



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LES STRUCTURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE

n° LC 170

Février 2007

LES STRUCTURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	11
Angleterre.....	15
Belgique	19
Danemark	23
Italie	27
Portugal	31
Suède.....	35

LES STRUCTURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE

Le dispositif français de protection de l'enfance est double : il confie les mineurs en difficulté à la fois au service de l'aide sociale à l'enfance et au juge des enfants.

Le code de l'action sociale et des familles charge le **service de l'aide sociale à l'enfance**, placé sous l'autorité du président du conseil général, de la **protection administrative** des mineurs en danger.

Celle-ci peut prendre différentes formes : suivi de l'enfant et de sa famille, aides matérielles ou financières, voire placement dans une famille d'accueil ou dans un établissement. La protection administrative requiert l'assentiment des intéressés. Les services de l'aide sociale à l'enfance doivent en effet examiner avec le mineur toute décision le concernant et recueillir son avis. De plus, aucune mesure de protection administrative ne peut être mise en place sans l'accord des parents. Si celui-ci ne peut être obtenu ou s'il apparaît impossible d'évaluer la situation de l'enfant, l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le président du conseil général avise sans délai l'autorité judiciaire. En cas de besoin, le juge des enfants peut ainsi prendre une mesure de protection judiciaire.

Les articles 375 et suivants du code civil organisent la **protection judiciaire** des enfants. Ils réservent celle-ci aux situations où « *la santé, la sécurité, la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger* » et aux cas où « *les conditions de son éducation sont gravement compromises* ». Le juge des enfants peut alors ordonner des mesures de protection de l'enfant dites « mesures d'assistance éducative », qui peuvent aller jusqu'au placement s'il s'avère nécessaire de retirer le mineur de son milieu familial. Le juge des enfants est généralement saisi par le ministère public, mais il peut aussi intervenir à la demande – conjointe ou non – des parents ainsi qu'à la requête de la personne ou

du service à qui l'enfant a été confié, voire du mineur lui-même. Il peut également se saisir lui-même dans les cas exceptionnels. Selon l'article 375-1 du code civil, le juge doit « *toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée et se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant* ».

Lorsqu'un mineur a fait l'objet d'une décision de placement judiciaire, le juge des enfants peut confier la prise en charge éducative de celui-ci aux services de l'aide sociale à l'enfance, de la protection judiciaire de la jeunesse ou au secteur associatif habilité.

La délimitation des compétences respectives du service départemental de l'aide sociale à l'enfance et du juge des enfants a suscité d'abondants débats au cours des dernières années. Le projet de loi réformant la protection de l'enfance actuellement en discussion s'efforce de clarifier les domaines d'intervention de ces deux acteurs et d'améliorer la coordination de la protection administrative et judiciaire des mineurs en danger, mais sans modifier l'architecture actuelle du dispositif : il affirme la position centrale de l'aide sociale à l'enfance, qui intervient en amont, et le rôle subsidiaire de la justice, limité aux cas prévus par l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles. À cette fin, le projet de loi permet au juge de vérifier qu'il a été saisi à bon escient par le président du conseil général.

La dualité du système français conduit à s'interroger sur les structures de la protection de l'enfance dans les autres pays européens. La présente étude cherche donc à identifier ces structures et à définir la ligne de partage des compétences entre elles. En revanche, elle n'analyse pas de manière détaillée la teneur des mesures qui peuvent être prises dans le cadre de la protection de l'enfance. Elle ne prend pas non plus en compte le secteur associatif, qui participe à des degrés divers à la protection de l'enfance dans tous les pays européens.

Les pays suivants ont été retenus : **l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, le Danemark, l'Italie, le Portugal et la Suède.**

L'examen des structures de la protection de l'enfance de ces sept pays montre que :

– **à l'exception du Danemark, tous les pays étudiés ont institué un double système de protection de l'enfance ;**

– **l'administration chargée de la protection de l'enfance diffère d'un pays à l'autre, notamment parce que la collectivité territoriale responsable n'est pas la même partout ;**

– **sauf en Suède, c'est la juridiction spécialisée dans les affaires familiales qui intervient dans la protection des mineurs.**

1) Tous les pays étudiés sauf le Danemark ont institué un double système de protection de l'enfance

a) En Allemagne, en Angleterre, en Belgique, en Italie, au Portugal et en Suède, la protection de l'enfance relève de la compétence de l'administration et, à titre subsidiaire, de celle de la justice

Les mesures de protection administrative doivent être prises en accord avec les parents, voire avec les enfants lorsque ceux-ci atteignent un certain âge, qui varie entre douze et quinze ans.

Lorsqu'il est impossible d'obtenir l'assentiment des parents, lorsque ceux-ci sont incapables de se conformer à la mesure prescrite ou lorsque le maintien de l'enfant au domicile familial semble dangereux pour le mineur, l'organe administratif chargé de la protection de l'enfance peut saisir la justice afin qu'une mesure de protection judiciaire soit ordonnée. Cette saisine s'effectue directement en Allemagne, en Angleterre et en Suède. Elle requiert l'intermédiaire du ministère public en Belgique, en Italie et au Portugal.

Le juge peut imposer une mesure analogue à celles décidées par l'organisme administratif (accompagnement des parents, surveillance des mineurs, placement, etc.). Par ailleurs, le juge est le seul qui puisse retirer l'autorité parentale aux parents.

b) Le Danemark fait exception à cette règle

Au Danemark, lorsque les parents ne sont pas d'accord avec la mesure de protection administrative prescrite, c'est une commission indépendante rattachée au ministère des affaires sociales qui étudie leur recours. La place du juge dans la protection de l'enfance apparaît très limitée, puisque celui-ci n'intervient qu'exceptionnellement, notamment pour prononcer le retrait de l'autorité parentale.

2) L'administration chargée de la protection de l'enfance diffère d'un pays à l'autre, notamment parce que la collectivité territoriale responsable n'est pas la même partout

a) La collectivité territoriale responsable de la protection de l'enfance

C'est la commune dans plusieurs pays. Dans les autres, c'est une collectivité de niveau supérieur.

Le Danemark, l'Italie, le Portugal et la Suède ont confié la gestion du système de protection de l'enfance aux communes.

En revanche, en **Allemagne**, c'est **l'arrondissement** qui en est responsable, tandis qu'en **Angleterre**, c'est le **comté**.

En **Belgique**, la protection de l'enfance est organisée par les communautés. Dans la communauté flamande, ce sont les **arrondissements administratifs** qui sont chargés de la protection de l'enfance, tandis que, dans la communauté française, ce sont les **arrondissements judiciaires**.

b) L'administration chargée de la protection de l'enfance

En Angleterre, dans la communauté française de Belgique et en Italie, les **services sociaux des collectivités compétentes** prennent les décisions exigées pour la protection des mineurs.

En **Suède**, les décisions sont arrêtées par des **élus locaux**. En effet, le conseil municipal délègue ses attributions en matière sociale à sa **commission sociale**, laquelle peut créer des groupes de travail, en particulier un groupe spécialisé dans les questions relatives aux enfants.

Dans les **autres pays**, les mesures de protection administrative sont prises par des **commissions pluridisciplinaires**.

En Allemagne, il s'agit de l'office de la jeunesse, dont l'organe de décision est composé à la fois de membres de l'assemblée délibérante de l'arrondissement, de personnes choisies par cette assemblée pour leur compétence et de représentants des associations actives dans le domaine de la protection de l'enfance.

En Belgique, la communauté flamande a confié la protection de l'enfance à des comités pluridisciplinaires qui réunissent des représentants d'organisations et d'administrations actives dans différents domaines sociaux (la formation, la santé, etc.).

Au Danemark, les communes ont l'obligation de mettre en place une commission des enfants et des jeunes, qui réunit trois conseillers municipaux, un juge et un psychopédagogue.

Au Portugal, les commissions pluridisciplinaires instituées au niveau municipal rassemblent essentiellement des représentants du monde associatif ainsi que des membres des professions qui sont en contact avec les jeunes.

3) Sauf en Suède, c'est la juridiction spécialisée dans les affaires familiales qui intervient dans la protection des mineurs

a) La Suède prévoit l'intervention du juge administratif

Les décisions de la commission municipale peuvent être contestés devant le **juge administratif**. Par ailleurs, lorsqu'une décision de placement doit être imposée, c'est aussi le juge administratif qui prend la décision, à la demande de la commission municipale.

b) Les autres pays font intervenir la juridiction spécialisée dans les questions touchant à la famille ou aux mineurs

En Allemagne, il s'agit du tribunal de la famille, en Angleterre du tribunal pour les affaires familiales, en Belgique du tribunal de la jeunesse, en Italie du tribunal des mineurs et au Portugal du tribunal de la famille et des mineurs.

* *

*

L'analyse des législations étrangères fait apparaître une forte déjudiciarisation des structures de protection de l'enfance, et le pays qui s'est le plus engagé dans cette voie est le Danemark. Seules, les décisions les plus lourdes de conséquences, en particulier le retrait de l'autorité parentale, restent l'apanage du juge.

LES STRUCTURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE

ALLEMAGNE

D'après le livre VIII du **code social**, relatif à l'aide à l'enfance et à la jeunesse, les **arrondissements** ont l'obligation de créer des **offices de la jeunesse** en vue d'assurer le service public de l'enfance, dont ils sont responsables.

Le **code civil** charge le **tribunal de la famille** de prendre les mesures de protection qui s'imposent, dès lors que les parents ne veulent pas ou ne sont pas en mesure d'assurer le bien-être de leurs enfants.

Le législateur a organisé la collaboration des offices de la jeunesse et des tribunaux de la famille dans l'intérêt des enfants.

1) L'organe administratif chargé de la protection de l'enfance

Le livre VIII du code social, relatif à l'aide à l'enfance et à la jeunesse confie la protection de l'enfance aux **arrondissements**.

Les arrondissements sont les collectivités territoriales de deuxième niveau. En général, ils 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**.

L'office de la jeunesse est compétent pour décider et mettre en œuvre **toutes les mesures de protection des mineurs** prévues par le code social (conseils, aides éducatives, accueils temporaires, placements, etc.), **dès lors que**

les parents ne s'y opposent pas et sont en mesure de les appliquer ou de s'y conformer. Les enfants sont associés à toutes les décisions les concernant.

L'office de la jeunesse remplit ses missions au moyen de sa **commission d'aide à la jeunesse**, qui joue le rôle d'organe directeur, et de son administration, qui a une fonction d'exécution.

Organe de décision, la commission d'aide à la jeunesse traite de toutes les affaires relatives à la protection de l'enfance. Elle a en particulier un rôle de proposition et de planification, et apporte son soutien aux associations actives dans ce domaine.

En application du livre VIII du code social, cette commission est composée :

– pour trois cinquièmes de membres de l'assemblée de l'arrondissement ainsi que de personnes choisies par cette assemblée en raison de leur compétence particulière en matière de protection de l'enfance ;

– pour deux cinquièmes de personnes choisies par l'assemblée de l'arrondissement parmi celles présentées par les associations reconnues qui s'occupent de la protection de l'enfance.

Ces membres sont tous titulaires du droit de vote. Par ailleurs, chaque *Land* peut prévoir que d'autres personnes font partie de cette commission, avec voix consultative pour la plupart d'entre elles. Les seuls membres supplémentaires auxquels le droit de vote peut être attribué sont le directeur des services administratifs de l'arrondissement ainsi que celui de l'office de la jeunesse. En pratique, ces commissions peuvent compter parmi leurs membres des juges du tribunal de la famille ou des tutelles, des délégués des administrations concernées par la protection de l'enfance (police, éducation, santé, etc.), des représentants des différentes confessions et des représentants des communautés étrangères.

L'administration de la commission d'aide à la jeunesse se charge de la gestion courante de la protection de l'enfance dans le cadre des statuts de l'office de la jeunesse ainsi que des décisions de l'arrondissement et de la commission d'aide à la jeunesse.

Les commissions d'aide à la jeunesse sont soutenues par les offices de la jeunesse des *Länder*, dont la création est prévue par le code social. Ces offices ont une structure comparable à celles des offices de la jeunesse des arrondissements. Leur organe directeur est une commission composée pour deux cinquièmes de représentants des associations de protection de l'enfance, les autres membres étant désignés conformément aux dispositions prises par chaque *Land*. Les offices de la jeunesse du *Land* ont une mission de conseil auprès des acteurs

locaux de la protection de l'enfance, offices de la jeunesse et associations. Ils ont également un rôle de coordination, de planification et de formation.

2) La place de la justice

Selon l'article 8a du livre VIII du code social, **lorsque l'office de la jeunesse estime nécessaire l'intervention du juge, il doit saisir le tribunal de la famille. Il en va de même lorsque l'enfant est en danger et que ses parents refusent les mesures proposées par l'office de la jeunesse ou ne sont pas en mesure de les appliquer.** Le tribunal de la famille fait partie du tribunal d'instance. En application des articles 1666 et 1666a du code civil, celui-ci prend alors toutes les décisions nécessaires à la protection de l'enfant. Dans les cas d'urgence, l'office de la jeunesse a toutefois l'obligation d'agir pour la protection de l'enfant sans attendre la décision du tribunal.

La collaboration entre le tribunal de la famille et l'office de la jeunesse est exigée par différents textes, afin que la mesure la plus appropriée à la sauvegarde du mineur en danger soit décidée.

L'article 49a de la loi relative aux affaires relevant de la juridiction gracieuse fait obligation au tribunal de la famille d'entendre l'office de la jeunesse avant toute décision relative à la protection d'un mineur en danger prise dans le cadre de l'article 1666 du code civil. De plus, en application de l'article 50 du titre VIII du code social, l'office de la jeunesse a un devoir de collaboration avec le tribunal de la famille dans toutes les procédures relatives à la protection des mineurs. En particulier, il informe le tribunal sur les mesures proposées et sur l'exécution des mesures antérieures, il apporte son point de vue de professionnel sur le développement du mineur et il suggère d'autres mesures susceptibles de venir en aide au mineur.

* *

*

Par ailleurs, quelque quatre-vingt communes ont institué des délégués aux enfants, des défenseurs des enfants ou des bureaux pour les enfants afin de favoriser la prise en compte des intérêts des enfants au niveau local.

LES STRUCTURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE

ANGLETERRE

La loi de 1972 relative aux collectivités territoriales confie aux **comtés, responsables de la protection de l'enfance**, le soin de mettre en place les prestations et les services nécessaires. Les dispositions de cette loi relatives à la protection de l'enfance ont été précisées par les lois de 1989 et de 2004 relatives à l'enfance.

La loi de 1989 relative à l'enfance donne d'importants pouvoirs au **juge dans les cas où la protection de l'enfant ne peut être assurée dans le cadre administratif**.

Depuis la fin de l'année 2003, le gouvernement mène une réflexion en vue d'améliorer la situation des enfants, et en particulier la protection des mineurs en danger. C'est dans ce contexte que la loi de 2004 relative à l'enfance a été adoptée. Elle a notamment pour objet de transformer les services de protection de l'enfance par des **réformes structurelles** et par la mise en place de **mécanismes de coopération** entre les services administratifs concernés ainsi qu'entre ces derniers et tous les acteurs de terrain.

1) L'organe administratif chargé de la protection de l'enfance

La protection de l'enfance relève de la compétence du **comté** ou de la collectivité qui en tient lieu (1).

Les collectivités territoriales ne sont pas organisées de la même façon dans l'ensemble du territoire. En règle générale, elles sont structurées en deux niveaux : les districts et les comtés. Ces derniers ont une population équivalente à celle des départements

(1) Par commodité, dans la suite du texte, seul le mot « comté » sera utilisé.

français. Toutefois, dans les régions urbaines, il n'existe qu'un niveau de collectivité, dont les compétences s'étendent à une agglomération entière et dont l'appellation varie.

Les comtés confient la protection de l'enfance à leurs services sociaux, dont l'organisation générale est régie par la loi de 1970 sur les services sociaux des autorités locales.

Les compétences et les obligations des services de protection de l'enfance sont définies principalement dans les lois de 1989 et de 2004 relatives à l'enfance. Les différents services appliquent également les prescriptions édictées par les divers documents administratifs du ministère de l'éducation, comme celui publié en 2006 et qui a pour titre *Travailler ensemble pour protéger les enfants*. **L'échange d'informations entre les services administratifs concernés et la collaboration avec la famille sont privilégiés.**

Ainsi, dans tous les cas où un enfant court un grave danger, ce document prévoit l'organisation d'une **réunion** entre les services de protection de l'enfance, la police et les autres services administratifs concernés, en particulier les services scolaires et de santé. Cette réunion permet de décider s'il y a ou non lieu de prendre des mesures de protection. Il s'agit en principe de mesures « légères » : conseils, surveillance, etc. En cas de besoin, les participants à la réunion peuvent décider de saisir le juge pour que celui-ci prenne une mesure d'urgence. Ils peuvent aussi conclure à la nécessité d'une enquête sociale, conformément à la loi de 1989 relative à l'enfance.

Si une telle enquête établit que l'enfant a besoin d'aide, mais n'est pas en danger permanent, les services de protection de l'enfance, la famille et les autres professionnels s'entendent sur des mesures de protection. Celles-ci doivent tenir compte des souhaits de l'enfant et être acceptées par les parents, qui doivent par ailleurs être capables de les mettre en œuvre.

En revanche, si l'enquête révèle que la situation de l'enfant est extrêmement préoccupante, une **conférence de protection de l'enfance** est organisée, à laquelle participent l'enfant, la famille, les personnels qui ont mené l'enquête sociale, les services sociaux qui s'occupent de l'enfant et ceux qui suivent les parents, les représentants des structures d'accueil et d'hébergement, les services juridiques de la collectivité territoriale, l'association nationale de prévention des mauvais traitements à l'égard des enfants ou une autre association représentant les intérêts des enfants en général, ainsi que la police éventuellement. Si la conférence estime que l'enfant est effectivement en grand danger, elle décide d'un **plan de protection** de l'enfant. Ce plan, qui peut proposer le placement de l'enfant, organise la collaboration des acteurs sociaux entre eux et avec la famille pour assurer l'application des dispositions qu'il contient. La conférence désigne notamment le service administratif responsable (à moins que ce ne soit l'Association nationale de prévention des mauvais traitements à l'égard des enfants qui ne soit désignée) et le travailleur social chargé du suivi de ce plan. Elle fixe les responsabilités de chacun ainsi qu'un

calendrier de réunions. Elle précise notamment la date de la prochaine conférence de protection de l'enfance, qui doit réexaminer la situation dans un délai de trois mois, et indique dans quelles circonstances une conférence pourrait être convoquée plus tôt. Le plan de protection doit être approuvé par l'enfant et par ses parents qui en reçoivent chacun une copie écrite.

La loi de 2004 relative à l'enfance, qui résulte du programme gouvernemental *Chaque enfant compte* publié en novembre 2004 et qui entre progressivement en application depuis le 1^{er} mars 2005, **modifie les structures des services sociaux des comtés. Depuis le 1^{er} avril 2006, les services chargés des enfants, c'est-à-dire les services de l'éducation et de la protection de l'enfance, sont regroupés** et sont placés sous la responsabilité d'un directeur des services à l'enfance. Leur gestion est confiée à un chef des services de l'enfance. Jusqu'à cette date, les services sociaux, sous l'autorité d'un directeur des services sociaux, s'occupaient de toutes les personnes considérées comme en difficulté, adultes et enfants. Les comtés ont jusqu'à 2008 pour procéder à la nomination du directeur et du chef des services à l'enfance, mais la plupart d'entre eux l'ont déjà fait.

Depuis le 1^{er} avril 2006, les comtés procèdent également à la désignation des conseils locaux de protection des enfants prévus par la loi de 2004 relative à l'enfance. Ces conseils ont pour mission de coordonner le travail des acteurs locaux de la protection de l'enfance et de s'assurer de leur efficacité. Ils sont notamment chargés d'adapter les processus de prise de décision aux conditions locales, de participer à l'aménagement des services pour les enfants, de surveiller et d'évaluer les actions menées, de proposer des améliorations.

2) La place de la justice

Lorsqu'un enfant est en grand danger et que le dispositif administratif ne permet pas d'assurer sa protection, les services de protection de l'enfance (2) peuvent s'adresser à la *family proceedings court*, le tribunal pour les affaires familiales, afin d'obtenir l'une des mesures de protection judiciaire prévues par la loi de 1989 relative à l'enfance : protection d'urgence, ordonnance de surveillance, qui place le mineur sous le contrôle d'un travailleur social, ou retrait de l'autorité parentale.

La *family proceedings court* est une formation de la *magistrates' court*, juridiction de première instance en principe composée de juges non professionnels bénévoles (3), les *magistrates*. Les personnes autorisées à siéger

(2) *L'association nationale de prévention des mauvais traitements à l'égard des enfants peut également saisir la justice.*

(3) *Le plus souvent, les magistrates' courts sont composées de deux ou trois juges non professionnels, mais la présence de juges professionnels n'est pas exclue.*

dans cette formation par le ministre en charge de la justice reçoivent la même formation que les autres *magistrates* ainsi qu'une formation spécifique.

La *family proceedings court* peut être composée de deux ou trois *magistrates* ou d'un juge professionnel associé à un ou deux *magistrates*, voire d'un juge professionnel siégeant seul. Sauf dans ce dernier cas, la *family proceedings court* doit, dans la mesure du possible, comprendre des représentants des deux sexes.

Lorsqu'une procédure judiciaire de protection est entamée, le *Children and Family Court Advisory and Support Service* intervient. Cet organisme indépendant, mais rattaché au ministère de la justice, a été mis en place le 1^{er} avril 2001 pour assurer la sécurité et la protection des enfants, apporter des conseils au juge, s'occuper de la représentation des enfants et de la défense de leurs intérêts, fournir des informations, des conseils ou d'autres mesures de soutien aux enfants et à leurs familles. Pour mener à bien sa tâche, le CAFCASS dispose de travailleurs sociaux expérimentés, qui peuvent mener des enquêtes sociales et rédiger des rapports.

LES STRUCTURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE

BELGIQUE

La protection de l'enfance fait partie des compétences qui ont été transférées aux communautés. Chaque communauté (4) a donc défini sa politique de protection de l'enfance et dispose de ses propres structures chargées d'exécuter cette politique. Dans la communauté flamande, c'est le décret du 4 avril 1990 relatif à l'assistance spéciale à la jeunesse qui organise le dispositif de protection de l'enfance, tandis que, dans la communauté française, c'est le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse.

À l'occasion de ce transfert, la protection de l'enfance a été largement **déjudiciarisée** : dans chaque communauté, le juge n'intervient que lorsque les services de protection de l'enfance ne parviennent pas à un accord avec les parents. De plus, le dispositif repose sur le principe de **subsidiarité**, car les services administratifs de protection de l'enfance entrent en jeu seulement lorsque l'assistance susceptible d'être fournie par les services chargés de l'aide sociale générale est insuffisante.

1) L'organe administratif chargé de la protection de l'enfance

Communauté flamande	Communauté française
---	---
Le décret du 4 avril 1990 relatif à l'assistance spéciale à la jeunesse a institué, dans chacun des vingt arrondissements administratifs, un	Le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse a mis en place, dans chacun des treize arrondissements judiciaires, une structure administrative

(4) Le texte ci-après analyse les dispositifs mis en place par les communautés flamande et française, mais pas celui de la communauté germanophone. Il n'analyse pas non plus le cas particulier de Bruxelles, qui, partagée entre les deux principales communautés, possède son propre dispositif de protection de l'enfance.

Communauté flamande

comité d'assistance spéciale à la jeunesse.

Chaque comité comprend douze personnes nommées par le gouvernement de la communauté pour cinq ans et choisies parmi les représentants d'organisations de jeunes ou de services s'occupant des jeunes et des familles. D'après la loi, ces comités sont **pluridisciplinaires** : les quatre secteurs de la formation, de l'assistance, du travail et de l'enseignement, ainsi que de la santé doivent y être représentés à parts égales. Le secrétariat du comité est assuré par les services administratifs de la communauté.

Dans chaque arrondissement, c'est le **bureau d'assistance spéciale à la jeunesse** qui prend les mesures de protection de l'enfance. Le bureau rassemble le président du comité ainsi que quatre de ses membres, désignés par le gouvernement de la communauté sur proposition du comité. Le bureau doit se réunir au moins douze fois par an.

Le bureau d'assistance spéciale à la jeunesse ne peut imposer aucune décision. L'assentiment des parents, ainsi que celui des enfants si ceux-ci ont plus de 14 ans, est nécessaire.

En cas de désaccord, la **commission de médiation d'assistance spéciale à la jeunesse** tente de trouver un accord entre les services du bureau d'assistance spéciale à la jeunesse et les familles, afin d'**éviter l'intervention du juge**. La commission rassemble six personnes, qui sont nommées par le

Communauté française

spécialisée : le **service de l'aide à la jeunesse**, composé de travailleurs sociaux et dirigé par le conseiller de l'aide à la jeunesse.

Le service de l'aide à la jeunesse examine les demandes individuelles et oriente les intéressés vers les services sociaux appropriés. En cas de besoin, il peut **proposer des mesures de protection, y compris des mesures de placement.**

Les services de l'aide à la jeunesse ne peuvent imposer aucune décision. Les mesures qu'ils préconisent doivent recueillir **l'assentiment** des parents, ainsi que celui des enfants si ceux-ci ont plus de 14 ans.

Lorsqu'il n'est pas possible de parvenir à un accord et que le jeune n'est pas en danger, le dossier est clos. En revanche, si « *l'intégrité physique ou psychique [...] est actuellement et gravement compromise* », **le conseiller informe le parquet, qui apprécie s'il y a lieu de saisir la justice** ou si une nouvelle conciliation est envisageable.

De même, lorsqu'une mesure de protection a été acceptée, mais n'a pas été mise en œuvre, le parquet est saisi.

Communauté flamande

gouvernement de la communauté pour cinq ans en raison de leurs compétences et de leur expérience « *en matière de situations d'éducation problématiques* ». Elle doit se réunir au moins deux fois par mois. Si la commission parvient à un accord, celui-ci est formalisé et signé par les parties concernées.

Si aucun accord n'est trouvé et si l'intérêt du mineur l'exige, la commission transmet le dossier au ministère public.

Communauté française

2) La place de la justice

Communauté flamande

Le juge n'intervient que dans les cas où une mesure de protection doit être imposée. C'est le tribunal de la jeunesse qui est compétent.

Le tribunal de la jeunesse est une section du tribunal de grande instance. Il traite l'ensemble des questions concernant les jeunes (divorces, délinquance des mineurs, etc.).

Le juge apprécie la nécessité d'une mesure de protection judiciaire et ordonne, le cas échéant, une mesure d'assistance éducative ou de placement, voire d'autonomisation pour les jeunes de plus de seize ans.

Les mesures ordonnées par le juge sont mises en œuvre par le **service social de la communauté flamande auprès de la jeunesse**. Il s'agit d'un service socio-éducatif spécialisé. Créé au niveau de l'arrondissement judiciaire, il travaille uniquement avec le ministère public et avec le tribunal de la jeunesse.

Communauté française

Les modalités d'application des décisions de protection judiciaire ne sont pas arrêtées par le juge, mais par un service administratif de la communauté, le **service de protection judiciaire**, en accord avec la famille. La convention issue de cette négociation est homologuée par le juge.

* *

*

Dans chacune des deux communautés, le médiateur des enfants (5) fait partie des structures de protection de l'enfance, car il peut intervenir dans des dossiers particuliers, en principe lorsque aucune solution n'a pu être trouvée.

(5) Voir l'étude de législation comparée LC 169 sur les médiateurs des enfants.

LES STRUCTURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE

DANEMARK

La loi du 8 août 2006 relative aux structures administratives dans le domaine social impose aux **communes, responsables de la protection de l'enfance**, la mise en place d'un organe spécialisé, la **commission municipale des enfants et des jeunes**, dont le mode de fonctionnement est régi par un règlement du ministre des affaires sociales.

1) L'organe administratif chargé de la protection de l'enfance

La loi du 8 août 2006 relative aux structures administratives dans le domaine social prévoit que chaque commune met en place une commission des enfants et des jeunes.

Depuis la dernière réforme des structures communales, réalisée grâce à la loi n° 540 du 24 juin 2006 sur le découpage municipal, il n'y a plus que 98 communes, dont la population moyenne est de 55 200 habitants (6).

La commission des enfants et des jeunes prend les mesures administratives requises pour la protection des mineurs en danger (réalisation d'une expertise des conditions de vie, d'un examen médical, placement dans un foyer, etc.), à l'exception des décisions d'adoption, qui relèvent de l'administration régionale (7).

La commission municipale des enfants et des jeunes réunit cinq personnes :

(6) Auparavant, il y avait 271 communes, dont la population moyenne était de 19 900 habitants.

(7) La fusion de communes s'est accompagnée de la suppression des comtés et de la création de cinq régions.

– **trois conseillers municipaux** désignés par le conseil municipal, les conseillers municipaux qui appartiennent à la commission chargée de statuer sur des dossiers individuels d'aide ne pouvant pas être choisis comme membres de la commission des enfants et des jeunes ;

– **un juge** du tribunal de première instance en poste dans la circonscription judiciaire ;

– **un psychopédagogue** choisi par l'administration régionale.

Les membres de la commission des jeunes et des enfants sont désignés pour toute la durée du mandat municipal, à l'exception du juge, dont le mandat n'est pas limité. À chaque membre de la commission est associé un suppléant, qui siège en cas d'absence du titulaire. Les membres de la commission des enfants et des jeunes élisent leur président et leur vice-président parmi les trois conseillers municipaux.

Le secrétariat de la commission est assuré par l'administration municipale.

Le juge dirige les réunions de la commission et veille à la légalité des décisions qu'elle prend. Il vérifie en particulier que toutes les affaires ont été instruites, que les parents ont été avertis de leurs droits, en particulier de leur droit à l'assistance d'un avocat.

Les réunions de la commission ne sont pas publiques. Y participent cependant non seulement les membres de la commission, mais aussi les fonctionnaires municipaux qui ont traité les dossiers. La commission se réunit en général deux fois par mois. Elle entend les intéressés et, le cas échéant, leurs avocats ou les personnes qui les assistent. Les votes se déroulent en présence des seuls membres de la commission.

La commission ne peut statuer que si trois de ses membres sont présents, parmi lesquels le juge et le psychopédagogue (ou leurs suppléants), dont la présence est impérative.

La commission prend ses décisions à la majorité. Les décisions de placement requièrent l'accord de quatre membres et ne peuvent donc être prises que si au moins deux conseillers municipaux votent pour.

Les décisions de la commission sont motivées et font l'objet d'un procès verbal, qui est communiqué aux intéressés. Ces derniers sont informés de leur droit de **recours**. Lorsque le juge qui siège dans la commission est en désaccord avec la décision prise, le procès verbal doit inclure des explications sur cette position dissidente.

Les recours contre les décisions des commissions des jeunes et des enfants sont traités par une commission indépendante rattachée au ministère des affaires sociales. Cette

commission examine divers recours portant sur des décisions administratives rendues en matière sociale (octroi de prestations familiales ou d'allocations journalières d'assurance maladie par exemple). Lorsqu'elle examine les recours contre les décisions des commissions des jeunes et des enfants, elle est composée d'un juriste, qui appartient à son secrétariat, et de deux conseillers municipaux choisis (8) par l'Association des communes danoises.

2) La place de la justice

Elle est limitée, car les mesures de protection de l'enfance sont prises par la commission municipale des enfants et des jeunes, à l'exception des décisions d'adoption, qui relèvent de l'administration régionale.

Le juge n'intervient qu'exceptionnellement, par exemple pour retirer l'autorité parentale aux parents. Cette situation s'explique notamment par la présence d'un juge dans la commission municipale des enfants et des jeunes.

* *

*

En 2004, dans le cadre des réflexions préalables à la réforme du placement des enfants, le ministère des affaires sociales a mis en place un groupe de travail chargé de présenter des propositions. Ce groupe de travail a notamment examiné la composition de la commission municipale des enfants et des jeunes. Il considère que **la présence d'un juge et d'un psychopédagogue assure le professionnalisme et l'indépendance de la commission, que le rôle particulier dévolu au juge garantit la sécurité juridique des décisions et que la durée du mandat des conseillers préserve l'homogénéité des décisions.** Par ailleurs, il estime qu'une diminution de l'effectif de la commission – qui ne pourrait résulter que d'une diminution du nombre des non-professionnels – n'est pas souhaitable, car elle réduirait le nombre des points de vue exprimés. Il ne préconise donc pas de réel changement dans la composition de la commission, mais évoque la possibilité de remplacer, d'une part, le juge par un juriste désigné par l'administration régionale et, d'autre part, les conseillers municipaux par des membres de la société civile respectés et connus pour l'intérêt qu'ils manifestent envers les enfants. Ces personnes seraient choisies par le conseil municipal.

(8) L'Association des communes danoises désigne 18 personnes susceptibles de siéger dans cette commission. Celles-ci sont formellement nommées par le ministre des affaires sociales pour quatre ans. Lorsque la commission siège pour traiter des affaires autres que celles relevant de la protection de l'enfance, elle a une autre composition.

LES STRUCTURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE

ITALIE

Conformément, d'une part, aux dispositions constitutionnelles sur la répartition des compétences entre l'État, les régions et les communes et, d'autre part, à la loi cadre du 8 novembre 2000 sur la réalisation d'un système intégré de services sociaux, **l'organisation de la protection de l'enfance obéit au principe de subsidiarité**. En outre, le décret législatif n° 267 du 18 août 2000, qui regroupe l'ensemble des dispositions législatives relatives aux collectivités territoriales, charge les communes de « *toutes les fonctions administratives [...] qui concernent la population et le territoire communal, principalement dans les domaines organisés des services à la personne* ». La protection de l'enfance relève donc de la compétence des **communes**.

Par ailleurs, le code civil donne au **tribunal des mineurs** d'importants pouvoirs en matière de protection de l'enfance, notamment dans les cas les plus graves.

1) L'organe administratif chargé de la protection de l'enfance

Les différentes lois régionales sur les services sociaux attribuent la gestion des services de protection de l'enfance aux communes.

Il y a quelque 8 000 communes, dont la population moyenne dépasse 7 000 habitants.

Les communes confient la protection de l'enfance à leurs services sociaux, qui sont organisés de façon très diverse. En règle générale, les communes les plus importantes gèrent seules leurs services sociaux à l'aide de leur propre personnel (travailleurs sociaux, éducateurs, psychologues, etc.). Les autres peuvent s'associer à une commune voisine pour gérer un service social

commun ou déléguer cette compétence à l'agence sanitaire locale (9), voire à des structures de droit privé sans but lucratif. Les services sociaux peuvent prendre toutes les mesures exigées, y compris le placement.

Le processus de régionalisation et l'autonomie croissante des collectivités locales se traduisent par une forte disparité des structures de protection de l'enfance d'une région à l'autre.

2) La place de la justice

La protection des mineurs relève également du **tribunal des mineurs**, auquel le code civil donne explicitement la possibilité d'intervenir à la demande de la famille ou du ministère public après que celui-ci a reçu un signalement émanant par exemple d'un particulier, d'une association, des services sociaux municipaux.

Le tribunal des mineurs est un tribunal spécialisé institué auprès de chaque cour d'appel. Il traite la quasi-totalité des questions relatives aux mineurs, qu'elles soient d'ordre pénal, civil ou administratif. Il est composé de deux juges professionnels et deux juges non professionnels. Ces deux derniers, choisis par le Conseil supérieur de la magistrature pour leur compétence (psychiatrie, pédagogie, pédiatrie, psychologie, etc.), ne doivent pas appartenir au même sexe. À chaque tribunal des mineurs, est associé un procureur spécialisé autonome.

D'après le code civil, le tribunal des mineurs peut prononcer la déchéance de l'autorité parentale quand le comportement des parents risque de porter préjudice aux enfants. Sinon, il prend les mesures qui lui semblent appropriées, parmi lesquelles l'éloignement du milieu familial.

L'étendue des compétences du tribunal des mineurs conduit ce dernier à contrôler l'action des services sociaux municipaux en matière de protection des mineurs. Dans la pratique, les deux parties échangent des informations et travaillent en liaison étroite. Du reste, dans certains cas, ces échanges sont formalisés. Ainsi, le 3 septembre 2003, la commune, l'agence sanitaire et le tribunal des mineurs de Florence, ainsi que procureur près ce tribunal ont signé un protocole

* *

*

De plus, certaines régions ont institué un **médiateur des enfants** (10). Celui-ci intervient indirectement dans la protection de l'enfance. En effet,

(9) Les agences sanitaires locales sont les unités qui gèrent les structures sanitaires. Dotées de la personnalité morale, elles disposent de la pleine autonomie administrative et fonctionnelle.

(10) Voir l'étude de législation comparée LC 169 sur les médiateurs des enfants.

lorsqu'il a connaissance d'une situation qui lui paraît nécessiter une intervention, il a un devoir de signalement auprès des autorités compétentes.

LES STRUCTURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE

PORTUGAL

Le 3 octobre 1997, le conseil des ministres a adopté une résolution sur la réforme du système de protection de l'enfance, et en particulier du régime juridique des commissions de protection des mineurs.

Il a donc mis en place un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions. À la suite de ces travaux, le gouvernement a présenté un projet de loi, qui s'est traduit par l'adoption de la **loi n° 147/99 du 1^{er} septembre 1999 sur la protection des enfants et des jeunes en danger**. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Elle étend à tout le territoire l'expérience des **commissions pour la protection des mineurs**, créées en 1991 sur la base d'un partenariat entre les collectivités locales, les administrations publiques et le secteur associatif, et **auxquelles avaient été conférées des compétences traditionnellement exercées par les tribunaux**.

La protection des mineurs relève de la compétence des commissions de protection des enfants et des jeunes et, à titre subsidiaire, de celle des tribunaux.

1) L'organe administratif chargé de la protection de l'enfance

La loi n° 147/99 du 1^{er} septembre 1999 sur la protection des enfants et des jeunes en danger institue sur tout le territoire des **commissions de protection des enfants et des jeunes** (*Comissões de protecção de crianças e jovens* : CPCJ), qu'elle qualifie d'« *institutions officielles à caractère non judiciaire* ». Les CPCJ sont dotées de l'autonomie fonctionnelle.

La loi prévoit que chaque commune doit être dotée d'une CPCJ et précise que, dans les communes les plus importantes, il peut y avoir plusieurs

CPCJ, la compétence de chacune d'elles correspondant alors à une ou à plusieurs paroisses. Les CPCJ sont actuellement au nombre d'environ 250.

Il y a quelque 300 communes, dont la population moyenne approche 35 000 habitants. Les paroisses sont les collectivités de niveau inférieur à celui des communes. Elles sont environ 4 200 et leur population moyenne approche 2 500 habitants.

Les CPCJ sont **pluridisciplinaires**. D'après la loi, elles rassemblent :

– un représentant de la commune (11), choisi par l'exécutif municipal collégial parmi les personnes manifestant un intérêt particulier pour l'enfance en danger ;

– un représentant des organismes de sécurité sociale ;

– un représentant du ministère de l'éducation nationale, de préférence un enseignant manifestant un intérêt particulier pour les enfants en difficulté ;

– un médecin ;

– un représentant des associations qui œuvrent pour la protection de l'enfance dans le cadre familial ;

– un représentant des associations actives en matière de placement des enfants hors du domicile familial ;

– un représentant des associations de parents ;

– un représentant des associations sportives ou culturelles qui œuvrent pour les jeunes ;

– un représentant des associations de jeunes ;

– un ou deux représentants des forces de l'ordre (police ou gendarmerie selon le cas) ;

– quatre électeurs choisis par le conseil municipal, de préférence pour leurs connaissances en matière de protection de l'enfance ;

– plusieurs professionnels (psychologues, travailleurs sociaux, juristes, etc.) cooptés par les autres membres de la commission. En général, ces professionnels font partie du personnel municipal et sont mis à disposition de la CPCJ à temps partiel.

À la différence des commissions prévues par le texte précédent, les CPCJ ne comportent plus de représentant du ministère public, mais ce dernier continue de

(11) Ou de la paroisse lorsque la CPCJ est établie à ce niveau. Dans ce cas, l'organe exécutif de la paroisse désigne un représentant à la CPCJ.

coopérer : il doit apprécier la légalité des décisions prises par les CPCJ et, le cas échéant, saisir le tribunal.

Les membres des CPCJ sont nommés pour deux ans. Leur mandat est renouvelable, dans la limite de six années consécutives. Les CPCJ élisent un président parmi leurs membres.

Les CPCJ ont des compétences limitées : elles mènent des actions de **promotion** des droits des mineurs et de **prévention**. En effet, **toutes les décisions relatives à la protection des mineurs en danger sont prises par les CPCJ en formation restreinte**. Les CPCJ sont *a priori* susceptibles de prendre toutes les mesures de protection, y compris les décisions de placement. Seules, les décisions d'adoption sont réservées aux tribunaux.

Les CPCJ en formation restreinte réunissent au moins cinq membres des CPCJ en formation élargie, parmi lesquels le président, le représentant de la commune (ou de la paroisse), ainsi que celui des organismes de sécurité sociale. Les autres membres des CPCJ en formation restreinte sont choisis par les CPCJ en formation élargie parmi leurs membres, de façon à conserver la composition interinstitutionnelle et pluridisciplinaire. L'effectif des CPCJ en formation restreinte est nécessairement impair.

Les CPCJ prennent leurs décisions à la majorité. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Les CPCJ ne peuvent délibérer valablement qu'en présence de leur président (ou du suppléant de celui-ci) et de la majorité de leurs membres. Elles ne peuvent prendre leurs décisions qu'avec l'accord des parents et des enfants, au moins lorsque ces derniers ont atteint l'âge de douze ans. Toutefois, en cas d'urgence, elles peuvent intervenir malgré le désaccord des intéressés.

En règle générale, les CPCJ en formation restreinte se réunissent toutes les semaines ou toutes les deux semaines, tandis que la majorité des CPCJ en formation élargie se réunissent tous les deux mois, ce qui correspond au minimum exigé par la loi. Les CPCJ en formation restreinte assurent en outre des permanences tous les jours de la semaine.

Les CPCJ sont soutenues par la **Commission nationale de protection des enfants et des jeunes** (*Comissão nacional de protecção de crianças e jovens* : CNPCJ), organe consultatif placé sous l'autorité commune des ministres de la justice et du travail et composé de représentants des principaux ministères concernés par la protection de l'enfance ainsi que de délégués des collectivités locales et du secteur associatif. Cette collaboration entre la CNPCJ et les CNCJ témoigne de la **co-responsabilité de l'État**.

Les CPCJ fonctionnent avec l'aide des communes, qui leur fournissent les moyens matériels nécessaires et qui peuvent, en cas de besoin, conclure des

protocoles de coopération avec les services de l'État représentés dans la Commission nationale de protection des enfants et des jeunes.

Les CPCJ interviennent de façon subsidiaire, lorsqu'elles ont connaissance d'une situation de danger (abandon ou mauvais traitements par exemple) et que les services administratifs compétents (services sociaux, éducatifs, etc.) ne peuvent pas intervenir efficacement.

2) La place de la justice

Les décisions des CPCJ requièrent à la fois l'accord des parents et l'absence d'opposition des enfants, au moins lorsque ces derniers ont atteint l'âge de douze ans. **En cas de désaccord des intéressés, c'est le tribunal qui est compétent.** Dans cette hypothèse, les CPCJ ont en effet l'obligation de faire part de la situation au ministère public, qui requiert alors l'ouverture d'une procédure judiciaire.

Le tribunal compétent est le **tribunal de la famille et des mineurs**, qui appartient à l'ordre civil. Il y en a seize dans le pays. À défaut, c'est le tribunal de première instance qui traite les questions relatives à la famille.

Par ailleurs, le tribunal est compétent, à la place de la CPCJ, dans les cas suivants :

- il n'y a pas de CPCJ dans la commune ;
- la CPCJ n'a pas réussi à obtenir les moyens nécessaires à l'application de la mesure qu'elle a prise ;
- la CPCJ, mise au courant d'une situation requérant son intervention, n'a pris aucune décision dans le délai de six mois ;
- le ministère public considère la décision de la CPCJ comme illégale, les CPCJ ayant l'obligation de communiquer au ministère public leurs décisions de placement ainsi leurs mesures de limitation de l'autorité parentale.

* *

*

Les CPCJ voient leur fonctionnement entravé par le **peu de moyens** mis à leur disposition, en particulier par le fait que la plupart de leurs membres sont bénévoles.

LES STRUCTURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE

SUÈDE

La loi de 2001 sur les services sociaux charge les communes de mettre en place tous les services sociaux dont leurs habitants sont susceptibles d'avoir besoin.

Les communes exercent leurs compétences en matière sociale, en particulier dans le domaine de la protection de l'enfance, par l'intermédiaire d'une commission permanente, la commission sociale (12). Le tribunal intervient de façon subsidiaire.

1) L'organe administratif chargé de la protection de l'enfance

La protection de l'enfance relève de la compétence des **communes, qui disposent toutes d'une commission sociale, à laquelle le conseil municipal délègue ses attributions en matière sociale, parmi lesquelles la protection de l'enfance.**

Il y a 290 communes en Suède, dont la population moyenne est de 31 100 habitants.

La commission sociale rassemble en général une dizaine de conseillers municipaux. À chaque membre titulaire est associé un suppléant. Compte tenu de l'importance des compétences sociales de chaque commune, cette commission peut créer des groupes de travail, en particulier un groupe spécialisé dans les questions relatives aux enfants.

(12) La loi sur les collectivités territoriales laisse à ces dernières une grande liberté dans le choix de leurs structures. En pratique, bien que les exécutifs municipaux soient libres de créer les commissions permanentes qu'ils souhaitent, presque tous instaurent les mêmes commissions, en particulier une commission sociale.

Les diverses mesures requises pour la protection des mineurs en danger (octroi d'une aide pratique sous la forme de cours de « parentalité », assistance d'un médiateur familial, consultations ambulatoires, placement, etc.) **sont prises par la commission sociale**, assistée par les services municipaux. Ces décisions requièrent l'accord des parents ainsi que celui des enfants lorsque ceux-ci ont au moins quinze ans.

En cas d'urgence, le placement peut toutefois être décidé par la commission sociale sans le consentement des intéressés. La décision doit alors être soumise dans le délai d'une semaine au tribunal administratif, qui doit la confirmer le plus rapidement possible. Faute de confirmation, le placement prend fin.

2) La place de la justice

Lorsque les enfants courent un risque en demeurant au domicile de leurs parents, les **décisions de placement** peuvent être imposées. Dans ce cas, elles sont prises par le **tribunal administratif à la demande de la commission sociale**, qui doit accompagner sa requête d'un rapport sur la situation du mineur, sur les mesures déjà prises, etc.

* *

*

Le médiateur des enfants (13) intervient indirectement dans la protection de l'enfance : lorsqu'il a connaissance d'un cas dans lesquels l'intervention de la commission sociale municipale est nécessaire, il a une obligation de dénonciation immédiate auprès de cette commission.

Par ailleurs, **quelques communes** – il y en avait cinq au mois de juin 2006 – **ont mis en place un médiateur des enfants**, qui travaille en étroite collaboration avec l'administration municipale et qui s'efforce de représenter les intérêts des enfants auprès de celle-ci. Le médiateur municipal peut également être l'interlocuteur direct des enfants en cas de besoin. Il est en général employé à temps partiel.

(13) Voir l'étude de législation comparée LC 169 sur les médiateurs des enfants.

