année une estimation du nombre d'enfants et de jeunes majeurs bénéficiant d'au moins une mesure en protection de l'enfance. Cette estimation est fondée sur l'analyse de sources diverses, émanant de la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère chargé du Travail) et de la DPJJ (Direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la Justice).

Le rapport de l'ONED présente les chiffres recueillis pour l'année 2007. Au 31 décembre 2007, il y avait donc un total de 286 500 mineurs et jeunes majeurs pris en charge au titre de la protection de l'enfance :

- 265 061 enfants de moins de 18 ans bénéficiant d'au moins une mesure de protection de l'enfance (soit 1,86 % des moins de 18 ans) ;
- 21 565 jeunes majeurs bénéficiant d'au moins une mesure (soit 0,84 % des 18-21 ans).

Le rapport 2013 de l'ONED indique qu'au 31 décembre 2010, 294 500 mineurs et jeunes majeurs étaient pris en charge au titre de la protection de l'enfance :

- 265 126 enfants de moins de 18 ans bénéficiant d'au moins une mesure de protection de l'enfance (soit 1,9 % des moins de 18 ans) ;
- 21 309 jeunes majeurs bénéficiant d'au moins une mesure (soit 0,87 % des 18-21 ans).

Le pourcentage de mineurs pris en charge par rapport au nombre total de mineurs a régulièrement augmenté sur les dernières années (+11 % au total entre le 31 décembre 2003 et le 31 décembre 2010).

## 2. LES MODES DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS EN DANGER \_\_\_\_\_

Pour mieux cerner la population de mineurs et de jeunes majeurs en danger, il convient d'observer les conditions dans lesquelles ils sont pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance : parmi eux, combien vivent à leur domicile (« en milieu naturel »), et combien sont accueillis ou « placés » dans une « famille d'accueil » ou dans un établissement<sup>1</sup> ?

Le tableau 3.1 permet d'apporter des réponses à ces questions. Ce tableau ne recense pas des individus, mais des mesures de protection de l'enfance. Ces deux réalités ne coïncident pas exactement, car il existe des « doubles mesures », c'est-à-dire des situations où un mineur ou un jeune majeur est accueilli en dehors de son domicile et bénéficie en même temps d'une mesure éducative. C'est pourquoi le nombre total de mesures de placement et de mesures éducatives est légèrement supérieur au nombre d'enfants et de jeunes pris en charge au titre de la protection de l'enfance (302 275 mesures pour 294 500 mineurs et jeunes majeurs).

À la lecture de ce tableau, on constate que la répartition des mesures de protection de l'enfance dont bénéficient les mineurs et les jeunes majeurs n'est pas du tout la même en fonction de leur âge :

- pour les moins de 18 ans, une courte majorité de mesures de protection de l'enfance sont des mesures en milieu ouvert (52,4 %), soit proposées par l'ASE (AED), soit imposées par un juge des enfants (AEMO). Quant aux mesures judiciaires, elles concernent 47,6 % du total.
- en revanche, les mesures destinées aux jeunes majeurs sont très majoritairement des mesures de placement (82,9 %, contre seulement 17,1 % de mesures d'aide éducative à domicile).

---

1. Pour une définition de ces notions, cf. les fiches n° 24 à 26 sur les modalités de prise en charge.

**Tableau 3.1. Répartition des mesures de protection de l'enfance par classe d'âge, au 31 décembre 2010 (France entière)**

	Mesures de placement		Mesures en milieu ouvert	
	Nombre	% des mesures pour cette classe d'âge	Nombre	%
0-17 ans	133 671	47,6 %	146 727	52,4 %
18-20 ans	18 146	82,9 %	3 731	17,1 %
<b>Total 0-20 ans</b>	<b>151 817</b>	<b>50,2 %</b>	<b>150 458</b>	<b>49,8 %</b>

Source : Rapport ONED 2013, p. 79 (DREES & DPJJ).

Il est à noter que pour les mineurs, la proportion des mesures d'aide éducative en milieu ouvert constatée en 2010 est rigoureusement la même que celle mesurée en 2003 (47,6 %). Sur ce point, la loi de réforme de la protection de l'enfance de 2007 ne semble donc pas avoir entraîné la moindre évolution, et ce en dépit de la légalisation de mesures dites « intermédiaires » comme l'« accueil de jour » ou l'« accueil séquentiel<sup>1</sup> ».

Autre phénomène important : la part des mesures en milieu ouvert et des mesures de placement varie fortement d'un département à l'autre. Ainsi, la part des mesures de placement oscille entre 27 % et 66 % pour les mineurs, et entre 38 et 100 % pour les jeunes majeurs. Ces chiffres reflètent « l'hétérogénéité des pratiques et des choix faits par les conseils généraux » (ONED, rapport 2013, p. 85).

**Tableau 3.2. Répartition des mesures de protection de l'enfance par type de décision, au 31 décembre 2010 (France entière)**

	Mesures de placement		Mesures en milieu ouvert	
	Décisions administratives	Décisions judiciaires	Décisions administratives	Décisions judiciaires
0-18 ans	12,8 %	87,2 %	29,1 %	87,4 %
18-21 ans	99,3 %	0,7 %	70,9 %	12,6 %

Source : Rapport ONED 2013, p. 87 (DREES & DPJJ).

Le tableau 3.2 rend visible un autre phénomène caractéristique du dispositif français de protection de l'enfance : la « judiciarisation ». En effet, le pourcentage de mesures judiciaires, c'est-à-dire décidées par un juge des

1. Pour une définition de ces notions, cf. la fiche n° 26 sur les modalités alternatives de prise en charge.

enfants, est largement supérieur à celui de mesures « administratives », c'est-à-dire proposées par l'ASE et acceptées par la famille (qui en fait parfois elle-même la demande). Ce phénomène est particulièrement marqué pour ce qui concerne les mineurs.

- En effet, 70,9 % des mesures éducatives dont bénéficient les mineurs sont des mesures judiciaires, contre 21,9 % de mesures administratives.
- Pour les placements, les pourcentages sont encore plus tranchés : on constate 87,2 % de mesures judiciaires, et il n'y a que 12,8 % de mesures administratives.
- Là encore, les différences peuvent être très importantes d'un département à l'autre. Pour les placements par exemple, le pourcentage de mesures judiciaires oscille entre 66,3 % et 97,7 %. Pour les mesures d'aide à domicile, ce même pourcentage varie entre 32,3 % et 95,6 % (ONED, rapport 2013, p. 88).

Ces dernières années, le pourcentage de mesures judiciaires n'a quasiment pas bougé pour ce qui concerne les mesures de placement (87,2 % contre 87,9 % en décembre 2003), et il n'a que légèrement reflué pour les mesures d'accueil en milieu ouvert (70,9 % contre 75,7 %). La loi de réforme de la protection de l'enfance du 5 mars 2007 avait pourtant affirmé la subsidiarité de l'intervention judiciaire, c'est-à-dire l'idée que celle-ci ne doit intervenir qu'en deuxième recours, lorsque l'intervention administrative s'avère impossible ou inefficace. Les chiffres ci-dessus indiquent que pour l'instant, ce principe de subsidiarité s'est peu inscrit dans les pratiques.

Autre enseignement du tableau 3.2 : il rend clairement visible le désengagement de la PJJ du champ de la protection de l'enfance. En effet, les mesures de protection de l'enfance qui concernent les jeunes majeurs sont aujourd'hui presque uniquement des décisions administratives : c'est le cas de 87,4 % des mesures en milieu ouvert (contre 49,8 % en décembre 2003), et de 99,3 % des mesures de placement (contre 17,4 %) ! Cependant, le taux de prise en charge des jeunes majeurs n'a pas reflué dans l'intervalle, signe que les conseils généraux ont pris le relais pour compenser ce désengagement de la PJJ (ONED, rapport 2013, p. 87).

Le rapport 2013 de l'ONED fournit également des éléments d'information sur la répartition des mineurs et des jeunes majeurs confiés à l'ASE en fonction du mode d'hébergement. Au 31 décembre 2010, 53,3 % vivaient en famille d'accueil, 38,6 % étaient hébergés en établissement, 3,7 % étaient autonomes, et 4,4 % avaient un autre mode d'hébergement (placement chez un tiers digne de confiance, internat, village d'enfants...). Ces pourcentages peuvent énormément varier selon les départements. Ainsi, le pourcentage de mineurs et de jeunes majeurs confiés à l'ASE qui sont pris en charge par une famille d'accueil oscille entre 25,7 % et 82,2 %, tandis que le pourcentage

des accueils en établissements varie entre 14,6 % et 65,5 % (ONED, rapport 2013, p. 82) !

Les données de la DREES permettent aussi d'affiner la connaissance des mineurs et des jeunes majeurs pris en charge par l'ASE<sup>1</sup>. Elles indiquent par exemple que leur moyenne d'âge est de 12 ans : la moitié sont des préadolescents et adolescents âgés de 11 à 17 ans, 14 % sont des jeunes majeurs, et 14 % seulement ont moins de 6 ans. D'autre part, les garçons sont plus nombreux que les filles (55 % contre 45 %).

---

1. Cf. DREES, *Études et résultats*, n° 820, décembre 2012. Les chiffres cités ont été collectés au 31 décembre 2011.