

Paris, le 5 avril 2024

Décision du Défenseur des droits n° 2024-055

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de procédure civile ;

Saisie par monsieur X, assistant familial employé par le département A de la situation de Y, et des défaillances des conseils départementaux de A et de B dans la prise en charge et l'accompagnement de la mineure ;

Considère que les conseils départementaux de A et de B, concernés par le changement de famille d'accueil de Y, ont insuffisamment évalué ses incidences sur l'enfant et ont insuffisamment accompagné celle-ci à cette occasion ;

Conclut que le conseil départemental de A et le conseil départemental de B ont dès lors porté atteinte à l'intérêt supérieur de Y dans le cadre de son changement de famille d'accueil ;

Conclut que le conseil départemental de A a manqué à ses obligations légales, en n'établissant pas de projet pour l'enfant pour Y pendant près de quatre ans et en omettant d'établir un rapport d'évaluation pluridisciplinaire conformément à l'article L. 223-5 alinéa 2 du CASF ;

Conclut que le conseil départemental de B a manqué à ses obligations légales en n'établissant pas de projet pour l'enfant concernant Y ;

Conclut que le conseil départemental de A et le conseil départemental de B ont dès lors porté atteinte à l'intérêt supérieur de Y dans le cadre de sa prise en charge ;

Conclut qu'en s'abstenant d'évaluer pleinement l'ensemble des informations préoccupantes, et notamment en s'abstenant d'entendre les enfants accueillis par l'assistante familiale, les services départementaux de B ont porté atteinte aux droits des enfants d'être protégés contre les violences et d'être entendus dans toute procédure les concernant ;

Sur le changement de famille d'accueil :

Recommande au conseil départemental de A de prendre en compte de manière primordiale l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'évaluation de l'opportunité d'un changement de lieu d'accueil pour un enfant qui lui est confié ;

Recommande aux conseils départementaux de A et de B de prévoir, en cas de changement de lieu d'accueil de l'enfant, des entretiens de préparation avec celui-ci et son entourage ainsi que des temps d'échanges entre l'enfant, son futur lieu d'accueil et les professionnels ;

Recommande aux conseils départementaux de A et de B, lorsqu'est préconisé un changement de lieu d'accueil, que soit systématiquement évaluée l'opportunité du maintien des liens de l'enfant avec son ancienne famille d'accueil, en tenant compte de l'opinion de l'enfant ;

Sur le projet pour l'enfant et les bilans annuels d'évaluation :

Rappelle aux conseils départementaux de A et de B leur obligation, au titre de l'article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles d'élaborer pour chaque enfant confié au titre de la protection de l'enfance un projet pour l'enfant ;

Recommande aux conseils départementaux de A et de B de mettre en œuvre les actions de nature à garantir l'élaboration d'un projet pour l'enfant pour chaque enfant bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance dès le début de la mesure et son actualisation régulière en fonction des besoins de l'enfant et des avancées réalisées avec le mineur et sa famille ;

Sur la protection contre toute forme de violences et la prise en compte de la parole des enfants

Recommande au conseil départemental de B d'entendre systématiquement les enfants concernés par les faits à l'origine d'une procédure de suspension de l'agrément de leur assistant familial ;

La Défenseure des droits demande au conseil départemental de A et au conseil départemental de B de l'informer des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Elle adresse la présente décision, à madame la ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles, aux présidents des tribunaux pour enfants de C et D, et dans sa version anonymisée, à l'association des départements de France pour information et diffusion à l'ensemble de ses membres.

Claire HÉDON

1. Le 10 juin 2021, les époux X ont saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative à la situation de Y, enfant dont ils étaient la famille d'accueil alors qu'elle était confiée à l'aide sociale à l'enfance de A.

2. Dans leur réclamation, les époux X indiquaient que le changement de lieu d'accueil décidé en 2019 pour Y n'avait pas été préparé et que les conditions de sa prise en charge chez la nouvelle assistante familiale n'avaient pas été satisfaisantes. Ils déploraient également que leur lien avec l'enfant n'ait pas été maintenu et que l'enfant n'ait pas eu davantage de contact avec sa mère et sa famille paternelle.

I. FAITS ET PROCÉDURE

A. Les faits

3. Y, née en 2015, a été confiée par le juge des enfants de D à l'ASE de A par décision du 25 février 2016.

4. L'enfant a d'abord été accueillie avec sa mère dans un centre maternel, puis à compter du 29 août 2016, chez monsieur X, assistant familial employé par le département A.

5. A la suite du décès du père de Y, et du déménagement de la mère de Y dans le département B, le juge des enfants s'est dessaisi au profit de celui de C le 21 février 2019.

6. Le 26 juin 2019, ce dernier a, par ordonnance, déchargé l'ASE de A et confié le suivi de Y à l'ASE de B.

7. L'accueil de la mineure auprès de monsieur et madame X a cessé le 2 décembre 2019, et l'enfant a intégré le domicile de madame Z, employée par le département B.

8. Madame et monsieur X ont sollicité dès 2019, et à plusieurs reprises, des droits de visite à l'égard de Y auprès des services de l'ASE de B sans obtenir de réponse. Ils indiquent avoir également adressé une demande, en ce sens, au juge des enfants de C qui n'aurait pas statué.

9. Le 23 juin 2020, les époux X ont adressé une information préoccupante à la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) de B afin de faire part de leurs inquiétudes quant à la prise en charge de Y chez madame Z.

10. Le 18 janvier 2021, une nouvelle information préoccupante émanant de la mairie de E (département B) a été transmise aux services départementaux de B concernant madame Z sur les faits suivants : « *Menaces de violences conjugales et addiction à l'alcool de la part de Monsieur ; intervention de la gendarmerie le 23/12/20 ; Attitude agressive au cabinet vétérinaire par Monsieur (dégradation de biens à il y a quelques jours ; Echanges virulents et récurrents auprès des élus et des habitants ; Chiens du couple agressifs et mordeurs ; Il y aurait eu des signalements par l'école au service ASE il y a quelques années* ».

11. Le 21 janvier 2021, l'agrément de madame Z a été suspendu pour une durée de quatre mois et le 26 janvier 2021, Y a été accueillie chez madame F, assistante familiale employée par le département B.

12. Par jugement en date du 17 septembre 2021, le juge des enfants de C a : « *Renouvelé le placement de la mineure auprès de l'aide sociale à l'enfance de B pour une durée de deux ans soit jusqu'au 30 septembre 2023, accordé à [la mère de Y] un droit de visite médiatisé en lieu neutre une fois par mois, selon des modalités à définir avec le service gardien* ».

13. D'après les informations transmises au Défenseur des droits au mois de septembre 2022, l'accueil de Y au domicile de madame F a pris fin au mois d'octobre 2021 et celle-ci est désormais accueillie chez monsieur G, assistant familial employé par le département B chez qui elle allait régulièrement dans le cadre d'accueil relai.

14. Par ailleurs, les époux X avaient alors obtenu, sur décision judiciaire, un droit de visite en lieu neutre.

B. La procédure devant le Défenseur des droits

15. Au regard des termes de la réclamation et des éléments transmis par les réclamants, l'instruction du Défenseur des droits s'est portée sur la prise en charge de Y par les services départementaux de A et de B.

16. Par courrier du 4 novembre 2021, le Défenseur des droits a ainsi interrogé le président du conseil départemental de B.

17. En l'absence de réponse, des courriers de relance ont été adressés les 8 février et 28 mars 2022.

18. Par courrier du 15 avril 2022, des éléments de réponse ont été transmis par le conseil départemental de B.

19. Le 16 août 2022, le Défenseur des droits a sollicité des informations complémentaires, qui ont été transmises le 22 septembre 2022.

20. Le 12 juillet 2023, le Défenseur des droits a interrogé le conseil départemental de A.

21. Par courrier du 16 août 2023, les services départementaux de A ont transmis leurs éléments de réponse.

22. Le 25 septembre 2023, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative aux conseils départementaux de A et de B.

23. Le 25 octobre 2023, le conseil départemental de A a fait part de sa réponse.

24. Le conseil départemental de B n'a pas transmis de réponse.

II. LE CADRE JURIDIQUE

25. L'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) stipule que « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

26. Cette disposition a été explicitement reconnue d'applicabilité directe tant par le Conseil d'Etat¹, que par la Cour de cassation².

27. En droit interne, l'article L. 112-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant.

A. Sur le droit d'être protégé contre toutes les formes de violences

28. Aux termes de l'article 19 de la CIDE, « 1. *Les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié.* »

29. L'article L 226-3 du CASF dans sa rédaction applicable à l'époque disposait que « *Le président du conseil départemental est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. Le représentant de l'Etat et l'autorité judiciaire lui apportent leur concours.*

(...) L'évaluation de la situation d'un mineur à partir d'une information préoccupante est réalisée par une équipe pluridisciplinaire de professionnels identifiés et formés à cet effet. A cette occasion, la situation des autres mineurs présents au domicile est également évaluée. Un décret précise les conditions d'application du présent alinéa. »

B. Sur la prise en compte de la parole de l'enfant

30. L'article 12 de la CIDE prévoit que « 1. *Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.* 2. *À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.* »

31. L'article L.223-4 du CASF précise que le service de l'ASE « *examine avec le mineur toute décision le concernant et recueille son avis* ».

32. L'article L.223-1-1 du CASF dispose que l'enfant doit être associé à l'établissement du projet pour l'enfant (PPE).

C. Sur le projet pour l'enfant

33. L'article L. 223-1-1 du CASF dispose qu'« *il est établi, pour chaque mineur bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance, hors aides financières, ou d'une mesure de protection judiciaire, un document unique intitulé " projet pour l'enfant ", qui vise à garantir son développement physique, psychique, affectif, intellectuel et social. Ce document accompagne le mineur tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance.* [...]»

¹ Conseil d'Etat, 22 septembre 1997, Melle Cinar, n°161364

² Cour de Cassation, Civ., 19 mai 2005 pourvoi n°02-16336 et pourvoi 02-20613

Le président du conseil départemental est le garant du projet pour l'enfant, qu'il établit en concertation avec les titulaires de l'autorité parentale et, le cas échéant, avec la personne désignée en tant que tiers digne de confiance ainsi qu'avec toute personne physique ou morale qui s'implique auprès du mineur. Ce dernier est associé à l'établissement du projet pour l'enfant, selon des modalités adaptées à son âge et à sa maturité. [...] ».

D. Sur le maintien des liens familiaux et d'attachement

34. L'article 9 de la CIDE prévoit, en son alinéa 3, que « *Les États parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant* ».

35. L'article L 221-1 6° du CASF rappelle que le service de l'aide sociale à l'enfance est chargé de « *Veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur* ».

E. Sur la compétence territoriale

36. L'article 1181 du code de procédure civile (CPC) dispose que « *Les mesures d'assistance éducative sont prises par le juge des enfants du lieu où demeure, selon le cas, l'un des parents, le tuteur du mineur ou la personne, ou le service à qui l'enfant a été confié ; à défaut, par le juge du lieu où demeure le mineur. Si la personne mentionnée à l'alinéa précédent change de lieu de résidence, le juge se dessaisit au profit du juge du lieu de la nouvelle résidence, sauf ordonnance motivée.* »

37. Les alinéas 6 et 7 de l'article L228-4 du CASF disposent que « *Lorsque, pendant l'exécution de la mesure, la juridiction décide de se dessaisir du dossier au profit d'une autre juridiction, elle porte cette décision à la connaissance des présidents des conseils départementaux concernés. Le département du ressort de la juridiction désormais saisie prend en charge les frais afférents à l'exécution de la mesure dans les conditions fixées aux deuxième à cinquième alinéas du présent article. Le département chargé de la prise en charge financière d'une mesure, en application des deuxième à cinquième alinéas ci-dessus, assure celle-ci selon le tarif en vigueur dans le département où se trouve le lieu de placement de l'enfant.* »

III. ANALYSE

Liminaire : sur la recevabilité de la saisine des époux X

38. Dans son courrier du 25 octobre 2023, le président du conseil départemental de A conteste aux époux X la qualité pour saisir le Défenseur des droits.

39. L'article 5 2° de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits dispose que le Défenseur des droits peut être saisi : « *Par un enfant qui invoque la protection de ses droits ou une situation mettant en cause son intérêt, par ses représentants légaux, les membres de sa famille, les services médicaux ou sociaux ou toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'enfant ;* »

40. L'article L.421-2 du CASF précise que l'activité de l'assistant familial « *s'insère dans un dispositif de protection de l'enfance, un dispositif médico-social ou un service d'accueil familial thérapeutique* ».

41. Le dépliant édicté par le conseil départemental de A à destination des candidats au métier d'assistant familial confirme que l'activité de l'assistant familial s'inscrit dans le dispositif de protection de l'enfance, mission du conseil départemental et précise que « *l'assistant familial, professionnel de la Protection de l'enfance, est travailleur social.* ».

42. L'assistant familial est donc recevable à saisir le Défenseur des droits.

A) De l'insuffisante prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le processus de changement de lieu d'accueil et dans ses modalités d'accompagnement

43. Au regard du décès du père de Y et de la résidence de la mère de Y dans le département B, le juge des enfants de D a interrogé l'ASE de A le 4 février 2019, sur l'opportunité d'un éventuel dessaisissement au profit du juge des enfants de C.

44. Le 8 février 2019, le référent éducatif de Y a indiqué au juge des enfants que si un rapprochement entre Y et sa mère était envisageable dans les mois à venir, il devait se faire progressivement afin de ne pas perturber l'enfant qui était très attachée à sa famille d'accueil.

45. Le 21 février 2019, le juge des enfants de D a rendu une ordonnance de dessaisissement au profit du juge des enfants de C. Les époux X ont alors été informés par le département A que la mineure changerait de lieu de résidence.

46. Le 11 juin 2019, l'ASE de A a demandé au juge des enfants de C à être déchargée de la situation au profit de l'ASE de B et qu'un rapprochement familial de l'enfant soit décidé.

47. Le 26 juin 2019, le juge des enfants de C, au visa du rapport de l'ASE de A, a confié Y à l'ASE de B et déchargé les services de l'ASE de A.

48. Par courrier en date du 11 juillet 2019, le conseil départemental de A a informé le département B de cette ordonnance de dessaisissement, a communiqué les coordonnées du référent éducatif de Y dans le département A, demandé aux services de l'ASE du département B de « *bien vouloir nommer un référent éducatif dans cette situation afin de travailler le rapprochement géographique de Y auprès de [la mère de Y].* »

49. Le 18 septembre 2019, le département B a répondu ne pas être en mesure de nommer un référent éducatif et que le rapprochement de Y auprès de sa mère pourrait être mis en œuvre vers la fin de l'année 2019.

50. Le 8 octobre 2019, le département A a indiqué ne plus avoir de référent éducatif pour Y et ne pas être en mesure de produire un écrit récent. Le conseil départemental de A a précisé avoir alors sollicité monsieur X, l'assistant familial de Y, pour produire celui-ci. Néanmoins il ne semble pas que ce dernier ait finalement été réalisé et transmis.

51. Par courriels en date du 30 octobre et du 6 novembre 2019, les services du conseil départemental de B ont informé ceux de A qu'une famille d'accueil avait été trouvée pour Y et leur ont demandé de se rapprocher d'eux afin de mener à bien le changement de département de l'enfant.

52. Un échange téléphonique entre les deux services a eu lieu le 08 novembre 2019.

53. Une note d'information du département A en date du 15 novembre 2019 indique qu'« en lien avec Monsieur X et Madame Z l'organisation suivante fut proposée :

- Le vendredi 22 novembre 2019 : Y accompagnée de Monsieur X et de son référent éducatif se rendra chez Madame Z afin qu'une première rencontre soit réalisée. Le lien entre Y et sa nouvelle assistante familiale pourra être initié.
- Une seconde rencontre a été fixée le 2 décembre 2019 afin que Y puisse être accueillie de manière définitive chez sa nouvelle assistante familiale. Ce départ se fera en présence du référent éducatif et de Monsieur X ».

54. Au terme de l'analyse de l'ensemble de ces documents, le Défenseur des droits relève que si une note de février 2019 de l'aide sociale à l'enfance de A auprès du juge des enfants de D évoque la possibilité d'un changement de département de manière progressive au regard du lien d'attachement de Y à sa famille d'accueil, les autres notes et rapports ne font état d'aucun élément relatif à l'intérêt supérieur de l'enfant, alors âgée de quatre ans, et accueillie depuis ses neuf mois chez les époux X. De même, aucun élément n'est rapporté sur d'éventuels moments d'échange avec l'enfant sur cette perspective et sur ses réactions, avant que l'ASE ne fasse part de son avis quant à ce changement au juge des enfants.

55. Ainsi, la note du 11 juin 2019 de l'ASE de A au juge des enfants indique que la mère de Y sollicite ce rapprochement et qu'au regard de sa grossesse et des temps de trajets ce rapprochement semble judicieux. Si ce rapprochement semble ainsi s'envisager pour faciliter le maintien des liens entre la mère et l'enfant, la situation personnelle de Y ni ses besoins ne sont évoqués.

56. Aucun élément du dossier ne mentionne notamment la manière dont l'enfant évoluait au sein de sa famille d'accueil et les liens d'attachement qu'elle y avait développés (membres de sa famille paternelle, relations amicales, activités extra-scolaires). Ne sont pas davantage documentés la qualité du lien entre l'enfant et sa maman et son évolution, à l'aune notamment du déménagement de cette dernière.

57. Dans son Observation générale n° 14³, le Comité des droits de l'enfant rappelle que, si l'intérêt supérieur de l'enfant est le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit évalué et soit une considération primordiale lorsque différents intérêts sont examinés, il implique également que, quand une décision a des incidences sur un enfant, le processus décisionnel comporte une évaluation de ces incidences (positives ou négatives) sur l'enfant concerné.

58. En l'espèce, et sans se prononcer sur la question de savoir si l'intérêt supérieur de l'enfant commandait ce changement de famille d'accueil, la Défenseure des droits relève que le processus d'évaluation de l'opportunité de ce changement n'a pas comporté une évaluation suffisamment poussée de ses incidences sur Y, et de nature à éclairer pleinement le juge des enfants sur tous les enjeux du changement de lieu de vie pour l'enfant.

59. Le Défenseur des droits relève par ailleurs qu'une fois ce changement acté, Y n'a pas bénéficié d'un accompagnement suffisamment étayé.

60. Si la note du 15 novembre 2019 précise que plusieurs entretiens ont été réalisés afin de préparer au mieux la fillette à ces changements, aucune information concrète n'est communiquée quant au nombre et date de ces entretiens, aux conditions dans lesquelles ils ont été réalisés et quant aux réactions de l'enfant face à ce changement.

61. Des éléments à sa disposition, le Défenseur des droits note que Y a disposé, pour toute préparation au changement de famille d'accueil et de département, d'une seule

³ Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale

rencontre avec madame Z le 22 novembre 2019 soit dix jours avant son changement définitif de lieu d'accueil. Aux dires de monsieur X, la rencontre n'aurait duré qu'une heure. En tout état de cause, l'enfant n'aura passé aucune nuit au domicile de madame Z avant son changement de lieu de vie.

62. Dans sa réponse du 25 octobre 2023, le conseil départemental de A indique « *l'orientation de Y a été envisagée et discutée avec l'ensemble des interlocuteurs dès lors qu'un rapprochement de sa mère a été actée. Il est devenu plus réel avec la proposition de la famille d'accueil du 30 octobre et s'est dès lors organisé en lien avec chacun des protagonistes, Y comprise. L'absence de documents ou de relevés de dates de rencontres qui relatent et attestent formellement de ce travail n'établit pas qu'il n'a pas eu lieu, seulement qu'il ne peut en être attesté* ».

63. Le conseil départemental de A rappelle par ailleurs que l'assistant familial est partie prenante du travail de préparation au changement de famille d'accueil et qu'« *en l'occurrence, les époux X avaient aussi, par nature, mission de concourir à la bonne préparation de ce changement de lieu de placement de leur place de grande proximité avec l'enfant* ».

64. Le rôle de l'assistant familial dans l'accompagnement de l'enfant dans son changement de lieu de vie est en effet essentiel. Les époux X indiquent toutefois qu'après leur information en février de la perspective d'un changement de lieu d'accueil, ils n'ont été prévenus qu'à la mi-novembre d'un changement effectif de lieu de vie prévu pour début décembre.

65. Dans son courrier de réponse, le conseil départemental de B évoque quant à lui des échanges téléphoniques entre la référente éducative de Y dans le département B et son homologue dans le département A. Il n'apparaît pas en revanche que des contacts aient eu lieu entre la référente éducative de Y dans le département B, auprès de qui l'enfant lui était confiée depuis cinq mois, et l'enfant.

66. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits considère que le processus d'évaluation de l'opportunité du changement de famille d'accueil n'a pas comporté une évaluation suffisamment poussée de ses incidences sur Y et que celle-ci a été trop peu accompagnée dans ce changement. Elle conclut que, du fait de ces défaillances, le conseil départemental de A et le conseil départemental de B ont porté atteinte à l'intérêt supérieur de Y.

67. La Défenseure des droits recommande au département A de prendre en compte de manière primordiale l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'évaluation de l'opportunité d'un changement de lieu d'accueil pour un enfant qui lui est confié.

68. La Défenseure des droits recommande par ailleurs de prévoir, en cas de changement de lieu d'accueil de l'enfant, des entretiens de préparation avec celui-ci et son entourage ainsi que des temps d'échanges entre l'enfant, son futur lieu d'accueil et les professionnels.

B) De l'atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant et l'absence de mise en place du projet pour l'enfant et de bilans annuels d'évaluation

69. La démarche d'élaboration du projet pour l'enfant (PPE) est l'occasion de s'appuyer sur l'évaluation des besoins fondamentaux de l'enfant, placé de fait au centre de l'intervention, pour déterminer un plan d'action, préciser le rôle du ou des parents, les moyens mis en œuvre et les délais. Le travail autour du PPE permet de « reprendre » et expliciter avec la famille les

motifs ayant conduit à la mise en place de la mesure éducative. Il est également une occasion pour l'enfant de faire part de ses préoccupations, de ce qu'il souhaite, et de faire entendre sa parole et son opinion.

70. Il ressort des pièces transmises par le département A, qu'aucun PPE n'a été établi pour Y durant sa prise en charge par les services de l'ASE de A entre février 2016 et juin 2019. Y a par ailleurs eu cinq éducateurs différents sur ces trois ans de prise en charge.

71. Le Défenseur des droits note que le dossier de protection de l'enfance de A concernant Y ne comporte que très peu d'informations à partir de sa prise en charge par les époux X, qui a pourtant duré plus de trois années. Deux notes d'informations sont portées au dossier au cours de l'année 2017, dont l'une concerne une demande d'évolution des droits de rencontre du père de Y et de la mère de Y pour leur fille et la seconde la demande des parents d'assister au baptême de leur enfant. Dans ce dossier, seul un bilan du 3 juillet 2018 apporte des éléments sur son développement physique, affectif, intellectuel et social.

72. Dans son courrier de réponse du 25 septembre 2023, le conseil départemental de A indique qu'« *il ne saurait être reproché au département A autre chose que l'absence formelle de PPE quand il est démontré que le travail réalisé et la posture de l'équipe ASE ont bien été conformes à l'esprit du texte que vous nous rappelez ainsi qu'en atteste les différents écrits (bilans et notes)* ».

73. Le conseil départemental de A indique qu'une « *évaluation annuelle de la situation venait tout juste d'intervenir avant leur orientation chez ce couple et un bilan de situation du 19 juillet 2016 en atteste ainsi qu'une note du centre maternel du 21 juin 2016. Un nouveau bilan d'évolution interviendra le 3 juillet 2018* ».

74. Il convient de rappeler que les dispositions de l'article L 223-5 alinéa 2 du CASF dans sa version en vigueur à l'époque des faits imposait l'élaboration : « *au moins une fois par an, ou tous les six mois pour les enfants âgés de moins de deux ans, un rapport, établi après une évaluation pluridisciplinaire, sur la situation de tout enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative. Ce rapport porte sur la santé physique et psychique de l'enfant, son développement, sa scolarité, sa vie sociale et ses relations avec sa famille et les tiers intervenant dans sa vie.* »

75. Le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion de rappeler que « *la situation des enfants pris en charge doit faire l'objet de rapports sociaux-éducatifs réguliers indispensables à la bonne connaissance des enfants accueillis et à l'identification de leurs besoins fondamentaux, nécessaire à l'ajustement de leur accompagnement social, médical, et éducatif* »⁴. Cela est d'autant plus important lorsqu'il y a de nombreux changements de référents éducatifs dans la vie de l'enfant.

76. S'agissant de la rédaction du PPE, outre qu'elle relève d'une obligation légale, elle permet à toutes les parties de fixer ensemble les objectifs de prise en charge de l'enfant et de pouvoir suivre le plan d'actions édicté et de le modifier en cas de changement important dans la vie de l'enfant. Il permet également à l'ensemble des professionnels qui interviennent auprès de la famille de connaître les besoins de l'enfant et d'intervenir en cohérence avec ces derniers.

77. Il ressort par ailleurs du courrier du conseil départemental de B en date du 22 septembre 2022 que le PPE n'était pas encore mis en œuvre à cette date dans le département B.

⁴ Décision du Défenseur des droits n° 2019-195 ;

78. Par ailleurs, dans son premier courrier de réponse, le conseil départemental de B précise que Y a été suivie par quatre référentes éducatives en moins de deux ans. Cette succession de référents éducatifs est de nature à compromettre la prise en charge effective de l'enfant et le lien que celle-ci peut avoir avec son référent.

79. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits conclut que le conseil départemental de A a manqué à ses obligations légales, en n'établissant pas de PPE pour Y pendant près de quatre ans et en omettant d'établir un rapport d'évaluation pluridisciplinaire conformément à l'article L. 223-5 alinéa 2 du CASF.

80. Elle conclut que le conseil départemental de B a manqué à ses obligations légales en n'établissant pas de projet pour l'enfant concernant Y.

81. Elle conclut que les conseils départementaux ont ainsi porté atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant.

82. La Défenseure des droits recommande aux conseils départementaux de A et de B d'élaborer un PPE pour chaque enfant bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance dès le début de la mesure et d'actualiser régulièrement celui-ci, afin qu'il évolue avec les besoins de l'enfant et que les objectifs opérationnels et les moyens fixés soient réajustés et adaptés en fonction des avancées réalisées avec le mineur et sa famille.

C) Des atteintes au droit de l'enfant d'être protégé contre toute forme de violences et de l'absence de prise en compte de la parole de l'enfant

1) L'absence d'évaluation de l'information préoccupante réalisée par les époux X

83. Dans leur information préoccupante adressée le 23 juin 2020 à la CRIP de B, le couple X évoquait des inquiétudes quant à la prise en charge de Y par madame Z : défaut d'hygiène et de soins de l'enfant (« *sècheresse cutanée au niveau des jambes de type eczéma, affection au niveau des doigts de type mycose, dents très sales, odeur d'urine sur l'enfant* ») ainsi que des propos de l'enfant indiquant que ses poupons « *ont été jetés à la poubelle car elle avait fait caca* ». Le courrier mentionnait également des propos rapportés aux époux X de la part du personnel scolaire de l'école du département B où était scolarisée l'enfant.

84. Ce courrier était également adressé au procureur de la République de C qui, à réception, demandait par soit-transmis du 8 juillet 2020 une évaluation au conseil départemental de B.

85. Cette information préoccupante a été classée sans suite le 9 septembre 2020 sans avoir fait l'objet d'une évaluation par la CRIP.

86. Dans un courrier du 7 octobre 2020 adressé au parquet, le référent éducatif indiquait avoir contacté l'établissement scolaire et les services départementaux de A au regard du positionnement des époux X qui lui paraissait inadapté. Il précisait que la maîtresse de Y n'avait pas observé de négligences en termes d'hygiène sur l'enfant. Il ajoutait qu'elle réfutait avoir tenu des propos négatifs sur la nouvelle famille d'accueil de Y. Il convient cependant de préciser que dans l'information préoccupante émanant des époux X, il n'est nul part indiqué que ce serait la maîtresse de Y qui aurait tenu ces propos.

87. Des éléments communiqués, il apparaît que Y n'a été ni entendue ni rencontrée par son référent éducatif ou tout autre membre des services de protection de l'enfance à la suite

de cette information préoccupante contrairement aux dispositions de l'article L 226-3 du CASF. Les autres enfants accueillis par le couple Z et le fils de cette dernière n'ont pas davantage été rencontrés ni entendus.

88. Cette absence de contact avec les enfants questionne d'autant plus que madame Z avait déjà été visée par une information préoccupante en date du mois de juillet 2017 de la part d'une habitante de sa commune. A la suite de cette information, « *Madame Z a rencontré la psychologue et le référent éducatif du territoire. A l'issue de ces évaluations, aucun élément ne permettait de remettre en cause l'agrément de Madame Z* ».

89. Ainsi déjà en 2017, il semble que les enfants accueillis par madame Z n'aient pas été entendus dans le cadre de l'évaluation d'une information préoccupante.

90. Les services du conseil départemental de B semblent, en 2020, s'être concentrés sur la posture qu'ils estimaient inadaptée du couple X. Ainsi, à plusieurs reprises dans leurs écrits, ils précisent que le couple X avait vu Y dans le cadre des droits de visite de sa mère et ce sans avertir les services départementaux de B et en se permettant de sentir les vêtements de l'enfant et de la prendre en photo.

91. Si ce comportement pouvait légitimement questionner les services et paraître inadapté, il n'en demeure pas moins que les inquiétudes rapportées par le couple X auraient dû faire l'objet d'une évaluation approfondie.

2) L'insuffisance des évaluations des informations préoccupantes ultérieures

92. Des éléments communiqués, il apparaît que le couple Z a été reçu par les responsables du territoire de F et de G à la suite de l'information préoccupante transmise au département B le 18 janvier 2021 par la mairie de E. Les services de gendarmerie ont été contactés ainsi que le cabinet vétérinaire.

93. L'agrément de madame Z a été suspendu le 21 janvier 2021 pour une durée de quatre mois, décision contre laquelle elle a formé, en vain, un recours gracieux le 28 février 2021.

94. Le 16 mars 2021, le président du conseil départemental de B a effectué un signalement au procureur de la République concernant la nièce de madame Z. Le signalement indique que « *[la nièce de madame Z] dit avoir été victime, en 2019 et à deux reprises, d'abus sexuels de la part de son cousin* », le fils de madame Z.

95. En application des dispositions de l'article R.421-24 du CASF, une commission consultative paritaire départementale des assistants maternels et assistants familiaux (CCPD) s'est tenue le 13 avril 2021. La CCPD ne fait alors pas état du signalement mettant en cause le fils de madame Z.

96. La CCPD indique cependant : « *Il apparaît qu'il n'est plus possible de garantir au domicile de Mme Z les conditions de sécurité et d'épanouissement requises dans le cadre d'un agrément d'assistante familiale. Les conditions n'étant plus remplies, nous proposons de réexaminer l'opportunité de maintenir l'agrément de Madame Z* ».

97. Le président du conseil départemental de B a néanmoins maintenu l'agrément de madame Z et l'en a informée par courrier du 25 mai 2021 en indiquant « *Compte tenu de l'avis de cette instance, j'ai décidé de maintenir votre agrément d'assistante familiale pour l'accueil de deux mineurs ou jeunes majeurs, mais avec les réserves suivantes : un travail de votre part autour de la distanciation, du positionnement professionnel et de la communication* ».

98. Une information préoccupante mettant en cause le fils du couple Z a été transmise le 19 avril 2021 aux services de la PMI. Aucune copie de cette information préoccupante n'a été transmise aux services du Défenseur des droits malgré les demandes en ce sens.

99. Une nouvelle suspension de l'agrément de madame Z a alors été décidée le 26 mai 2021 sur cette base, soit le lendemain de la décision de maintien d'agrément.

100. Le Défenseur des droits s'interroge sur ces réponses contradictoires à un jour d'intervalle alors même que le conseil départemental était saisi de nouvelles inquiétudes quant à la situation de madame Z pendant la première procédure de suspension d'agrément.

101. Une nouvelle CCPD s'est tenue le 13 septembre 2021. Le président du conseil départemental de B a prononcé le 23 septembre 2021 le retrait d'agrément de madame Z.

102. Le Défenseur des droits relève que quatre informations préoccupantes mettant en cause madame Z ont ainsi été effectuées entre 2017 et 2021. Si trois de ces quatre informations préoccupantes ont été prises en compte, il apparaît qu'à aucun moment les enfants accueillis par madame Z ou leur famille, ni même son propre enfant n'ont été rencontrés par les services départementaux.

103. Les services départementaux se sont ainsi concentrés sur la qualité d'assistante familiale de madame Z et les procédures concernant sa suspension et son retrait d'agrément davantage que sur l'évaluation des informations préoccupantes et leurs enjeux pour les enfants.

104. Pourtant les deux procédures n'ont pas le même objet et auraient dû être réalisées de manière concomitante.

105. Si le Défenseur des droits note que les services départementaux ont agi avec diligence à réception de l'information préoccupante du 18 janvier 2021 en suspendant de manière temporaire l'agrément de madame Z et en réorientant les enfants confiés le temps de la suspension, elle déplore néanmoins que les enfants n'aient pas été rencontrés dans ce cadre.

106. Par ailleurs, le Défenseur des droits relève un défaut de communication entre les différents services du conseil départemental. En effet, si le 16 mars 2021, le président du conseil départemental a transmis un signalement au procureur de la République concernant des allégations d'abus sexuels mettant en cause le fils de madame Z, ce n'est que le 19 avril 2021 que les services de PMI en charge de l'agrément des assistants familiaux ont reçu une information préoccupante mettant en cause ce dernier.

107. Il ne semble pas par ailleurs que les services départementaux aient informé le procureur de la République du statut d'assistante familiale de madame Z dans le signalement du 16 mars 2021 mettant en cause son fils.

108. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits conclut qu'en s'abstenant d'évaluer pleinement l'ensemble des informations préoccupantes, et notamment en s'abstenant d'entendre les enfants accueillis par l'assistante familiale, les services départementaux de B ont porté atteinte aux droits des enfants d'être protégés contre les violences et à leur droit d'être entendus dans toute procédure les concernant.

109. La Défenseure des droits recommande au conseil départemental de B, d'entendre systématiquement les enfants concernés par les faits à l'origine d'une procédure de suspension de l'agrément de leur assistant familial.

D) Les atteintes au droit de l'enfant de maintenir une vie privée et familiale et de conserver des liens d'attachement

1) Sur le maintien des liens entre Y et les époux X

110. Les époux X indiquent avoir demandé à de nombreuses reprises aux services départementaux de B de pouvoir entretenir des liens avec Y.

111. Dans sa réponse en date du 15 avril 2022, le conseil départemental de B indique que préalablement au déménagement de Y, il avait été convenu oralement avec monsieur X que le maintien des liens se réaliserait de la manière suivante : « *courriers au moment des anniversaires ou des fêtes accompagnés d'appels téléphoniques durant ces évènements.* »

112. Postérieurement au changement de lieu de vie et à plusieurs reprises, le couple X a demandé à entretenir des liens avec Y.

113. Dans sa réponse précitée, le conseil départemental indique que « *de décembre 2019 à juin 2020 : à plusieurs reprises, Monsieur et Madame X contactent la référente éducative de Y, madame H, par téléphone à propos de leur demande de rencontre avec Y. Le 11 mars 2020 : échange téléphonique entre le cadre territorial ASE, madame I et monsieur et madame X au sujet de leur demande de rencontrer Y. Madame I leur précise alors les démarches légales à réaliser pour rester en lien avec Y.* »

114. Ainsi ce n'est qu'après trois mois et plusieurs demandes que le couple X a été informé des démarches à entamer pour demander des droits de visite concernant Y.

115. Les 11 mars et 17 juin 2020, le couple X a rencontré Y au domicile de sa mère lors de droits de visite de cette dernière.

116. Le 29 juin 2020, le couple a sollicité un droit de visite auprès du juge des enfants de C.

117. Le 17 juillet 2020, le jugement d'assistance éducative mentionne que « *s'agissant de la demande de l'ancienne famille d'accueil, une évaluation approfondie est nécessaire* ».

118. Le 7 octobre 2020, le cadre territorial ASE a indiqué au juge des enfants « *le service se questionne quant à la posture professionnelle du couple X, ce dernier s'autorisant à se rendre au domicile de [la mère de Y] sans autorisation préalable du service* ».

119. A la lumière des éléments transmis, il ne semble pas que le service ait procédé à l'évaluation demandée par le juge des enfants dans son ordonnance du 17 juillet 2020.

120. Le 5 novembre 2020, le couple X a sollicité à nouveau le juge des enfants de C, cette fois aux fins d'être désignés tiers digne de confiance de Y.

121. Le 27 janvier 2021, le couple a rencontré la cadre territoriale ASE afin d'évoquer cette demande mais également ses différentes démarches ainsi que son positionnement vis-à-vis de Y et de sa mère. Au terme de cette rencontre, les services départementaux de B ont émis un avis défavorable à la demande du couple X d'être désignés tiers digne de confiance.

122. Le juge des enfants a, par ordonnance en date du 23 mars 2021, rejeté la demande du couple X d'être désigné tiers digne de confiance. Les époux ont interjeté appel de cette décision. Les services départementaux de B ont maintenu leur avis défavorable.

123. Aucun élément concernant le recueil et la prise en compte de l'opinion de Y sur cette question n'a été porté à la connaissance du Défenseur des droits par le département.

124. La cour d'appel de J a confirmé le jugement du 23 mars 2021 en ce qu'il n'a pas désigné les époux X tiers digne de confiance mais leur a octroyé des droits de visite en lieu neutre tous les deux mois.

125. Dans sa réponse en date du 22 septembre 2022, le conseil départemental de B indique que « *le couple X est déjà venu à trois reprises rencontrer Y dans nos locaux (16/03/2022, 18/05/2022 et 02/08/2022). Ces visites se sont bien passées et Y a manifesté du bien-être les jours suivant. Nous leur avons donc proposé un rendez-vous le 15/09/2022 pour envisager un éventuel élargissement des droits* ».

126. Madame X a confirmé la tenue de ces trois visites et a indiqué que les relations s'étaient améliorées avec les services départementaux de B.

127. Le Défenseur des droits n'a pas vocation à se prononcer sur l'opportunité, ou non, de contact entre Y et les époux X entre les mois d'octobre 2019 et juin 2020.

128. La Défenseure des droits constate cependant que les services n'ont pas pris l'initiative d'évaluer les liens entre Y et les époux X dès lors que le changement de lieu d'accueil était acté, ni n'ont orienté ces derniers avec célérité sur les démarches à entamer pour rencontrer Y de manière adaptée.

129. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits considère que le conseil départemental de B a porté atteinte au droit au maintien des liens d'attachements de l'enfant, en manquant à son obligation d'évaluer la qualité du lien de Y avec les époux X.

130. La Défenseure des droits recommande aux conseils départementaux de A et de B, lorsqu'est préconisé par le service de l'ASE un changement de lieu d'accueil, que soit systématiquement évaluée l'opportunité du maintien des liens de l'enfant avec son ancienne famille d'accueil, en lien avec l'enfant.

2) Sur le maintien des liens entre Y et sa mère et Y et sa famille paternelle

131. Dans son courrier de réponse reçu le 03 mai 2022 par les services du Défenseur des droits, le conseil départemental de B indique que « *jusqu'en mars 2021, [la mère de Y] a régulièrement respecté ses droits de visite. Cependant les appels téléphoniques à sa fille étaient rares. (...) L'investissement de [la mère de Y] à l'endroit de sa fille s'est progressivement dégradé après les révélations de Y à l'encontre de K [le compagnon de [la mère de Y]]. Depuis mars 2021, [la mère de Y] n'est plus en relation avec le service gardien et ne formule plus de demandes. Elle ne rend plus visite à sa fille et ne prend plus de ses nouvelles auprès du service ou de l'assistant familial* ».

132. Dès lors, au regard des éléments apportés, il ne peut être établi que les services département B ont porté à ce titre atteinte au droit de Y au maintien des liens familiaux.

133. Dans leur saisine, les époux X évoquaient l'absence de liens entre Y et sa famille paternelle.

134. Sur ce point, le conseil départemental de B précise que la famille paternelle de Y ne s'est pas rapprochée de leur service pendant près de deux ans. Aux mois de janvier et février 2021, L, la tante de Y, et M et N, ses frères aînés ont demandé à reprendre attache avec elle et à ce qu'elle revienne dans le département A. Le 19 février 2021, un soit-transmis du juge

des enfants de C demandait à ce qu'un point soit fait sur la situation. Le 5 mai 2021, une réponse au soit-transmis a été adressée au juge des enfants de C, le service proposant la mise en place d'un droit de visite en lieu neutre en présence d'un tiers. Le 17 septembre 2021, le juge des enfants de C, a accordé un droit de visite en lieu neutre et en présence d'un tiers à la famille paternelle après évaluation du service et selon des modalités à définir en concertation avec lui.

135. Les services départementaux indiquent avoir pris attache par courrier avec madame L le 17 décembre 2021. Cette dernière n'y aurait pas donné suite. Concernant M, il a, selon le département B, contacté les services en février 2022 pour indiquer qu'il n'était pas disponible et qu'il recontacterait les services lorsque ce serait le cas.

136. Les services départementaux de B précisent qu'en août 2022, malgré plusieurs tentatives de contact, ni L ni M n'avaient repris attache avec eux.

137. Concernant N, un contact en visio aurait été organisé le 28 avril 2022 avec l'IME qui l'accueille. Dans sa réponse en date du 22 septembre 2022 le conseil départemental de B indique « *N n'étant pas en mesure à ce jour de se rendre à P pour rencontrer physiquement Y, de nouvelles visios seront organisées avec l'IME* ».

138. Dès lors, au regard des éléments apportés, il ne peut être établi que les services département B ont porté à ce titre atteinte au droit de Y au maintien des liens familiaux.