



RAPPORT FINAL DE RECHERCHE

EUR&QUA

Projet de développement d'un espace
transfrontalier de protection
internationale de l'enfance (2016-2020)



htw saar



Éditeur responsable :
Henallux
Rue Saint Donat, 130
5002 Namur Belgique
BE 0839012683
benoit.albert@henallux.be

Mise en page :
Ségolène Jacquemin
UNESSA Asbl

Copyright © 2021

SOMMAIRE



Introduction générale

ANNEXE – RECENSEMENT DES ENTRETIENS RÉALISÉS

BIBLIOGRAPHIE

Cadres juridiques internationaux et européens

CADRES JURIDIQUES INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS

I - CADRES INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET LA JEUNESSE

A. Cadre international de la protection de l'enfance et la jeunesse

- 1) Les prémices d'une protection internationale
- 2) La Convention internationale des droits de l'enfant et ses protocoles
- 3) La CIDE comme socle du travail du Comité des droits de l'enfant et de l'UNESCO
- 4) Une protection plus erratique offerte par d'autres textes onusiens

B. Cadres européens de la protection de l'enfance et la jeunesse

- 1) La protection de l'enfance et de la jeunesse au niveau du Conseil de l'Europe
- 2) La protection de l'enfance et de la jeunesse au niveau de l'Union européenne

II - CADRES INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS EN MATIÈRE DE PROTECTION DU HANDICAP

A. Cadres juridiques au niveau mondial

- 1) Convention relative aux droits des personnes handicapées et ses mécanismes de mise en œuvre
- 2) Le travail des agences onusiennes vis-à-vis du handicap

SOMMAIRE



3) Enfance et handicap : au croisement des textes dédiés, une protection exhaustive

B. Cadres juridiques au niveau européen

1) La protection des personnes handicapées par le Conseil de l'Europe

2) La protection des personnes handicapées par l'Union européenne

Politiques et cadres institutionnels Analyses comparées

1. POLITIQUES PUBLIQUES ET CADRES INSTITUTIONNELS NATIONAUX COMPARÉS

1.1 Objectifs

1.2 Approche comparative des acteurs de la politique sociale de protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap

1.2.1 Les acteurs de la politique sociale de protection de l'enfance et de la jeunesse

1.2.2 Les acteurs de la politique médico-sociale de protection du handicap

1.3 Approche comparative des cadres juridiques des politiques sociales de protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap

1.3.1 Cadres juridiques des politiques sociales de protection de l'enfance, de la jeunesse

1.3.2 Cadres juridiques des politiques sociales de protection du handicap

SOMMAIRE



Rapport versant lorrain

1. POLITIQUES PUBLIQUES ET CADRES INSTITUTIONNELS (AXE 1)

1.1 Méthode

1.2 Constats

1.2.1 Présentation de la politique sociale liée à l'enfant en danger

1.2.2 Présentation de la politique sociale liée à l'enfant en situation de handicap

2. PRISE EN CHARGE ET ACTEURS INSTITUTIONNELS / PARCOURS TRANSFRONTALIERS (AXE 2)

2.1 La méthodologie de recherche suivie a comporté deux approches quantitatives et qualitatives

2.1.1 Cadrage quantitatif

2.1.2 Étude qualitative

2.2 La notion de parcours

2.3 Typologie, logiques et déterminants des parcours transfrontaliers

2.3.1 Existe-t-il une typologie des parcours transfrontaliers ?

2.3.2 Déterminants et logiques de parcours

2.4 Pratiques des professionnels

2.4.1 Le sens des parcours transfrontaliers pour les professionnels

2.4.2 Les pratiques des professionnels au quotidien

2.4.3 Conclusion

3. LES FAMILLES AU TRAVERS DE L'EXPÉRIENCE TRANSFRONTALIÈRE: VÉCUS ET ANALYSES (AXE 3)

3.1 Éléments de méthodologie

3.1.1 Une grande difficulté pour localiser les familles

SOMMAIRE



3.1.2 Une invisibilisation statistique

3.1.3 Les limites des monographies réalisées

3.1.4 Tableau des entretiens

3.2 Résultats et analyses

3.2.1 « L'expérience transfrontalière » : des pratiques différenciées pour les familles selon les situations administrativo-judiciaires

3.2.2 L'expérience du processus d'aide transfrontalière : vécus et sens pour les familles

3.2.3 « L'expérience transfrontalière » : à l'épreuve du droit de l'enfant et des parents

3.3 Conclusions provisoires

4. BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

5. SIGLES ET ABRÉVIATIONS

SOMMAIRE



Rapport versant luxembourgeois

INTRODUCTION

Protection de l'enfance en tant qu'orientation «non spécifique»

Spécificités de la situation au Luxembourg

I. CADRES INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES ET ACTEURS COMPÉTENTS

1.1 Méthodologie

1.2 Résultats : Évolution des aides à l'enfance et aux familles

1.2.1 Cadres juridiques

1.2.2 Acteurs

1.2.3 Données chiffrées relatives aux aides transfrontalières

1.3 Synthèse : Analyse comparative

II. SYSTÈME D'AIDE ET PRATIQUES PROFESSIONNELLES / PARCOURS TRANSFRONTALIERS

2.1 Méthodologie

2.2 Résultats

2.2.1 Représentations hétérogènes de la protection de l'enfance

2.2.2 Facteurs déterminants et logiques des pratiques transfrontalières

2.3 Les phases des parcours transfrontaliers d'aide

a) Respect des normes européennes

b) Des interlocuteurs clairement désignés et responsables

c) Transparence et participation des enfants, des jeunes et des parents

d) Difficultés d'un retour au Luxembourg

SOMMAIRE



2.4 Pratiques professionnelles

- a) L'importance de la continuité du partage professionnel
- b) Multiplicité des contextes et des demandes relatifs à des transferts
- c) Protection de l'enfance et aides transrégionales – une zone de tension
- d) Les pratiques professionnelles dans la Grande Région du point de vue du Luxembourg

2.5 Synthèse : Partage de pratiques

III. PERSPECTIVES DES FAMILLES : PARENTS, ENFANTS ET JEUNES

IV. RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

4.1 Pour garantir la protection transfrontalière de l'enfant

4.2 Recommandation : Cadre de qualité de l'aide transrégionale à la jeunesse

BIBLIOGRAPHIE

SOMMAIRE



Rapport versant Rhénanie - Palatinat

ESQUISSE PRÉLIMINAIRE DU PROBLÈME

Situation de départ et étendue de l'étude

I. CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE EN RHÉNANIE-PALATINAT

1.1 Approche méthodologique

1.2 Constatations empiriques

1.2.1 Politiques publiques et fondements juridiques importants

1.2.2 Acteurs/actrices compétent.es en matière de protection de l'enfance

1.2.3 Modalités de financement

1.2.4 Données chiffrées

1.3 Synthèse

II. LES PARCOURS TRANSFRONTALIERS D'AIDE ET LES PRATIQUES PROFESSIONNELLES

2.1 Approche méthodologique

2.2 Résultats empiriques

2.2.1 Facteurs déterminants et logiques des parcours transfrontaliers d'aide

2.2.2 Les phases des parcours transfrontaliers d'aide

2.2.3 Pratiques professionnelles

2.3 Synthèse

III. LES FAMILLES

3.1 Approche méthodologique

3.2 Résultats empiriques

SOMMAIRE



3.2.1 Les attentes relatives au parcours transfrontalier d'aide

3.2.2 La perception des acteurs/actrices institutionnelles de part et d'autre de la frontière

3.2.3 Ressenti de la situation

3.2.4 Besoins et attentes pour le recours à des aides transfrontalières

3.3 Synthèse

IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

4.1 Synthèse des résultats de la recherche de l'action 3 pour la Rhénanie-Palatinat

4.2 Recommandations d'actions dans le cadre des droits de l'enfance définis par la Convention des Nations Unies

BIBLIOGRAPHIE

SOMMAIRE



Rapport versant sarrois

INTRODUCTION

1. CADRES INSTITUTIONNELS (SARRE)

1.1. Méthodologie

1.2. Observations : Droits de l'enfant et protection de l'enfance en Allemagne

1.2.1. Exigences élevées en matière de qualité et caractère aigu de la mise en danger du bien-être de l'enfant

1.2.2. Particularités de l'attribution des prestations en Allemagne

1.2.3. Textes juridiques pertinents

1.2.4. Présentation des acteur.trices de la protection de l'enfance dans le Land de Sarre

1.2.5. Estimation quantitative

1.3. Les défis de l'aide transfrontalière d'un point de vue juridique

1.4. Synthèse

2. PLACEMENTS TRANSFRONTALIERS D'ENFANTS DANS LE LAND DE SARRE

2.1. Méthodologie

2.2. Observations : Placements transfrontaliers du Luxembourg à la Sarre

2.2.1. Cas 1 : Le défi de l'option de retour

2.2.2. Cas 2 : Le défi de la distance physique

2.2.3. Facteurs déterminants et logiques des méthodes / Phases des méthodes

2.2.4. Pratiques des acteur.trices

2.3. Synthèse

SOMMAIRE



3. POINTS DE VUE DES ENFANTS ET DES FAMILLES

3.1 Méthodologie

3.2. Observations : Cas 3 : France – Sarre

3.2.1. Le point de vue des professionnels

4. CONCLUSIONS

5. ANNEXES

6. BIBLIOGRAPHIE

SOMMAIRE



Rapport versant wallon

INTRODUCTION

1. POLITIQUES PUBLIQUES ET CADRES INSTITUTIONNELS

1.1 Approche méthodologique

1.2 Constats

1.2.1. La protection de l'enfance

1.2.2 Handicap

2. PRISE EN CHARGE ET ACTEURS INSTITUTIONNELS

2.1 Méthode

2.2 Constats

2.2.1 Dénombrement et secteurs concernés

2.2.2 Déterminants et logiques des parcours

2.2.3 Pratique des acteurs et étapes du parcours

2.2.4 Enjeux liés à l'hébergement transfrontalier

2.3 Besoins identifiés et attentes de formation exprimées par les professionnels

3. LES ENFANTS ET LES FAMILLES

3.1 Méthode

3.2 Constats

Des difficultés pour maintenir le lien parents-enfant

La crainte du retour en arrière en cas de changement de versant

SOMMAIRE



La liberté des parents vs le rapatriement idéologique

Un sentiment de ne pas toujours être entendu chez les enfants

CONCLUSION

Conclusions et recommandations de la recherche Interreg EUR&QUA

1. RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

Accès aux données : des difficultés révélatrices

Le repérage des situations transfrontalières

L'analyse comparée des cadres institutionnels

Les motifs des parcours transfrontaliers

Des pratiques professionnelles différenciées et des besoins liés à la spécificité transfrontalière

Le vécu des familles

2. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

Des recommandations d'actions spécifiques

Des recommandations générales

Perspectives de recherche

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le projet de recherche Interreg IVa «EUR&QUA» (2016-2020) a pour objectif d'interroger les manières dont les dispositifs de suivi des enfants sont mis en place dans les situations transfrontalières de la Grande Région (Grand-Duché du Luxembourg, Land de Rhénanie-Palatinat et Land de Sarre, région Wallonne, Communauté germanophone de Wallonie, et ex-région Lorraine de l'actuelle région Grand Est). Il s'inscrit dans la poursuite de précédents travaux de recherche menés avec le soutien d'Interreg sur les parcours transfrontaliers d'enfants et de familles – projets PROXIMAM-Lotharingie I (2006-2009), PROXIMAM-Lotharingie II (2009-2011) et Sophia-Lorraine (2012-2014). Ces travaux portaient du constat que des enfants et des jeunes sont amenés à passer les frontières de la Région afin de bénéficier d'un suivi social particulier. Ces changements de frontière s'expliquent par des raisons multiples, comme un changement de résidence plus ou moins contraint, la recherche d'une offre d'aide qui n'existe pas dans le pays d'origine ou encore le souhait d'éviter une décision administrative ou judiciaire. La garantie de la protection de l'enfance dans les aides transfrontalières dépend de la façon dont les procédures de mise en œuvre des parcours sont établies de part et d'autre de la frontière. Balzani et al. (2015) ont montré l'incidence des contextes nationaux liés aux cadres législatifs, réglementaires et financiers. Ces derniers guident en effet les pratiques sociales et professionnelles de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance, lorsqu'ils sont confrontés aux situations familiales de parents, jeunes et enfants qui ont franchi une frontière. Ces recherches ont abouti à des interrogations sur le degré de continuité, de globalité et de qualité de la prise en charge des enfants dans un contexte transfrontalier. Les résultats de ces programmes montrent l'inquiétude des professionnels quant aux risques de rupture des parcours.

La plupart des études et recherches existantes se réfèrent principalement aux contextes nationaux de la protection de l'enfance, ce qui peut être considéré comme une forme de « nationalisme méthodologique » (Köngeter, 2009) conduisant à laisser en suspend l'analyse des effets des migrations et de l'accroissement de la mobilité européenne. Des travaux s'intéressent toutefois à l'analyse comparative des systèmes nationaux, à leurs fondements institutionnels et leurs mécanismes organisationnels (voir par exemple Kindler 2010, Witte et al. 2017; Grevot, 2010, 2001), et abordent les dimensions transfrontalières (Meysen, Kelly, 2017 ; Käckmeister 2017 ; Sievers, Bienentreu, 2016).

Néanmoins, l'étude des pratiques professionnelles et du travail concret d'accompagnement, de même que le vécu des déplacements transfrontaliers par les familles, constituent des voies de recherche encore inexploitées concernant l'espace de la Grande Région. L'effectif d'enfants concernés par les migrations, la nature et l'origine des déplacements demeurent dans beaucoup de situations une donnée relative.

Si certains cadres de référence internationaux existent, notamment à travers la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et le règlement Bruxelles II bis, les dispositifs mis en œuvre présentent des disparités liées aux spécificités des droits nationaux et des politiques publiques en vigueur. Au-delà même des cadres réglementaires institutionnels, ce sont aussi les pratiques et les cultures professionnelles ou encore les systèmes



Rapport final de recherche



de formation qui, en raison de leur hétérogénéité, sont susceptibles de provoquer une discontinuité des actions pédagogiques. Les divergences peuvent s'expliquer en partie par la compréhension relative et différenciée de la base juridique sur laquelle se fondent les professionnels, comme par exemple la notion « d'intérêt supérieur de l'enfant », telle qu'utilisée dans la Convention relative aux droits de l'enfant, (Sutterlüty, Flick, 2017). Le caractère protéiforme de la notion interroge la distance entre les pratiques prescrites et les pratiques effectives du point de vue de la relation entre les enfants accompagnés, les familles, et les professionnels.

Ici, et dans la continuité des travaux antérieurs, la frontière ne se limite pas à une approche en termes d'espace ou d'aire géographique. Divers types de frontières doivent être retenus, comme les frontières administratives, celles liées aux rapports sociaux de classe, aux systèmes d'aides et à leur organisation, à la barrière linguistique ou encore aux différences culturelles.

Il convient également de noter que la notion de parcours revêt un caractère multidimensionnel. L'approche du parcours retenue dans le cadre du projet dépasse une vision biographique des trajectoires (Robette, 2014 ; Bouquet, Dubechot, 2017), de façon à penser à la fois les intersections et relations entre structures sociales et parcours individuels (Servet, Melchior, Warin, 2012).

La Recherche du projet EUR&QUA vise à apporter des éléments de connaissance et de compréhension sur la nature des pratiques professionnelles, sociales et familiales, ainsi que sur la genèse, le déroulement et le vécu des situations transfrontalières. Elle répond à trois questionnements principaux :

- ▶ Comment s'organise la protection de l'enfance de manière transfrontalière dans la Grande Région ?
- ▶ Comment les professionnels de l'aide à l'enfance et de la jeunesse mettent-ils en œuvre la protection de l'enfance transfrontalière ?
- ▶ Quelles expériences vivent les enfants et leurs parents à travers le passage de frontières ?

De façon transversale à ces questionnements, la recherche s'intéresse aux effets des parcours transfrontaliers sur les droits des enfants, en prenant comme cadre de référence la Convention internationale des droits de l'enfant (cf. encadré).

Les droits fondamentaux des enfants en contexte transfrontalier

Les droits fondamentaux des enfants se réfèrent à la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). En contexte transfrontalier, les droits les plus particulièrement concernés sont les suivants : Le bien-être de l'enfant (Article 3), le droit à une identité (Article 8), le droit à être séparé de ses parents /droit au maintien du contact (Article 9), le droit à avoir des contacts transfrontaliers (Article 10), le droit de l'enfant à exprimer son avis (Article 12), le droit à un hébergement (Article 25), le droit à une formation (Article 28).



Les enfants et les jeunes qui relèvent du domaine de recherche mené dans le cadre du projet EUR&QUA sont les suivants :

- ▶ Les enfants et les jeunes reconnus en situation de handicap sur l'un ou l'autre versant, ou pour lesquels une reconnaissance de handicap est en cours de sollicitation
- ▶ Les enfants et les jeunes en situation de danger ou rencontrant des difficultés sociales, bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance sur l'un ou l'autre versant, ou pour lesquels une telle mesure de protection est sollicitée (suivi médico-social ou socio-éducatif)

Il est important de souligner qu'une partie des situations étudiées se situe également au croisement de ces deux catégories. On considère dans le cadre du projet que l'ensemble de ces situations relèvent du champ de la protection de l'enfance, même si la notion de protection de l'enfance fait l'objet de catégorisations juridiques divergentes et qu'elle recouvre des organisations différentes selon les pays.

Afin de saisir les enjeux et les réalités pratiques des parcours observés, trois axes de recherche ont été privilégiés en réponse aux principaux questionnements du projet :

- ▶ Un premier axe a consisté à analyser les cadres institutionnels et légaux nationaux, en interrogeant la façon dont ils prennent en compte la dimension transfrontalière. L'analyse de ces cadres institutionnels s'est donné pour objectif d'apporter des indications sur les éléments de convergence et de diversité des modèles nationaux de protection de l'enfance et de la jeunesse. Ces cadres ont été façonnés par l'évolution historique propre à chaque pays. Ils influencent les conceptions sur les notions entourant les droits des enfants, ainsi que les logiques d'action des acteurs.
- ▶ Un deuxième axe s'est intéressé aux pratiques professionnelles déployées dans le contexte des parcours transfrontaliers. L'objectif a été d'étudier aussi bien les modalités concrètes du travail d'accompagnement des enfants - notamment dans la dimension de collaboration inter-versant, que les aspects structurels et organisationnels entourant les pratiques des professionnels. Il s'agissait aussi d'étudier la façon dont la frontière vient affecter le sens du travail du point de vue des personnels en contact direct avec les familles.
- ▶ Un troisième axe enfin a consisté en la réalisation d'une enquête qualitative sur le vécu et le déroulement des situations transfrontalières du point de vue des familles. Il s'agissait de comprendre la façon dont les familles appréhendent l'expérience transfrontalière, et quelles sont leurs préoccupations, leurs attentes et les motifs de cette expérience.
- ▶ L'objectif a également été d'analyser la manière dont est prise en compte la parole de l'enfant dans les décisions de placement, ainsi que le poids qui lui est accordé dans les dispositifs de prise en charge.



Ce rapport de recherche présente les résultats des cinq recherches menées dans l'ensemble des versants investigués¹. Il est composé des documents suivants :

- ▶ Les rapports de recherche réalisés par les équipes des différentes régions. Ces résultats ont été rédigés à partir d'un canevas commun élaboré collectivement.
- ▶ Un chapitre sur les cadres internationaux et européens de la protection de l'enfance. Ce dernier permettra de contextualiser les résultats de la recherche au regard des textes internationaux
- ▶ Un chapitre de comparaison des cadres juridiques nationaux, institutionnels et des politiques publiques
- ▶ Un chapitre conclusif, ouvrant sur les principales recommandations et perspectives de la recherche

Éléments méthodologiques-clés de la recherche

Chaque région investiguée a fait l'objet d'une enquête portant sur les trois axes de la recherche. Un cadre méthodologique commun (constitution des échantillons et guides d'entretien) a été élaboré par le collectif de chercheurs.

L'axe 1 consacré aux « cadres institutionnels » a essentiellement consisté en une analyse des sources juridiques (réglementations nationales, européennes et internationales, doctrines, jurisprudences et suivi des politiques en cours). Des entretiens avec des juristes ont également été menés.

Les axes 2 et 3 ont reposé sur la constitution d'un matériau d'enquête qualitatif. Des entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de responsables institutionnels et de structures, ainsi que des professionnels du domaine de la protection de l'enfance et du handicap, en contact direct avec le public concerné (axe 2). Sur la base d'entretiens semi-directifs menés auprès de parents, d'enfants et de professionnels ont également été reconstitués des parcours transfrontaliers (axe 3).

En dépit de cette ossature commune, les recherches menées dans chaque versant présentent des disparités méthodologiques et s'appuient sur des démarches différentes. Ces disparités s'expliquent par des difficultés rencontrées dans la collecte des données, mais aussi par les contextes et collaborations de recherche spécifiques des équipes. Les divergences concernent à la fois le nombre et le type d'entretiens (individuels ou collectifs), ainsi que les procédures d'analyse des données. Ces différences s'expriment le plus vivement au sein de l'axe 3 de la recherche. Pour cet axe, les équipes germanophones ont privilégié

¹ - La Wallonie et la Communauté germanophone de Belgique ont fait l'objet d'une recherche commune.



la mise en place de doubles entretiens dans le cas de parcours transfrontalier. Les familles et les professionnels ont alors été interviewés aussi bien par les équipes d'un côté comme de l'autre versant impliqué, permettant ainsi de croiser et compléter les résultats obtenus. Les équipes francophones ont favorisé la tenue d'entretiens centrées sur le point de vue des familles. En fonction des versants, il y a une disparité importante dans le nombre d'entretiens réalisés auprès des familles. Le versant lorrain est celui qui en a mené le plus grand nombre.

Cette hétérogénéité constitue une limite de la recherche. Elle induit des difficultés de comparaison pour l'étude de certains aspects. Une autre limite importante a trait aux difficultés d'accès à certaines données, qui peuvent être présentées comme un résultat de la recherche (cf. texte conclusif).

Au total 138 entretiens ont été réalisés, dont 116 dans le cadre de l'axe 2 et 22 dans le cadre de l'axe 3. Cet écart témoigne de la difficulté rencontrée par les chercheurs pour mener des entretiens avec des familles. Dans les deux axes, le nombre d'entretiens effectués est quantitativement plus important pour le secteur de l'aide à l'enfance et à la jeunesse que pour le secteur du handicap. Le lecteur trouvera le détail des démarches méthodologiques des enquêtes dans les rapports réalisés par chaque versant. Un tableau synthétique présentant le nombre d'entretiens réalisés par secteur et par versant se trouve en annexe.



Annexe – Recensement des entretiens réalisés

Axe 2 – Les pratiques professionnelles : nombre d'entretiens

	Lorraine	Wallonie	Sarre	Rhénanie-Palatinat	Luxembourg
Handicap	12	17	9	1	-
Protection de l'enfance	17	11	9	29	6
Handicap et protection de l'enfance			7		
Autre					4 (psychiatrie infantile et juvénile)

Axe 3 – Les familles : nombre d'entretiens

	Lorraine	Wallonie	Sarre	Rhénanie-Palatinat	Luxembourg
Handicap	3		1	1	
Protection de l'enfance	6	0	2	3	1
Handicap et protection de l'enfance	4			1	



Bibliographie

- Bouquet B., Dubéchet P. (2017). Parcours, bifurcations, ruptures, éléments de compréhension de la mobilisation actuelle de ces concepts. *Vie Sociale* 18, 15-23. ERES.
- Deshayes J.-L., Francfort D (2010) (Dir.), *Du pointillé au barbelé : les frontières au regard des sciences humaines et sociales*, Presses Universitaires de Nancy.
- Grevot, A. (2010). « Ce que l'on appelle protection de l'enfance ; une mise en perspective internationale ». *Les cahiers dynamiques*. (n°49). p.58-63. Toulouse : Edition Erès.
- Grevot A. (2001). *Voyage en protection de l'enfance : une comparaison européenne*, Ministère de la justice, CNFE-PJJ, 327 p.
- Robette N. (2014). *L'étude des parcours de vie, démarche descriptive ou causale ?* *Idées économiques et sociales* 177, p. 3 ; 8-15. Réseau Canopé.
- Sutterlüty, Ferdinand; Flick, Sabine (2017) (Hg.). *Der Streit ums Kindeswohl*, Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Königter, Stefan (2009). *Der methodologische Nationalismus der Sozialen Arbeit in Deutschland*. In: *Zeitschrift für Sozialpädagogik*, 7. Jg., H. 4, S. 340-359.
- Sievers, B., & Bienentreu, H. (2016). *Grenzüberschreitende Fallarbeit in der Jugendhilfe*. Frankfurt a. M. : Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen.
- Käckmeister, Hannes (2017). *Dépasser les frontières en protection de l'enfance – la coopération transfrontalière à l'exemple d'un groupe d'experts franco-allemand*. *Revue Recerc*. (n°1 spécial).
- Meysen, T.; Kelly, L. (2017). *Child protection systems between professional cooperation and trustful relationships: A comparison of professional practical and ethical dilemmas in England/Wales, Germany, Portugal, and Slovenia*. In: *Child & Family Social Work*, 22. Jg., H. 1, S. 1-8.



Rapport final de recherche





CADRES JURIDIQUES INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS



Rédigé sous la direction scientifique de
Florence RENARD, Docteure en droit, Akademische Oberrätin,
par Augustin BOMPARD, assistant scientifique LLM/Master 2,
Alice LECONTE, assistante scientifique LLM/Master 2
et Islam SHALIK, assistant scientifique LLM/Master 2

Éditeur responsable :
Henallux
Rue Saint Donat, 130
5002 Namur Belgique
BE 0839012683
benoit.albert@henallux.be

Mise en page :
Ségolène Jacquemin
UNESSA Asbl

Copyright © 2021

SOMMAIRE



CADRES JURIDIQUES INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS	4
I - CADRES INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET LA JEUNESSE	4
A. Cadre international de la protection de l'enfance et la jeunesse	4
1) Les prémices d'une protection internationale	4
2) La Convention internationale des droits de l'enfant et ses protocoles	6
3) La CIDE comme socle du travail du Comité des droits de l'enfant et de l'UNESCO	7
4) Une protection plus erratique offerte par d'autres textes onusiens	8
B. Cadres européens de la protection de l'enfance et la jeunesse	8
1) La protection de l'enfance et de la jeunesse au niveau du Conseil de l'Europe	8
a) Une protection substantielle assurée par l'interprétation dynamique de la CESDH	9
b) Une protection complémentaire assurée par les autres instruments du CdE	10
2) La protection de l'enfance et de la jeunesse au niveau de l'Union européenne	12
a) Le règlement Bruxelles II bis	12
<i>i. Une délimitation stricte du champ d'application en matière de protection de l'enfance</i>	13
<i>ii. Un règlement instaurant une coopération étroite entre les Etats membres</i>	14
b) Le règlement Bruxelles II ter	16
<i>i. Le principal apport de la refonte : un nouveau chapitre dédié à l'enlèvement international d'enfants</i>	16
<i>ii. Une modification modérée des règles relatives à la responsabilité parentale</i>	17
II - CADRES INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS EN MATIÈRE DE PROTECTION DU HANDICAP	18
A. Cadres juridiques au niveau mondial	18
1) Convention relative aux droits des personnes handicapées et ses mécanismes de mise en œuvre	18
2) Le travail des agences onusiennes vis-à-vis du handicap	19
3) Enfance et handicap : au croisement des textes dédiés, une protection exhaustive	20
B. Cadres juridiques au niveau européen	21

SOMMAIRE



1) La protection des personnes handicapées par le Conseil de l'Europe	21
a) Une protection effective des personnes handicapées au prisme de la CESDH	21
b) Un potentiel précieux incarné par les autres instruments du Conseil de l'Europe	23
2) La protection des personnes handicapées par l'Union européenne	24
a) Les textes fondateurs en faveur des droits des personnes handicapées	24
i. <i>Le traité d'Amsterdam et le traité de Lisbonne</i>	24
ii. <i>La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne</i>	25
b) La stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un plan d'action à l'origine de nombreuses initiatives favorables à la protection des personnes handicapées	25
c) La mise en place effective des droits des handicapés et des passagers à mobilité réduite dans les principaux modes de transport	28
d) Un développement des droits des personnes handicapées au niveau de l'UE favorisés par de nombreux acteurs	28

Cadres juridiques internationaux et européens

Dans un contexte international, la protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap a été développée à différents échelons. Les politiques nationales sont aujourd'hui toutes influencées voire dictées par des politiques d'échelon supérieur ? Qu'il s'agisse de l'enfance et la jeunesse ou du handicap, les sources des cadres légaux sont de trois niveaux : le niveau mondial, le niveau du Conseil de l'Europe et le niveau de l'Union européenne. Il s'agit dans ce chapitre de dresser le cadre général de toutes ces sources. Les textes adoptés n'ont pas le même domaine de compétence, les textes de protection du handicap s'appliquant aussi aux majeurs. Dès lors il est apparu important de distinguer ces deux politiques.

I - Cadres internationaux et européens en matière de protection de l'enfance et la jeunesse

A. Cadre international de la protection de l'enfance et la jeunesse

La question de la protection des enfants dans le paysage international n'est apparue qu'au début du XX^e siècle¹. Suite à la première guerre mondiale, des associations qui deviendront plus tard des organisations non gouvernementales, commencent à se structurer et alertent sur la condition des enfants. Ces organisations sont la première voix à portée internationale. Elles constituent le moteur des premiers textes onusiens qui, enrichis au fil des années, aboutissent à la rédaction de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Outre l'adoption de textes, l'Organisation des Nations Unies (ONU) s'est également dotée de structures assurant une action de terrain.

1) Les prémices d'une protection internationale²

A la suite à la première guerre mondiale et aux sorts de nombreux enfants victimes et instruments du conflit, une ressortissante britannique, Eglantyne Jebb est à l'origine de la fondation « Save the Children Fund », qui, avec le support du Comité international de la Croix-Rouge servira de base pour la création de l'Union Internationale de Secours aux Enfants. C'est Eglantyne Jobb qui soumettra à la Société des nations un premier projet de traité

1 - En savoir plus sur l'évolution de la reconnaissance de la place de l'enfant dans le travail de la communauté internationale sur : UNICEF, La communauté internationale reconnaît l'importance de l'enfance, disponible sur <https://www.unicef.org/french/sowc05/timeline.html> (dernier accès : 19/03/2020).

Voir également : Nations Unies, Les enfants, disponible sur : <https://www.un.org/fr/sections/issues-depth/children/index.html> (dernier accès : 19/03/2020).

2 - Résumé synthétique de ces prémices sur : Rihan, Osama, Droits des enfants et protection internationale, publié le 13 mai 2015, disponible sur : <https://www.humanium.org/fr/droits-des-enfants-et-protection-internationale/> (dernier accès : 19/03/2020).



Instruments internationaux
et européens



international de protection des enfants. Sur cette base, la Société des Nations commence à préparer dès 1923 une déclaration sur les droits de l'enfant qui sera ratifiée par les Etats membre en 1924³. Cette première déclaration ne contenait que cinq articles mais mettait déjà en évidence les droits fondamentaux des enfants⁴. L'article 1 prévoyait le droit à un développement normal d'un point de vue matériel et spirituel ; l'article 2, le droit à l'alimentation, à l'accès aux soins, à une aide apportée aux orphelins et aux handicapés ; l'article 3 un accès prioritaire de l'enfant aux secours en cas de détresse ; l'article 4, la protection de l'enfant contre toute exploitation et enfin l'article 5, l'accès à l'éducation dans le respect et l'accueil de son prochain.

La Déclaration de Genève de 1924 devient alors la première reconnaissance juridique internationale des droits de l'enfant. En succédant à la SDN, l'ONU a repris la Déclaration de Genève. Mais l'adoption en 1948 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, affirmant à son article 25 un droit à une aide et à une assistance spéciales pour les enfants, souligne, par ailleurs, le caractère incomplet de la première déclaration sur les droits de l'enfant. Cette dernière est alors reprise et complétée par une seconde déclaration des droits de l'enfant⁵, adoptée en 1959 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette déclaration met en avant dix principes importants⁶, tels que:

- ▶ la jouissance de tous les droits indiqués dans la déclaration sans discrimination;
- ▶ une protection spéciale par la loi afin que les enfants se développent sainement et normalement sur le plan physique, intellectuel, moral, spirituel et social, dans des conditions de liberté et de dignité;
- ▶ le droit de grandir sous la protection et la responsabilité de ses parents;
- ▶ la protection de la santé et le droit à l'alimentation ;
- ▶ la protection des enfants handicapés;
- ▶ la notion des intérêts supérieurs de l'enfant et le droit à l'éducation;
- ▶ la possibilité de recevoir les premiers secours en cas de détresse;
- ▶ la protection contre toutes formes de négligence, de cruauté et d'exploitation;

3 - En savoir plus sur : X.X., Déclaration de Genève sur les Droits de l'Enfants 1924 : Présentation, publié sur Humanium, disponible sur : <https://www.humanium.org/fr/declaration-de-geneve-1924/> (dernier accès : 19/03/2020).

4 - Op. cit. <https://www.humanium.org/fr/droits-des-enfants-et-protection-internationale/>

5 - En savoir plus sur : X.X., Déclaration des droits de l'enfant, 1959 : présentation, publié sur Humanium, disponible sur : <https://www.humanium.org/fr/normes/declaration-1959/> (dernier accès : 19/03/2020).

6 - Op. cit. <https://www.humanium.org/fr/droits-des-enfants-et-protection-internationale/>



Instruments internationaux
et européens



► le droit d'avoir un nom et une nationalité à la naissance;

► la non-discrimination de race, couleur, sexe, religion, opinion politique ou non-politique.

Outre les inconvénients substantiels comme la non-exhaustivité des principes ou l'absence de définition de l'enfance, ces déclarations sont aussi porteuses de problèmes liés à leur forme. Bien que les États se soient engagés à transposer la première déclaration dans leurs textes nationaux et que la seconde déclaration fut adoptée à l'unanimité, l'une des premières limites de ces deux documents réside dans leur caractère non juridiquement contraignant. Pour y remédier, les Nations Unies convoquent en 1979 un groupe de travail composé d'experts indépendants, de membres d'organisations non gouvernementales ou encore de l'ONU, en vue de rédiger un texte juridique contraignant.

2) La Convention internationale des droits de l'enfant et ses protocoles⁷

Dix ans de discussion aboutirent à la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)⁸. Adoptée à l'unanimité en 1989, elle est complétée lors du Sommet mondial pour les enfants de 1990 par un Plan d'action contenant des objectifs à atteindre pour 2000.

La CIDE est le « traité relatif aux droits humains le plus largement ratifié de l'histoire »⁹. Elle compte à ce jour 196 ratifications et 140 signatures. Seuls les États-Unis n'ont pas ratifié la convention. Ils ne se trouvent donc pas liés par ce texte et continuent de condamner des enfants à des peines d'enfermement à perpétuité, l'interdiction de la peine de mort envers les mineurs ayant été prononcée en 2005 par la Cour suprême des États-Unis.¹⁰

La diversité des droits civils et politiques et également culturels, sociaux et économiques contenus dans les deux précédentes déclarations se retrouve approfondie dans le texte de la CIDE. Comptant 54 articles, la convention énonce notamment le droit à la liberté d'information et d'expression, le droit de ne pas faire la guerre ni de la subir ou encore le droit d'avoir une famille. Elle pose quatre principes fondamentaux : la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit de vivre, survivre et se développer ainsi que le respect des opinions de l'enfant.

Afin d'accroître l'effectivité de la CIDE en étendant les domaines couverts, deux protocoles facultatifs à la Convention furent ouverts à la signature en 2000 et sont entrés en vigueur en 2002. Le premier prohibe la vente d'enfants, la prostitution et la pédopornographie. Le deuxième est relatif au recrutement et à la participation des enfants dans les conflits armés. C'est aussi dans les années 2000 que sont développés les Objectifs du Millénaire

7 - En savoir plus sur : AEDE, La CIDE et ses protocoles, disponible sur : <https://collectif-aede.org/cide/cide-protocoles> (dernier accès : 19/03/2020).

Voir également : Humanium, La Convention relative aux Droits de l'Enfant, disponible sur : <https://www.humanium.org/fr/etats-signataires-et-parties/> (dernier accès : 19/03/2020).

Pour voir le décriptage de l'UNICEF : UNICEF, La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), disponible sur : <https://www.unicef.fr/dossier/convention-internationale-des-droits-de-lenfant> (dernier accès : 19/03/2020).

8 - Version intégrale en français de la Convention disponible sur : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Conv_Droit_Enfant.pdf (dernier accès : 19/03/2020).

9 - Op. cit. <https://www.unicef.fr/dossier/convention-internationale-des-droits-de-lenfant> (dernier accès : 19/03/2020).

10 - Amnesty International, États-Unis, Des enfants en prison pour la vie, disponible sur : <https://www.amnesty.ch/fr/pays/ameriques/etats-unis/docs/2011/des-enfants-en-prison-pour-la-vie> (dernier accès : 19/03/2020).



Instruments internationaux
et européens



pour le Développement (OMD)¹¹ dont deux concernent particulièrement les enfants : assurer l'éducation primaire pour tous et réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans. Les Objectifs de Développement Durable (ODD)¹² ont pris la suite des OMD et sont à atteindre d'ici à 2030. Certains objectifs concernent directement les enfants comme le développement de la vaccination ou encore de l'éducation. D'autres comme l'égalité femmes-hommes ou la lutte contre la pauvreté impliquent une amélioration de la protection de l'enfance dans le monde.

3) La CIDE comme socle du travail du Comité des droits de l'enfant et de l'UNESCO

La deuxième partie de la convention prévoit les règles applicables à sa mise en œuvre ainsi que celle de ses protocoles facultatifs. La convention prévoit aussi la mise sur pied d'un Comité des droits de l'enfant des Nations unies¹³, composé de 18 experts indépendants ayant pour mission de contrôler la mise en œuvre de la Convention, et d'examiner les rapports transmis par les Etats signataires¹⁴. Les États s'engagent en effet à soumettre régulièrement au Comité des rapports sur les mesures prises pour assurer la protection de l'enfance. Ces rapports après examens peuvent être transmis en retour aux Etats avec des suggestions et recommandations.

À l'origine, aucun mécanisme de plainte individuelle n'était prévu. Le troisième protocole facultatif¹⁵ adopté en 2011 par l'Assemblée générale des Nations Unies et entré en vigueur en 2014 a remédié à cette lacune. Par le biais de communications d'initiative individuelle ou transmise par un Etat, il est désormais possible de saisir le Comité à condition que tous les recours internes disponibles aient été épuisés. Néanmoins, les possibilités de sanction et donc de réelle exécution des décisions du Comité sont presque inexistantes. Toujours est-il que le Comité joue également un rôle considérable dans l'interprétation de la Convention. C'est ce qu'il fit notamment en 2005 lorsqu'il affirma que les droits de la Convention protègent tous les enfants, y compris les « enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants »¹⁶.

Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)¹⁷ a été créé en 1946 par l'ONU afin de répondre sur le terrain aux besoins urgents pour la santé des enfants. Le mandat de l'UNICEF a dépassé ce seul objectif en 1953, dès lors l'UNICEF aller diversifier ses notamment promouvant l'égalité hommes/femmes, l'inclusion sociale de l'enfant, ou encore l'éducation.

11 - Lire tous les OMD sur : OSAA Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique, Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), disponible sur : <https://www.un.org/fr/africa/osaa/peace/mdgs.shtml> (dernier accès : 19/03/2020).

Voir également : Programme des Nations Unies pour le développement, Les objectifs du Millénaire pour le développement, disponible sur https://www.undp.org/content/undp/fr/home/sdgooverview/mdg_goals.html (dernier accès : 19/03/2020).

12 - Lire tous les ODD sur : Nations Unies, Objectifs de développement durable, 17 objectifs pour sauver le monde, disponible sur : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/> (dernier accès : 19/03/2020).

13 - En savoir plus sur : Nations Unies Droits de l'Homme Haut-Commissariat, Le Comité des droits de l'enfant, disponible sur : <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx> (dernier accès : 19/03/2020).

14 - <https://www.unicef.fr/dossier/convention-internationale-des-droits-de-lenfant>

15 - Texte intégral en français disponible sur : <https://collectif-aede.org/wp-content/uploads/2016/01/Protocole-facultatif-etablissant-une-procedure-de-presenta-tion-de-communications.pdf> (dernier accès : 19/03/2020).

16 - Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°6, Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, 1er septembre 2005, disponible sur : https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRC_Observation_Generale_6_2005_fr.pdf (dernier accès : 19/03/2020).

17 - Découvrir les missions de cette agence spécialisée de l'ONU sur : UNICEF, Ce que nous faisons, disponible sur : <https://www.unicef.org/fr/ce-que-nous-faisons> (dernier accès : 19/03/2020).



Instruments internationaux
et européens



4) Une protection plus erratique offerte par d'autres textes onusiens

En parallèle à ces différents textes et actions, des agences de l'ONU non spécialisées dans la protection de l'enfance ont été les auteurs de textes novateurs sur des cadres plus spécifiques mais encore en lien avec les droits de l'enfant. À ce titre, l'Organisation internationale du Travail (OIT) adopta en 1999 la Convention n°182 interdisant les pires formes de travail des enfants. Le Programme alimentaire mondiale (PAM) en essayant de répondre aux besoins alimentaires des mères et des enfants, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) en favorisant l'éducation, ainsi que l'Organisation mondiale pour la santé (OMS) en offrant une protection médicale également aux enfants sont autant de politiques mises en œuvre par l'ONU qui démontrent l'importance du droit des enfants dans les actions de l'ONU.

La protection de l'enfance et de la jeunesse mise en place par l'ONU est complexe car elle ne s'appuie pas seulement sur le texte de la CIDE mais aussi sur d'autres textes plus spécifiques. Ce large éventail de fondements permet de pallier l'absence de caractère contraignant des observations du Comité des droits de l'enfant. Il est en effet alors possible si un texte spécial est applicable de porter sa requête devant le Comité des droits de l'Homme, solution d'autant plus intéressante si l'État dont on est signataire n'est pas partie à la CIDE¹⁸.

En complément de cet arsenal international, l'Europe a su de doter d'instrument de protection des droits fondamentaux de l'enfance et la jeunesse.

B. Cadres européens de la protection de l'enfance et la jeunesse

A titre préliminaire, il convient de rappeler qu'au niveau européen coexistent deux échelons : celui du Conseil de l'Europe ou la « grande Europe » d'une part, et celui de l'Union européenne d'autre part. Ainsi, après avoir esquissé les instruments de protection de l'enfance et la jeunesse offerts par le Conseil de l'Europe (1), seront traités les instruments de l'Union européenne, en accentuant le rôle des règlements Bruxelles II bis et Bruxelles II ter dans la protection de l'enfance (2).

1) La protection de l'enfance et de la jeunesse au niveau du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe (CdE) garantit des droits aux enfants non seulement, de manière indirecte, grâce à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (CESDH) de 1950 (a), mais aussi par le biais d'autres traités internationaux (b).

¹⁸ - Nations Unies Collection des Traités, Chapitre IV Droits de l'Homme, 11.d Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, disponible sur : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&clang=fr (dernier accès : 19/03/2020).



Instruments internationaux
et européens



a) Une protection substantielle assurée par l'interprétation dynamique de la CESDH

Contrairement au Pacte International relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) conclu dans le cadre de l'ONU, la CESDH ne prévoit guère de dispositions spécifiques relatives aux droits de l'enfant. En effet, les seules dispositions concernant directement les enfants sont l'article 5(1)(d) relatif à la détention des mineurs, ainsi que l'Art. 12 interdisant le mariage entre personnes n'ayant pas atteint l'âge nubile. Toutes les autres dispositions concernent les personnes d'une manière générale, et par conséquent, également les enfants. C'est donc au prisme de la protection des droits de l'Homme que l'enfant est protégé par les juges de Strasbourg.¹⁹

Ainsi, les enfants, comme toute personne, ont le droit à la vie (Art. 2), le droit à la liberté et à la sûreté (Art. 5), le droit à un procès équitable (Art. 6), le droit au respect de la vie privée et familiale (Art. 8) et bénéficient également d'une protection contre la torture et les traitements inhumains et dégradants (Art. 3).

De surcroît, il convient de remarquer que s'agissant des recours individuels, contrairement à l'ordre juridique interne, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) ne fait pas de distinction entre les personnes capables et les personnes incapables d'agir en justice. Ainsi, un enfant mineur, ou bien encore un majeur protégé, pourrait intenter un recours individuel en son nom. Autrement dit, un mineur n'a pas à être représenté, voire autorisé, par ses parents ou tuteurs légaux : il lui suffit d'invoquer un intérêt personnel à agir.

Cependant, dans la pratique, le mineur sera le plus souvent appuyé dans son recours par ses parents, qui devront, eux aussi, faire valoir un intérêt personnel (et distinct) à agir.

Quoi qu'il en soit, s'intéresser à la protection de l'enfance assurée par la CEDH revient à s'intéresser à l'évolution dynamique de la jurisprudence de la CEDH. En effet, dès les années 1970 la Cour a adopté la « doctrine de l'instrument vivant » (living instrument). Puisque la CESDH est pour les juges un instrument à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles, la protection d'un certain droit est susceptible d'évoluer au fur et au mesure que les mœurs évoluent dans les pays du Conseil de l'Europe. Ainsi, les châtiments corporels, qui étaient jadis partie intégrante de l'éducation des enfants, sont assimilés à des traitements inhumains et dégradants, voire de la torture au sens de l'Art. 3 CESDH.²⁰

Par ailleurs, la CESDH n'est pas seulement un instrument vivant. En effet, d'une part, du fait de son caractère conventionnel, il s'agit d'un texte contraignant créant des obligations à l'égard des parties contractantes. D'autre part, la Convention ne se limite pas à énoncer des principes mais elle « a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs »²¹.

Par conséquent, la protection de ces droits ne saurait pas se limiter à une obligation négative de ne pas porter atteinte aux droits et libertés prévus dans la CESDH, mais elle peut également prendre la forme d'une obligation

19 - Rappelons que l'Art. 1 CESDH dispose que « [les] Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis [par la] présente Convention » (emphase ajoutée).

20 - Voir à ce propos : CEDH Tyrer c. Royaume-Uni, n° 5856/72, 25 avril 1978 ; CEDH A. c. Royaume-Uni, n° 25599/94, 23 septembre 1998 ; CEDH [GC] Bouyid c. Belgique, n° 23380/09, 28 septembre 2015 ; CEDH V.K. c. Russie, n° 68059/13, 7 mars 2017.

21 - CEDH Airey c. Irlande, n°6289/73, 9 octobre 1979, § 24.



positive en vertu de laquelle l'État en cause aurait dû faire tout le nécessaire pour éviter qu'une situation contraire à la CESDH se produise. En outre, il convient de remarquer que la Convention n'a pas qu'un effet vertical (État-individu), mais elle a aussi un effet horizontal (entre particuliers), pourvu que les actes des particuliers puissent être imputables soit à une ingérence active soit à une ingérence passive de l'État en cause.

C'est ainsi que la CEDH a pu juger d'affaires concernant les maltraitances subies par des enfants en milieu scolaire,²² des violences subies en famille,²³ des abus sexuels sur mineurs,²⁴ mais également sur la protection de la vie privée des enfants²⁵. Une place particulière a été occupée par des catégories d'enfants particulièrement en danger, à savoir les enfants placés²⁶ et les mineurs étrangers isolés²⁷.

Néanmoins, en vertu de la doctrine de l'instrument vivant, la jurisprudence de la Cour est loin d'être figée en la matière. Elle saura donc sans doute s'adapter à de nouveaux défis liés, d'une part aux récentes vagues migratoires, et d'autre part à la dimension de plus en plus internationale du droit de la famille du fait de la société mondialisée dans laquelle nous nous trouvons.²⁸

Enfin, nous remarquerons que, s'agissant de la protection des droits de l'enfant, les juges de Strasbourg s'appuient souvent, bien qu'ils ne soient pas tenus de le faire, sur d'autres conventions internationales plus spécifiques, notamment la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, voire sur d'autres instruments du Conseil de l'Europe.

b) Une protection complémentaire assurée par les autres instruments du CdE

Parmi les autres instruments du Conseil de l'Europe, la Charte Sociale Européenne (CSE) est sans doute la convention la plus développée. Suivant le modèle onusien, le Conseil de l'Europe a décidé de scinder en deux la protection des droits de l'Homme entre droits civils et politiques (CESDH), d'une part, et droits économiques et sociaux (CSE), d'autre part.

La CEDH est donc compétente exclusivement pour l'interprétation et l'application de la CESDH, alors que le respect de la CSE est assuré par le Comité européen des droits sociaux (CEDS), qui n'est stricto sensu pas une juridiction, mais, comme le nom l'indique, un comité quasi-juridictionnel composé de membres indépendants. La raison du différent niveau de protection pour cette catégorie de droits repose sur l'évident manque de volonté des États, qui s'étaient montrés réticents à l'idée de garantir, à une échelle supranationale, des droits dont le respect

22 - CEDH Kayak c. Turquie, n°60444/08, 10 juillet 2012 ; CEDH V.K. c. Russie, n° 68059/13, 7 mars 2017.

23 - Voir à titre d'exemple : CEDH [GC] Z. c. Royaume-Uni, n° 29392/95, 10 mai 2001 ; CEDH E.S. c. Slovaquie, n° 8227/04, 15 septembre 2009 ; CEDH M et M c. Croatie, n° 10161/13, 3 septembre 2015 ; D M D c. Roumanie, n° 23022/13, 3 octobre 2017 ; CEDH Kurt c. Autriche, n° 62903/15 (affaire pendante devant la Grande Chambre).

24 - Parmi les nombreux exemples : CEDH DP et JC c. Royaume-Uni, n° 38719/97, 10 octobre 2002 ; CEDH M C v. Bulgarie, n° 39272/98, 4 décembre 2003 ; CEDH CAS et CS c. Roumanie, n° 26692/05, 20 mars 2012 ; CEDH GU c. Turquie, n° 16143/10, 18 octobre 2016 ; CEDH VC c. Italie, n° 54227/14, 1er février 2018.

25 - CEDH [GC] Söderman c. Suède, n° 5786/08, 12 novembre 2013, concernant la prise secrète d'images d'une mineure.

26 - Voir à titre d'exemple : CEDH [GC] Scozzari et Giunta c. Italie, n° 39221/98 et 41963/98, 13 juillet 2000.

27 - Voir à titre d'exemple : CEDH RM et autres c. France, n° 33201/11, 12 juillet 2016 ; CEDH Khan c. France, n° 12267/16, 28 février 2019.

28 - À ce propos, nous constaterons que la CEDH a développé, au cours des années, une jurisprudence remarquable relative aux enlèvements internationaux d'enfants à l'appui de l'Art. 8 CESDH et de la Convention de la Haye de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants.



Instruments internationaux
et européens



est soumis inévitablement à des contributions financières conséquentes. Ceci explique également le fait qu'à ce jour la CSE n'a pas été ratifiée par tous les pays membres du Conseil de l'Europe.²⁹

Il n'en demeure pas moins que la Charte sociale européenne est, du fait de son caractère particulièrement progressiste, le principal traité européen qui garantit les droits des enfants.³⁰

Ainsi, l'enfant se voit conférer des droits dans de nombreuses situations, non seulement de manière directe (ex : Art. 7 - droit des enfants et des adolescents à la protection et Art. 17 - droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique), mais aussi plus classiquement de manière indirecte par le biais du droit de la famille.

De surcroît, le CEDS est venu, à maintes reprises, compléter l'œuvre jurisprudentielle de la CEDH, notamment quant aux châtiments corporels infligés à des enfants.³¹ Malgré son effet peu contraignant, le CEDS joue un rôle fondamental dans l'évolution des pratiques des juridictions étatiques, qui s'y réfèrent de plus en plus dans leur jurisprudence.

En tout état de cause, il serait erroné de penser que la CEDH et la CSE sont les seuls instruments du Conseil de l'Europe protégeant les enfants. En effet, les enfants sont protégés, de manière plus ou moins directe également par la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote),³² par la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants,³³ par la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul),³⁴ par la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains,³⁵ par la Convention sur la cybercriminalité (Convention de Budapest),³⁶ ou encore par la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.³⁷

De plus, depuis 2020 le Conseil de l'Europe a institué le Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF), un organe intergouvernemental chargé de coordonner les activités normatives dans le domaine des droits de l'enfant.

29 - Parmi les 43 pays reconnaissant cet instrument, 9 pays (Croatie, République Tchèque, Danemark, Allemagne, Islande, Luxembourg, Pologne, Espagne et Royaume-Uni) ont ratifié seulement la première version de 1961 de la CSE, alors que les restant 34 ont adopté la version révisée de 1996. De plus, il convient de remarquer que seulement 15 pays reconnaissent les procédures de réclamations collectives.

30 - Pour une analyse exhaustive voir : Conseil de l'Europe, Les droits des enfants dans la Charte sociale européenne, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680474a4c>

31 - CEDS, Approach c. France, n° 92/2013, 4 mars 2015 : Le CEDS a condamné le système français ayant reconnu aux parents et aux enseignants un « droit de correction » estimant que cela porte atteinte à l'interdiction totale de « la pratique des châtiments corporels ».

32 - Convention du 25 octobre 2007, actuellement ratifiée par tous les pays membres du CdE sauf l'Irlande et l'Arménie, ainsi que par la Tunisie, son texte est disponible en ligne : <https://rm.coe.int/la-protection-des-enfants-contre-l-exploitation-et-les-abus-sexuels-co/1680794e98>

33 - Convention du 26 novembre 1987, ratifiée par tous les membres du CdE, texte disponible en ligne : <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a696>

34 - Convention du 11 mai 2011, ratifiée par 34 pays, texte disponible en ligne : <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084840>

35 - Convention du 16 mai 2005, ratifiée par tous les pays du CdE sauf la Russie, ainsi que par la Biélorussie, texte disponible en ligne : <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680083731>

36 - Convention du 23 novembre 2001, ratifiée par tous les pays du CdE sauf l'Irlande, la Russie et la Suède, ainsi que par de nombreux pays tiers, texte disponible en ligne : <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008156d>

37 - Convention du 10 octobre 2018, ratifiée par 3 pays à ce jour, texte disponible en ligne : <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016808ac919>



Instruments internationaux
et européens



Les obstacles majeurs des autres mécanismes résident toutefois dans le nombre réduit de pays signataires, ainsi que dans la quasi-absence de mécanismes juridictionnels permettant une protection effective des droits garantis. Pourtant, la coexistence de plusieurs instruments permet de combler ce qui n'est qu'un apparent manque de cohérence, contribuant de cette manière à façonner un système exhaustif de protection de l'enfance.

2) La protection de l'enfance et de la jeunesse au niveau de l'Union européenne

Le règlement (CE) no 1347/2000 fut le premier texte de l'Union européenne adopté pour faciliter la coopération judiciaire ; il prévoyait des provisions relatives à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale des enfants communs. Ce règlement a été abrogé par le règlement (CE) n° 2201/2003 (communément appelé « règlement Bruxelles II bis »), applicable depuis le 1er mars 2005 à tous les États membres, à l'exception du Danemark. Réformé le 25 juin 2019, ce texte sera remplacé à partir de janvier 2022 par le Règlement 2019/1111 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants (dit « règlement Bruxelles II ter »³⁸).

a) Le règlement Bruxelles II bis

Le règlement Bruxelles II bis est un instrument juridique permettant d'aider les couples à résoudre les litiges transnationaux en matière de divorce ou concernant la garde de leurs enfants. Entré en vigueur le 27 novembre 2003, le règlement définit un certain nombre de règles permettant de déterminer la juridiction compétente pour la résolution de litiges transnationaux d'ordre matrimonial et en matière de responsabilité parentale. Le Règlement Bruxelles II bis complète la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants et fixe des règles spécifiques concernant ses relations avec plusieurs dispositions stipulées dans la convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants.³⁹

Les articles 59 et 60 du règlement affirment la primauté du règlement sur les autres conventions portant sur les mêmes matières existant au moment de l'entrée en vigueur du règlement.

Les autorités des Etats membres doivent appliquer le règlement dès lors qu'un élément d'extranéité affecte une situation couverte par le règlement. Le champ d'application du règlement « Bruxelles II bis » ne se limite donc pas uniquement aux litiges conduisant à un conflit entre les juridictions des Etats membres de l'Union européenne mais concerne également les litiges pouvant impliquer la juridiction d'un Etat tiers.⁴⁰

38 - JOUE, no L 178, 2 juill. 2019, p. 1 et s.

39 - Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, sur l'application du règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000, page 2 du document disponible sur : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/FR/1-2014-225-FR-F1-1.Pdf>.

40 - CJUE 17 oct. 2018, aff. C-393/18



Instrumente internationale
et européennes



Le règlement pose les critères permettant de savoir quel Etat est compétent pour régler un litige. Cependant, la juridiction compétente au sein de cet Etat est à définir grâce aux dispositions nationales.

Lorsqu'une affaire se présente au juge national, celui-ci cherche d'abord à fonder sa compétence sur le règlement. Dans l'hypothèse où il ne peut fonder sa compétence sur le règlement, le juge doit alors vérifier qu'aucun autre juge d'un Etat membre n'est compétent. Ce n'est que dans la situation où aucun juge d'un Etat Membre de l'Union européenne n'est compétent pour statuer en la matière, que le juge est alors autorisé à fonder sa compétence sur une règle issue de son droit international privé national, conventionnel ou de droit commun (articles 7 et 14).⁴¹

Le règlement Bruxelles II bis joue un rôle non négligeable dans la protection de l'enfance. Nous verrons en premier lieu que le champ d'application du règlement est strictement défini. En second lieu, nous montrerons que le texte met en place une coopération étroite entre les Etats Membres parfois insatisfaisante.

i. Une délimitation stricte du champ d'application en matière de protection de l'enfance

Le règlement Bruxelles II bis intervient en matière matrimoniale mais également en matière de responsabilité parentale. A ce titre et conformément à l'article premier §1b, le texte s'applique aux litiges en matière civile relatifs à l'attribution, à l'exercice, à la délégation et au retrait total ou partiel de la responsabilité parentale.

La dénomination « responsabilité parentale » est définie à l'article 2§7 comme « l'ensemble des droits et obligations conférés à une personne physique ou une personne morale sur la base d'une décision judiciaire, d'une attribution de plein droit ou d'un accord en vigueur, à l'égard de la personne ou des biens d'un enfant. » La définition est volontairement générale et une liste non exhaustive des matières relatives à la responsabilité parentale peut être trouvée aux paragraphes 2 et 3 de l'article premier. Le droit de garde et de visite et les mesures de protection juridique des majeurs (tutelle, curatelle) et des mineurs (placement de l'enfant notamment) relèvent de la notion de responsabilité parentale telle que couverte par le règlement. Cependant, et tel qu'indiqué à l'article 1§3, cela ne couvre pas « l'établissement et la contestation de la filiation ; [...] la décision sur l'adoption et les mesures qui la préparent, ainsi que l'annulation et la révocation de l'adoption; [les] noms et prénoms de l'enfant; [...] l'émancipation; [les] obligations alimentaires; [les] trusts et successions; [les] mesures prises à la suite d'infractions pénales commises par des enfants. » L'article 2§8 du règlement précise que « le titulaire de la responsabilité parentale est toute personne exerçant la responsabilité parentale à l'égard de l'enfant. » L'approche adoptée par le règlement est donc plus large que la conception de certains Etats membres, dans la mesure où les termes « toute personne » ne désignent pas uniquement les parents mais l'ensemble des personnes détentrices de droits et d'obligations à l'égard de l'enfant.

Le règlement s'applique à tous les enfants (adoptifs, naturels, sans filiation) mais ne fixe pas l'âge maximal suivant lequel une personne doit être considérée comme un enfant. La détermination de cet âge maximal revient donc aux droits nationaux.

41 - Dalloz repertoire internationale à jour 2013



L'article 8 du règlement donne compétence aux juridictions de l'État membre dans lequel l'enfant a sa résidence habituelle. Le but poursuivi est la protection de l'enfant car ce sont les juridictions dans lesquelles l'enfant a sa résidence habituelle qui connaissent généralement le mieux le milieu social et familial de l'enfant, et qui peuvent donc adopter les mesures les plus appropriées. En vertu de l'article 12, les juridictions d'un Etat membre autre que celui dans lequel l'enfant a sa résidence habituelle seront compétentes dans plusieurs cas : si une procédure de divorce, de séparation de corps ou d'annulation de mariage est en cours devant la juridiction d'un Etat membre et soulève une question relative à la responsabilité parentale (la juridiction saisie sera donc compétente en matière de responsabilité parentale), si l'enfant a un lien étroit avec cet Etat membre, si les parties ont accepté la compétence de la juridiction et que cela est dans l'intérêt de l'enfant. S'il s'avère impossible de déterminer la résidence habituelle de l'enfant et que l'article 12 ne permet pas de poser la compétence, l'article 13 du règlement pose un nouveau critère de compétence : la présence de l'enfant. Ainsi, un juge d'un Etat membre pourra statuer sur la responsabilité parentale à l'égard d'un enfant présent dans cet Etat membre. Enfin, lorsqu'aucune juridiction n'est compétente en vertu des articles 8 à 13, la juridiction peut fonder sa compétence sur ses règles nationales de droit international privé. Si la juridiction d'un autre Etat membre que celui de la juridiction saisie est compétente en vertu des articles 9, 10, 12 ou 13, la juridiction saisie devra se déclarer d'office incompétente, par application de l'article 17.

Le Règlement Bruxelles II bis comprend également des règles en matière de déplacements illicites d'enfants. Le texte reprend la définition de l'article 3 de la Convention de la Haye de 1980 et applique ses principes. Dans un objectif de dissuasion, l'article 10 pose la compétence des juridictions de l'État membre dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle avant son déplacement illicite. Le transfert de compétence vers le nouvel Etat membre est soumis à des critères très stricts notamment le consentement de tous les titulaires d'un droit de garde sur l'enfant. En cas d'enlèvement d'enfant, l'article 20 permet aux juridictions d'un État membre de prendre des mesures d'urgence provisoires relatives à un enfant présent dans cet État, même si elles ne sont pas compétentes pour connaître du fond.⁴² Les règles relatives aux déplacements illicites d'enfant ne s'appliquent qu'en cas de déplacement interne à l'Union, c'est-à-dire d'un Etat membre vers un autre Etat membre. Dans l'hypothèse d'un déplacement mettant en cause un Etat tiers, la Convention de La Haye de 1980 s'applique si elle est en vigueur dans les deux Etats concernés.

ii. Un règlement instaurant une coopération étroite entre les Etats membres

La coopération entre Etats membres est un point central du règlement « Bruxelles II bis » qui trouve notamment son illustration dans diverses situations.

La première hypothèse de coopération est l'existence de procédures parallèles ou litispendance. Deux Etats membres sont saisis d'une même affaire au même moment. Conformément à l'article 19, la juridiction saisie en

42 - Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, sur l'application du règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000, page 7 du document disponible sur : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/FR/1-2014-225-FR-F1-1.Pdf>.



*Instruments internationaux
et européens*



second lieu sursoit à statuer en attendant que la compétence de la juridiction saisie en premier lieu soit déterminée. Si tel est le cas, la juridiction saisie en second lieu se dessaisit au profit de la juridiction saisie en premier lieu.

Une autre hypothèse, symbole de coopération européenne, est le renvoi total ou partiel d'une affaire à une juridiction mieux placée pour en connaître. Conformément à l'article 15 du règlement et à titre exceptionnel, une juridiction compétente sur le fond d'une affaire dont elle a été saisie peut renvoyer l'affaire à une juridiction d'un autre Etat membre mieux placée pour connaître de l'affaire. Deux critères centraux doivent être remplis : l'enfant doit avoir un « lien particulier »⁴³ avec cet autre Etat membre et les deux juridictions doivent agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette procédure impose aux juges de communiquer mais elle impose aussi l'application du principe de confiance mutuelle dans l'appréciation des critères de renvoi. En vue de faciliter cette coopération, des outils pratiques peuvent être utilisés tels que l'Atlas judiciaire européen en matière civile.

La reconnaissance et l'exécution font l'objet du chapitre III du règlement. Ils font référence au principe de reconnaissance mutuelle et, sont indirectement au cœur de la coopération européenne. La section 4 du règlement Bruxelles II bis a supprimé la procédure d'exequatur pour les décisions relatives au droit de visite et aux décisions ordonnant le retour de l'enfant. Cela facilite la reconnaissance et va dans le sens d'une « libre circulation de jugements ». Si en théorie, aucune procédure n'est nécessaire pour la reconnaissance d'une décision en matière matrimoniale, en matière de responsabilité parentale, la procédure d'exequatur demeure : toute partie intéressée peut demander exequatur d'une décision, c'est-à-dire demander à ce que cette décision soit reconnue et déclaré exécutoire dans un autre Etat membre. Parmi les motifs de refus de reconnaissance ou d'exécution d'une décision en matière de responsabilité parentale, tels qu'inscrits à l'article 23 du règlement, on trouve : le fait que la décision soit un obstacle à l'exercice de l'autorité parentale ou encore l'absence d'audition de l'enfant préalable à la décision. Ce dernier motif montre la place centrale de l'intérêt de l'enfant dans toutes les procédures qui le concernent (l'audition est également cruciale pour la suppression de la procédure d'exequatur pour le droit de visite et retour de l'enfant, voir les articles 41§2 et 42§2). Néanmoins, l'expression libre de l'opinion de l'enfant comme nécessité se heurte à la diversité des mécanismes de recueil de ces opinions, chaque Etat suivant ses propres règles. Par exemple, en France, le juge n'est pas tenu d'auditionner un enfant de six ans. En effet, dans une étude menée en 2014 par Isabelle Copé-Bessis et Anne Karila-Danziger, les deux juristes indiquaient que seuls les enfants âgés de plus de 7 ans avaient des chances d'être auditionnés, certains juges refusant même d'auditionner les enfants avant l'âge de 10 ou 11 ans.⁴⁴ Les juridictions allemandes sont quant à elles obligées de procéder à l'audition des enfants à partir de l'âge de 3-4 ans. Dès lors, un juge allemand peut refuser de reconnaître l'exécution d'une décision sur la responsabilité parentale parfaitement légale en France au motif qu'un enfant de plus de 4 ans n'a pas été auditionné.⁴⁵

43 - Article 15 §1 du règlement 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000.

44 - AJ famille de janvier 2014, Quelles pratiques juridictionnelles du JAF en matière d'audition des mineurs ? par Anne Karila-Danziger et Isabelle Copé-Bessis.

45 - OLG Frankfurt 16.01.06- UF 40/04. En savoir plus sur : « l'audition de l'enfant et la reconnaissance des décisions en Europe : l'arrêt du Bundesverfassungsgericht du 29.10.98 » par Maureen Stephan.



Instruments internationaux
et européens



Enfin, en matière d'enlèvements d'enfants, l'exigence d'efficacité et l'urgence imposent une coopération des Etats membres sans faille et à toutes les étapes de la procédure. Suite à l'enlèvement, la juridiction de l'État membre requis (nouvel Etat membre dans lequel l'enfant arrive suite à son déplacement de l'État membre dit d'origine) reçoit une demande de retour qu'elle traitera conformément à la convention de La Haye de 1980 et au règlement. La juridiction de l'État membre requis a l'obligation, en cas de refus – motivé par une disposition de l'article 13 du règlement – d'ordonner le retour de l'enfant, de transmettre à l'État membre d'origine sa décision. Comme décrit ci-dessus et comme souligné par l'article 42§1, la décision de retour de l'enfant ordonnée par la juridiction de l'État membre d'origine est automatiquement reconnue et exécutoire dans l'État membre requis par le biais d'un certificat. L'intérêt de l'enfant est primordial : le retour de l'enfant n'est ordonné que s'il peut être protégé par des mesures concrètes dans l'État membre d'origine. En vue de déterminer une telle condition, la juridiction de l'État membre requis coopère avec les autorités nationales de l'État membre d'origine.

b) Le règlement Bruxelles II ter

Le 25 juin 2019, le Conseil de l'Union européenne a adopté le règlement Bruxelles II ter. Ce nouveau règlement qui entrera en vigueur le 1er août 2022 remplacera le règlement Bruxelles II bis du 27 novembre 2003 actuellement en vigueur.

Cette réforme fait suite au rapport de 2014 de la Commission sur la mise en œuvre du règlement Bruxelles II bis dans laquelle l'institution européenne mettait en avant les difficultés d'application du texte. Il convient d'analyser le Règlement Bruxelles II ter à la lumière de son prédécesseur, le règlement Bruxelles II bis.

En matière de protection de l'enfance, le texte apporte des changements notables relatifs à l'enlèvement international d'enfant. Le nouveau règlement opère également une réforme des règles et à la responsabilité parentale dont l'impact sur le régime actuel est toutefois plus mesuré.

i. Le principal apport de la refonte : un nouveau chapitre dédié à l'enlèvement international d'enfants

Le Règlement Bruxelles II ter consacre un chapitre entier à l'enlèvement international d'enfant. Composé de 8 articles, ce chapitre remplace l'article 11 du Règlement Bruxelles II bis. Ce règlement apporte de nombreuses améliorations et innovations du mécanisme qui existe en matière d'enlèvement international d'enfants.

L'article 24 du règlement exige d'abord l'utilisation des « procédures les plus rapides prévues par le droit national » pour instruire les affaires relatives à l'enlèvement international d'enfants. Le règlement prévoit une procédure rapide, d'une durée maximale de dix-huit semaines.

Afin d'agir le plus rapidement possible, l'article 23 du Règlement soumet la réception et le traitement des demandes de retour d'enfants déplacés de manière illicite par un de leurs parents aux autorités centrales. Ces autorités communiquent entre elles afin de permettre le traitement de la demande le plus rapidement possible. Les autorités de l'État de résidence habituelle de l'enfant disposent d'un délai de 5 jours pour accuser réception de la demande.



*Instruments internationaux
et européens*



L'ancien règlement interdisait à la juridiction de refuser le retour de l'enfant pour motif de grave danger dès lors que « des dispositions adéquates avaient été prises pour assurer la protection de l'enfant après son retour ». Le règlement Bruxelles II ter est désormais plus concret à ce sujet et dispose que « lorsqu'une juridiction envisage de refuser le retour d'un enfant uniquement sur la base de l'article 13, premier alinéa, point b), de la convention de La Haye de 1980, elle ne refuse pas le retour de l'enfant si la partie qui demande le retour de l'enfant garantit à la juridiction, en fournissant des éléments de preuve suffisants, que des dispositions adéquates ont été prises pour assurer la protection de l'enfant après son retour ou si la juridiction en est convaincue de toute autre manière. »⁴⁶

L'article 25 du Règlement constitue également une nouveauté. En effet, cet article impose aux juridictions d'inviter les parties à avoir recours à la médiation pour donner la possibilité aux parties de parvenir à un règlement à l'amiable dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Le règlement précise toutefois que la médiation ne doit pas prolonger la procédure.

ii. Une modification modérée des règles relatives à la responsabilité parentale

En matière de responsabilité parentale, le Règlement Bruxelles II bis faisait l'objet de nombreuses critiques relatives à l'exigence d'exequatur, l'ineffectivité de l'exécution des décisions, aux lacunes dans la coopération entre les autorités centrales ainsi qu'à l'insuffisance du dispositif relatif aux déplacements illicites d'enfants. Le législateur de l'UE a naturellement pris en compte ces critiques et a procédé à un certain nombre de modifications afin de pallier les problèmes que suscitait le précédent texte.

Le règlement Bruxelles II ter introduit une définition matérielle de l'enfant. L'article 2 dispose ainsi que « l'enfant est une personne âgée de moins de 18 ans ». Outre la consécration de cette définition, l'article 21 du règlement procède à l'entérinement du « droit de l'enfant d'exprimer son opinion », reprenant ainsi l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux.⁴⁷

En matière de responsabilité parentale, l'une des nouveautés du Règlement Bruxelles II ter réside dans la possibilité, pour les titulaires de la responsabilité parentale, de convenir du juge compétent pour statuer (article 10). Ce choix n'est pas absolu et connaît quelques limites. L'enfant doit d'abord présenter un lien étroit avec l'État membre. Le choix doit être effectué « au plus tard au moment où la juridiction est saisie » et doit se faire « dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant ». Pour Beate Jurik « cette nouveauté apporte une avancée appréciable car l'application de l'ancien article 12 du Règlement Bruxelles II bis suscitait un certain nombre de difficultés, auxquels la possibilité du choix de juge semble constituer une réponse adéquate ».⁴⁸

S'agissant de la compétence judiciaire, le règlement Bruxelles II ter reprend le système instauré par Bruxelles II bis. L'article 7 du nouveau règlement rappelle la compétence générale conférée au juge de la résidence habituelle de l'enfant. L'article 11 reprend quant à lui la compétence de substitution attribuée aux juridictions de

46 - Pour une analyse plus poussée à ce sujet, voir BEATE JURIK, « Le nouveau » Règlement Bruxelles II ter : le changement ce n'est pas pour maintenant » sur JADE, publié le 30 octobre 2019.

47 - L'article 24§1 de la Charte des droits fondamentaux dispose en effet que « les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité. »

48 - BEATE JURIK, « Le nouveau » Règlement Bruxelles II ter : le changement ce n'est pas pour maintenant » sur JADE, publié le 30 octobre 2019



Instruments internationaux
et européens



l'État membre dans lequel l'enfant est présent si la résidence habituelle de l'enfant n'a pu être établie et que la compétence n'a pu être déterminée sur la base de l'article 10.

L'article 38 du Règlement Bruxelles II ter interdit à un Etat Membre de refuser de reconnaître la décision prise par un autre Etat membre au motif que l'audition d'un enfant n'ait pas été effectué en conformité avec les normes du premier Etat membre. Il est intéressant de préciser que l'article 34 dispose que toutes les décisions en matière de responsabilité parentale sont exécutoires de plein droit. Cet article opère donc une suppression de l'exequatur pour l'ensemble des décisions relevant du champ d'application du Règlement.

II - Cadres internationaux et européens en matière de protection du handicap

A. Cadres juridiques au niveau mondial

Le handicap occupe une place récente mais certaine dans le travail des Nations Unies. Moins centralisant que la protection de l'enfance, la protection du handicap est concentrée dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées mais trouve ses ramifications dans beaucoup d'autres travaux d'agences onusiennes. Ce morcellement n'est pas en faveur d'une grande clarté mais semble permettre une certaine exhaustivité par la multiplicité des droits couverts.

1) Convention relative aux droits des personnes handicapées et ses mécanismes de mise en œuvre

Le premier groupe de travail onusien sur le handicap fut instauré en 1990. Un premier texte vit le jour en 1993 : les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés⁴⁹. Ce texte n'est pas contraignant mais porte l'espoir de ses rédacteurs de voir ses principes devenir coutumiers.

La première convention onusienne se concentrant uniquement sur les personnes handicapées est adoptée en 2006. Négociée en seulement quatre ans⁵⁰ et présentant le plus grand nombre de signatures lors du jour de son ouverture aux signatures, cette convention répond incontestablement à un besoin de la communauté internationale. Cette convention qui compte 181 ratifications est aussi ouverte à la signature pour les organisations régionales. C'est ce qui permet à l'Union européenne d'en devenir partie en 2010.

49 - En savoir plus sur : Nations Unies, Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, disponible en format PDF sur : <https://www.un.org/french/esa/social/disabled/PDF/ReglesEgalisationChances.pdf> (dernier accès : 19/03/2020).

50 - Cette convention fut qualifiée de traité sur les droits de l'Homme le plus rapidement négocié (dans la version originale : « the fastest negotiated human rights treaty »). United Nations, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, disponible à l'adresse <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html> (dernier accès : 19/03/2020).



Instruments internationaux
et européens



Cette convention marque le passage de la personne handicapée d'« objet »⁵¹ des soins qui lui sont apportés à « sujet »⁵² de droit. Les 50 articles suivent huit principes clefs dont la non-discrimination, la participation et l'intégration pleines et effectives à la société, l'égalité des chances et l'égalité hommes/femmes, ainsi que le respect du développement des capacités de l'enfant handicapé et le respect du droit des enfants handicapés à préserver leur identité.⁵³ Ils martèlent l'application des droits fondamentaux aux personnes porteuses de handicap. Afin de leur conférer une plus grande invocabilité, la Convention s'est dotée d'un Comité des droits des personnes handicapées⁵⁴. Les 12 experts examinent les rapports soumis par les États sur les progrès réalisés pour accroître la protection des personnes porteuses de handicap. Le Comité formule des suggestions ou recommandations. Le Protocole facultatif à la Convention⁵⁵, comptant 96 ratifications permet au Comité de recevoir des communications individuelles.

En 2006 fut aussi créé le Groupe d'Appui Inter-Organisations⁵⁶ (GAIO) sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Ce Groupe d'Appui travaille à une plus grande mise en œuvre de la Convention et vise à développer l'engagement onusien en matière de handicap.

Ces réalisations sont concrètes mais semblent relever d'une incitation encourageant les États et les organisations internationales (ONU, UE) à une plus grande vigilance et protection du handicap plus que de réels mécanismes obligeant le respect de la Convention.

2) Le travail des agences onusiennes vis-à-vis du handicap

Le handicap innerve le travail de toutes les agences onusiennes. Cela permet de rendre la protection concrète car ces agences travaillent inter alia autour de programmes et actions sur le terrain, mais aussi complète puisqu'elle se colore du champ de spécialisation de chaque agence. La première Rapporteuse spéciale sur le droit des personnes handicapées⁵⁷ prit son mandat en 2014 et œuvre à une action de prévention et de terrain, agissant à plusieurs échelles : elle dialogue avec les États, reçoit des communications sur des violations individuelles des droits mais produit également un rapport annuel à l'Assemblée générale des Nations Unies et au Conseil des droits de l'Homme. Un mandat en matière de protection du handicap fut aussi confié à l'Envoyée

51 - Id.

52 - Id.

53 - "Les principes de la Convention sont : 1) Le respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes ; 2) La non-discrimination ; 3) La participation et l'intégration pleines et effectives à la société ; 4) Le respect de la différence et l'acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine et de l'humanité ; 5) L'égalité des chances ; 6) L'accessibilité ; 7) L'égalité entre les hommes et les femmes ; 8) Le respect du développement des capacités de l'enfant handicapé et le respect du droit des enfants handicapés à préserver leur identité. Nations Unies, Principes directeurs de la Convention, disponible à l'adresse : <https://www.un.org/development/desa/disabilities-fr/principes-directeurs-de-la-convention.html> (dernier accès : 19/03/2020).

54 - En savoir plus sur : United Nations, Monitoring of the Implementation of the Convention, disponible à l'adresse : <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/monitoring-of-the-implementation-of-the-convention.html> (dernier accès : 19/03/2020).

55 - Lire la version française du protocole sur : Nations Unies Droits de l'Homme, Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, disponible sur : <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/OptionalProtocolRightsPersonsWithDisabilities.aspx> (dernier accès : 19/03/2020).

56 - En savoir plus sur : United Nations, Inter-Agency Support Group for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, disponible sur : <https://www.un.org/development/desa/disabilities/about-us/inter-agency-support-group-for-the-convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html> (dernier accès : 19/03/2020).

57 - En savoir plus sur : United Nations Human Rights, Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, disponible sur : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/SRDisabilitiesIndex.aspx> (dernier accès : 19/03/2020).



Instruments internationaux
et européens



spéciale du Secrétariat général sur le handicap et l'accessibilité⁵⁸. Elle s'assure notamment de la place des personnes handicapées dans les Objectifs de Développement Durable (ODD)⁵⁹ à atteindre pour 2030.

Cette rencontre entre handicap et domaine de spécialisation des agences onusiennes peut être illustrée par la protection de l'enfant porteur de handicap.

3) Enfance et handicap : au croisement des textes dédiés, une protection exhaustive⁶⁰

La Convention internationale des droits de l'enfant des Nations Unies s'attache à la question du handicap. En son article 2, la Convention mentionne explicitement le principe de non-discrimination comme s'appliquant aux discriminations fondées sur le handicap (« incapacité [...] ou toute autre situation »⁶¹). L'article 23 concerne directement les enfants porteurs de handicap et affirme leur droit à « mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité »⁶², en mettant l'accent sur leur inclusion dans la société. L'article 24 est aussi d'une importance primordiale sur la question du handicap puisqu'il concerne l'accès aux services médicaux, vecteurs d'égalité et du respect du droit à la vie de l'enfant. En vue d'une meilleure mise en œuvre des droits contenus dans la Convention à l'égard des enfants porteurs de handicap, le Comité des droits de l'enfant a consacré une observation générale publiée en 2007⁶³.

La Convention relative aux droits des personnes handicapées n'omet pas la question des enfants handicapés et affirme à l'article 7 leur « pleine jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, sur la base de l'égalité avec les autres enfants »⁶⁴. Outre l'accent posé sur l'importance de veiller à la liberté d'expression des enfants porteurs de handicap, l'article rappelle la fundamentalité de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'article 24 relatif à l'éducation insiste sur l'importance de l'inclusion des personnes handicapées et de leur accès à un enseignement gratuit et de qualité.

Comme résumé par un document de travail de l'UNICEF⁶⁵, les droits couverts par ces deux textes se recoupent. Ces deux conventions sont donc complémentaires et offrent un cadre juridique onusien très complet concernant la protection du handicap. Cependant, le principal inconvénient réside dans les mécanismes de sanctions en cas de non-respect de ces droits, quasi inexistantes.

58 - En savoir plus sur : United Nations, Special Envoy of the Secretary-General on Disability and Accessibility, disponible sur : <https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/special-envoy-of-the-secretary-general-on-disability-and-accessibility.html> (dernier accès : 19/03/2020).

59 - Lire les 17 ODD sur : Nations Unies, Objectifs de développement durable, 17 objectifs pour sauver le monde, disponible sur <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/> (dernier accès : 19/03/2020).

60 - Voir notamment à ce sujet : Nderi, Igi, Enfants touchés par le handicap, publié le 20 mars 2019 sur le site Humanium, disponible sur : <https://www.humanium.org/fr/enfants-touchez-par-le-handicap/> (dernier accès : 19/03/2020).

61 - Article 2 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), Nations Unies, adoptée le 20 novembre 1989, version française disponible sur : <https://www.unicef.fr/sites/default/files/convention-des-droits-de-lenfant.pdf> (dernier accès : 19/03/2020).

62 - Id. Article 23 CIDE

63 - Voir le texte complet sur : Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°9, Les droits des enfants handicapés, 27 février 2007, disponible sur : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=16550 (dernier accès : 19/03/2020).

64 - Article 7 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, Nations Unies, adoptée le 13 décembre 2006, version française disponible sur : <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvf.pdf> (dernier accès : 19/03/2020).

65 - UNICEF, Appliquer le cadre relatif aux droits de l'homme à la promotion des droits des enfants handicapés : Document de travail, Une analyse des synergies qui existent entre la CDE, la CDPH et la CEDEF, disponible sur https://www.unicef.org/disabilities/files/Synergies_paper_o_FRENCH_REV1.pdf (dernier accès : 19/03/2020).



Instruments internationaux
et européens



B. Cadres juridiques au niveau européen

1) La protection des personnes handicapées par le Conseil de l'Europe

Adoptant une approche holistique des droits humains, la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (CESDH) protège également le droit des personnes handicapées (a). Néanmoins, fort de sa popularité, la CESDH a en quelque sorte éclipsé nombre d'autres mécanismes du Conseil de l'Europe, pourtant visant explicitement à la protection de ce cible particulièrement vulnérable (b).

a) Une protection effective des personnes handicapées au prisme de la CESDH

S'appuyant sur l'art. 1er de la Convention, étendant la protection de ses dispositions « à toute personne » sous la juridiction des États contractants, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a pu développer une jurisprudence importante quant aux droits des personnes handicapées, y compris les enfants.

Ainsi, le fait d'être porteur de handicap ne saurait pas être un obstacle au respect des droits garantis par la CESDH. Bien au contraire, les juges sont conscients de la vulnérabilité de la personne cible, ce qui peut constituer une sorte de circonstance aggravante dans l'appréciation de l'atteinte alléguée, pouvant, le cas échéant, amener à la reconnaissance d'une violation des articles de la Convention.

Outre les dispositions classiques, à savoir le respect du droit à la vie (Art.2), la prohibition de torture et des traitements inhumains et dégradants (Art. 3), du droit à un procès équitable (Art. 6) et du droit au respect de la vie privée (Art. 8), qui s'appliquent bien évidemment aussi aux personnes handicapées, tel que témoigne l'abondante jurisprudence,⁶⁶ certains articles acquièrent une connotation différente face au handicap.

Il s'agit tout d'abord du droit à la liberté et à la sûreté (Art. 5), notamment en ce qui concerne les porteurs de handicaps mentaux. Ces personnes bénéficient d'une protection accrue de leur liberté, face aux détentions arbitrales, ce qui est d'autant plus difficile étant donné que la pratique montre que les proches « capables » n'agissent pas toujours dans l'intérêt de la personne à protéger. Ainsi, la CEDH a pu juger que constituait une violation de l'Art. 5 § 1 (droit à la liberté et à la sûreté) la décision des parents d'une personne handicapée souffrant de schizophrénie de la placer, contre son gré, dans un foyer social pour personnes atteintes de troubles mentaux.⁶⁷ En outre, même dans le cas où le placement dans le foyer serait vraisemblablement régulier, encore faut-il que soient respectées les garanties procédurales de la personne en cause et que l'institution agisse en vertu du principe de proportionnalité⁶⁸. Autrement dit, quand bien-même le consentement de la personne handicapée serait impossible à avoir, la privation de liberté ne saurait être purement arbitrale.

66 - Nous remarquerons à ce titre les nombreuses affaires concernant des traitements inhumains et dégradants infligés à des personnes handicapées dans des centres de détention (par exemple : CEDH Price c. Royaume-Uni, n° 33394/96, 10 juillet 2001 ; CEDH Vincent c. France, n° 6253/03, 24 octobre 2006 ; CEDH Helhal c. France, n°10401/12, 19 février 2015) ou encore dans des foyers psychiatriques (CEDH [GC] Stanev c. Bulgarie, n° 36760/06, 17 janvier 2012).

67 - CEDH [GC] Stanev c. Bulgarie, n° 36760/06, 17 janvier 2012, CEDH D.D. c. Lituanie, n° 13469/06, 14 février 2012.

68 - CEDH H.L. c. Royaume-Uni, n° 45508/99, 5 octobre 2004.



Instruments internationaux
et européens



Sur un autre terrain, la CEDH a insisté également sur la protection de la propriété des personnes handicapées (découlant de l'Art. 1 Protocole 1), admettant que même des prestations sociales non contributives, telles les allocations pour personnes handicapées, pouvaient fonder un droit patrimonial dans le ressort de l'Art. 1 Protocole 1.⁶⁹ Ainsi, la perte de créances potentielles et futures tels que des allocations constitue une atteinte aux droits de la personne handicapée qui ne peut être justifiée qu'en vertu du principe de proportionnalité (atteinte prévue par la loi poursuivant un objectif d'intérêt général et dont les conséquences sont adaptées par rapport au but recherché).⁷⁰

De la même manière, la Cour a rappelé que le droit à l'instruction (Art. 2 Protocole 1) s'étend bien entendu aussi aux enfants handicapés, ce qui peut déboucher dans la reconnaissance d'une obligation positive de l'État de prévoir une éducation le plus inclusive possible, et ce qu'il s'agisse de l'instruction obligatoire⁷¹ ou des études universitaires⁷².

S'agissant de l'exercice de droits politiques, le retrait systématique du droit de vote aux personnes atteintes de troubles mentaux ne saurait être compatible avec la CESDH, mais seule une restriction motivée sur une base casuistique pourrait justifier l'atteinte à l'Art. 3 Protocole 1 (droit de vote).⁷³

Nous remarquerons également que du fait de leur place minoritaire dans la société, les personnes handicapées sont aussi protégées contre toute discrimination, pourvu qu'elle soit en lien avec un autre droit protégé par la CESDH (en vertu de l'Art. 14). Pour ce faire, la Cour n'a pas hésité à se référer à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées arrivant à établir un principe européen de non-discrimination vis-à-vis des personnes handicapées.⁷⁴ Néanmoins, comme nous avons évoqué, le principe de non-discrimination ne peut pas être évoqué directement par les requérants sans qu'ils ne s'appuient sur un autre droit. Dans les faits, il s'agit le plus souvent de l'Art. 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), mais ce principe a aussi été mobilisé à l'appui du droit à l'instruction (Art. 2 Protocole 1) ou encore en matière de propriété (Art. 1 Protocole 1).

Enfin, les juges de Strasbourg ont estimé que la privation de la capacité juridique d'une personne handicapée⁷⁵ ou encore le placement des enfants de parents handicapés⁷⁶ voire le retrait de l'autorité parentale⁷⁷ constituaient de mesures attentatoires eu égard à l'Art. 8 (droit du respect de la vie privée et familiale).

Grâce à la doctrine de l'instrument vivant et de l'interprétation dynamique de la Convention, il aurait été concevable que les personnes handicapées bénéficient, en vertu de l'Art. 8 d'un droit à l'accès à une plage⁷⁸,

69 - CEDH Koua Poirrez c. France, n° , 30 septembre 2003.

70 - CEDH Draon c. France et Maurice c. France [GC], n°1513/03 et n° 11810/03, 6 octobre 2005 ; CEDH Béliáné Nagy c. Hongrie [GC], n° 53080/13, 13 décembre 2016.

71 - À titre d'exemple : CEDH Sanlısoy c. Turquie, n°77023/12, 8 novembre 2016.

72 - CEDH Gherghina c. Roumanie [GC], n°42219/07, 18 septembre 2015 ; CEDH Enver Sahin c. Turquie, n° 23065/12, 30 janvier 2018.

73 - À titre d'exemple : CEDH Alajos Kiss c. Hongrie, n° 38832/06, 20 mai 2010.

74 - CEDH Glor c. Suisse, n°13444/04, 30 avril 2009.

75 - CEDH Chtoukatourov c. Russie, n° 44009/05, 27 mars 2008 ; CEDH Ivinović c. Croatie, n°13006/13, 18 septembre 2014 ; CEDH A.N. c. Lituanie, n° 17280/08, 31 mai 2016.

76 - CEDH Kutzner c. Allemagne, n° 46544/99, 26 février 2002.

77 - CEDH Kocherov et Sergeyeva c. Russie, n° 16899/13, 29 mars 2016.

78 - CEDH Botta c. Italie, n°21439/93, 24 février 1998.



ou encore à d'établissements tels des cinémas⁷⁹. Néanmoins, les juges de Strasbourg ont adopté une approche moins progressiste et ont, pour l'heure, refusé de reconnaître de tels droits.

Dès lors, il convient de revenir à notre postulat de départ : la CESDH protège certes les droits des personnes handicapées, mais elle ne leur octroie pas de droits spécifiques. Pour ce faire, le Conseil de l'Europe s'est doté d'autres instruments.

b) Un potentiel précieux incarné par les autres instruments du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe ne se limite pas à la CESDH, bien que ce texte en soit sans doute le plus connu. Comme le rappelle le site de l'organisation internationale, il s'agit pour les droits des personnes handicapées d'un sujet fortement transversal. Cette catégorie de personnes est considérée vulnérable, mais il serait faux de l'imaginer comme un groupe homogène. En effet, il existe d'une part, plusieurs formes de handicap (physique ou mental) ainsi que plusieurs degrés d'invalidité. D'autre part, dans certains cas de figure il est nécessaire de s'intéresser à d'autres droits spécifiques tels que les droits des enfants, les droits des étrangers, ou encore les droits des minorités.

Afin d'encadrer les actions du Comité des Ministres, le Conseil de l'Europe s'est doté d'un Comité ad Hoc des experts sur les droits des personnes handicapées (CAHDPH).

Ce comité a été mis en place pour mener à bien les travaux intergouvernementaux dans ce domaine du droit des personnes handicapées sous la direction du Comité des Ministres. Ainsi, plusieurs recommandations ont été adoptées. Bien qu'il s'agisse de textes non contraignants, ces derniers ne sont cependant pas dépourvus d'autorité. Parmi les tâches les plus remarquables, en 2016 le CAHDPH a été chargé de la préparation de la Stratégie en faveur des personnes handicapées 2017-2023 du Conseil de l'Europe et de sa mise en œuvre.

Néanmoins, faisant suite aux mesures d'ajustement budgétaires dues à l'arrêt des cotisations au Conseil de l'Europe de la part de la Russie, ainsi qu'à la réduction des cotisations par la Turquie, le CAHDPH a été suspendu en 2018. Ce domaine de travail a alors été intégré à l'action générale du Conseil de l'Europe, en ayant comme objectif la réalisation de la Stratégie 2017-2023.

Le Conseil de l'Europe a donc un potentiel en tant que garant des droits des personnes handicapées à l'échelle européenne, tout comme l'ONU l'est à l'échelle mondiale. En effet, ses instruments non contraignants (recommandations ou bien rapports) fournissent aux États des standards à respecter, qui sont d'autant plus précieux qu'ils ont contribué à une évolution dans la protection des droits des personnes handicapées et à la sensibilisation au thème du handicap, notamment à travers des mesures d'inclusions.

Toutefois, les récents développements constituent un exemple flagrant du manque d'autonomie des organisations internationales vis-à-vis de leurs États membres, qui en demeurent très largement les maîtres, notamment en matière budgétaire.

79 - CEDH Glaisen c. Suisse, n°40477/13, 25 juin 2019.



Ainsi, seule la volonté de tous les membres du Conseil de l'Europe, et surtout leur soutien financier, garantira une protection de plus en plus exhaustive des droits des personnes handicapées.

À défaut, il reviendra à la CEDH de combler le vide laissé par le manque d'autres instruments plus adaptés, en essayant d'évoluer sa jurisprudence de manière conséquente. Toutefois, ce faisant, les juges seront, eux aussi, sujets à des critiques, ce qui contribuerait à miner une légitimité déjà trop fragile. Mais il s'agit ici sans doute davantage de considérations politiques plutôt que juridiques, sur lesquelles il n'est pas besoin de s'attarder.

2) La protection des personnes handicapées par l'Union européenne

Depuis le traité d'Amsterdam, l'Union européenne mène une politique de lutte contre la discrimination et de soutien aux personnes handicapées. Les nombreux textes et actions de l'Union Européenne en la matière témoignent du souci de mener à bien cette politique.

Nous présenterons en premier lieu les textes fondateurs qui constituent le socle de la politique menée en matière de handicap dans l'UE (a). Nous nous intéresserons ensuite à la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées, un plan d'action à l'origine de nombreuses initiatives favorables à la protection des personnes handicapées (b), avant d'aborder les droits européens des passagers handicapés et à mobilité réduite (c). Enfin, nous évoquerons les principaux acteurs qui participent au développement de la politique de lutte contre la discrimination et de soutien aux personnes handicapées au niveau de l'Union européenne (d).

a) Les textes fondateurs en faveur des droits des personnes handicapées

i. Le traité d'Amsterdam et le traité de Lisbonne

Le traité d'Amsterdam marqua un tournant décisif dans la mise en place d'une politique européenne en matière de handicap. Pour la première fois, un texte européen acceptait de parler de lutte contre la discrimination liée au handicap (article 13). Notons que la Commission européenne avait déjà commencé à agir en adoptant quelques années avant un programme d'action Handicap décisif, le programme Helios II, couvrant la période 1993-1996.⁸⁰

L'article 13 du Traité d'Amsterdam a été repris dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'article 10 TFUE dispose en effet que l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur un handicap dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et ses actions. L'article 19 TFUE apporte une nouveauté en affirmant explicitement que l'Union Européenne a le pouvoir légiférer pour lutter contre les discriminations liées au handicap.

80 - http://www.edf-feph.org/sites/default/files/trad-edf-yrieu-report-accessible-word_cv_french.pdf



ii. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Adoptée à Nice le 7 décembre 2000, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit toute discrimination fondée sur un handicap (article 21, paragraphe 1). Elle « reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté » (article 26).⁸¹

Si le traité de Lisbonne a très largement contribué à renforcer le rôle de la Charte des droits fondamentaux en la rendant juridiquement contraignante et en lui donnant la même valeur juridique que celles des traités de l'UE (article 6 TFUE), l'invocabilité des dispositions de la charte demeurent toutefois drastiquement limitée. En effet, pour qu'une disposition de la Charte soit invocable, deux conditions doivent être remplies. Il faut que l'effet direct de la disposition soit reconnu et que l'État ait agi dans le champ d'application du droit de l'UE. Ces conditions restreignent donc considérablement le champ d'application de la Charte.

L'Union Européenne a également ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH). La Convention fait désormais partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union Européenne et oblige cette dernière à produire une stratégie de mise en œuvre du traité. Cette stratégie fut adoptée le 15 novembre 2010 sous le nom de « stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées ».

b) La stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un plan d'action à l'origine de nombreuses initiatives favorables à la protection des personnes handicapées

Adoptée le 15 novembre 2010 par la Commission européenne, la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées contient une série d'objectifs et d'actions visant à mettre en œuvre la politique en matière de handicap. Ce plan d'action est l'instrument principal de mise en œuvre des obligations posées par la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées auxquelles l'Union européenne est soumise. La stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées cible huit domaines d'intervention :

► L'accessibilité, qui consiste à « garantir aux personnes handicapées l'accessibilité des biens, des services, dont les services publics, et des dispositifs d'assistance. »

► La participation, qui consiste à « faire en sorte que les personnes handicapées participent pleinement à la société en leur permettant de tirer parti de tous les avantages de la citoyenneté européenne, en éliminant les entraves d'ordre administratif et comportemental qui empêchent une participation totale et

81 - https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf



équitable ainsi qu'en fournissant des services de proximité de qualité, y compris l'accès à une assistance personnalisée. ⁸²

▶ l'égalité, qui consiste à « éliminer dans l'Union toute discrimination fondée sur le handicap. »⁸³

▶ l'emploi, qui consiste à « permettre à davantage de personnes handicapées de gagner leur vie sur le marché du travail ordinaire. »⁸⁴

▶ l'éducation et formation, qui consiste à « promouvoir l'éducation accessible à tous et l'apprentissage tout au long de la vie pour les élèves et les étudiants handicapés. »

▶ la protection sociale qui consiste à « promouvoir des conditions de vie décentes pour les personnes handicapées. »⁸⁵

▶ la santé, qui consiste à « favoriser l'égalité d'accès des personnes handicapées aux services de santé et aux établissements qui délivrent ces services. »⁸⁶

▶ l'action extérieure, qui consiste à « promouvoir les droits des personnes handicapées dans le cadre de l'action extérieure de l'Union. »⁸⁷

Pour mener à bien ses objectifs, l'UE alloue des fonds : les fonds européens structurels et d'investissement. Ces fonds ont notamment pour but de faire progresser l'accessibilité et d'accroître les chances en matière d'éducation et d'emploi pour les personnes handicapées en Europe.

La stratégie en faveur des personnes handicapées a donné lieu à de nombreuses initiatives favorables à la protection des personnes handicapées.

La carte européenne du handicap a ainsi été développée. Celle-ci a pour objectif de garantir l'égalité d'accès, dans les Etats membres de l'UE, aux avantages dont bénéficient les personnes handicapées, principalement dans les domaines de la culture, des loisirs, du sport et des transports.⁸⁸

82 - Communication du 15 novembre 2020 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52010DC0636>.

83 - Id.

84 - Id.

85 - Id.

86 - Id.

87 - Id.

88 - Id.



Instruments internationaux
et européens



Les personnes atteintes de handicap peuvent également avoir droit à une carte européenne de stationnement pour personnes handicapées dans leur pays de résidence. Cette carte est reconnue dans tous les pays de l'UE et donne accès à un certain nombre de droits et de places de stationnement spécifiques.⁸⁹

La directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services constitue une réelle avancée pour les personnes handicapées. Cette directive vise à faciliter le quotidien des personnes handicapées et à mobilité réduite en leur permettant d'avoir accès plus facilement à certains produits et services à des tarifs plus compétitifs. La directive contient une liste exhaustive des produits et services en question. Il s'agit notamment des smartphones et des tablettes, des services de téléphonie ou des ordinateurs et systèmes d'exploitation.⁹⁰

La directive (UE) 2016/2102 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, dite « accessibilité numérique », est considérée comme l'un des plus grands succès de la stratégie européenne 2010-2020. Ce texte d'harmonisation précise les exigences minimales en matière d'accessibilité numérique pour le secteur public et les délégations de secteur public. La directive a pour objectif de rendre les sites internet et les applications mobiles d'organismes du secteur public plus accessibles aux utilisateurs en situation de handicap. Grâce à cette directive, les personnes malvoyantes bénéficieront de descriptions d'images et les personnes malentendantes de sous-titre lors de la lecture de fichiers audiovisuels.⁹¹

Notons également la proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, dite « Directive égalité », présenté par la Commission européenne mais n'ayant toujours pas été adoptée. Cette directive vise à compléter le cadre juridique existant de l'UE constitué par la directive 2000/78/CE du Conseil créant un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et la directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

L'adoption de cette directive constituerait une grande avancée dans la lutte contre la discrimination liée au handicap. En effet, le texte vise à protéger les citoyens européens de toute discrimination en matière de protection sociale, incluant la sécurité sociale et les soins de santé, d'avantages sociaux, d'éducation, ainsi que d'accès aux biens et services et leur fourniture à la disposition du public, y compris le logement.⁹²

Cette adoption se heurte toutefois à l'unanimité du Conseil et à un avis conforme du Parlement européen. Jusqu'à présent, ces deux conditions n'ont pas encore été réunies.

L'Union européenne n'a pas rencontré ces difficultés dans l'adoption des règlements qui forment le cadre juridique actuel en matière des droits des handicapés et des passagers à mobilité réduite dans les principaux modes de transport.

89 - En savoir plus sur : https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/transport-disability/parking-card-disabilities-people/index_fr.htm (dernier accès : 01/04/2019)

90 - En savoir plus sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0882> (dernier accès : 01/04/2019)

91 - En savoir plus sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2102> (dernier accès : 01/04/2019)

92 - En savoir plus sur : <https://eur-lex.europa.eu/procedure/FR/197196> (dernier accès : 01/04/2019)



Instruments internationaux
et européens



c) La mise en place effectives des droits des handicapés et des passagers à mobilité réduite dans les principaux modes de transport

L'Union européenne a adopté une série de règlements permettant de garantir le droit des passagers handicapés ou à mobilité réduite, et ce quel que soit le mode de transport choisi.

Le Parlement et le Conseil ont d'abord adopté le 5 juillet 2006 le règlement sur les droits des passagers dans les voyages aériens. Ce texte prévoit entre autres l'interdiction de toute forme de discrimination fondée sur le handicap lors des réservations, de l'achat et du transport. Le règlement oblige également les aéroports à assurer une assistance gratuite aux passagers handicapés et à mobilité réduite.

Le règlement sur les droits des passagers dans les réseaux ferroviaires, couramment appelé « DOV », adopté le 23 octobre 2007, consacre un chapitre entier aux personnes handicapées et personnes à mobilité réduite (chapitre V). Le règlement garantit le droit au transport des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite en imposant la mise en place « des règles d'accès non discriminatoires applicables au transport de personnes handicapées et de personnes à mobilité réduite ». L'article 19 interdit également tout supplément de prix pour la réservation et les billets des personnes handicapées ou à mobilité réduite. Le règlement contient aussi une obligation générale d'assistance gratuite à bord du train, à l'embarquement et au débarquement à condition qu'une eu une notification préalable ait été faite.

Le règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 consacre le droit d'accès au transport pour les personnes handicapées et à mobilité réduite. Il pose le principe d'accessibilité aux services sans coût supplémentaire. Le règlement prévoit également une indemnisation financière en cas de perte ou de détérioration de leur équipement de mobilité ainsi qu'un droit à une assistance spécifique gratuite dans le cas de services régulier à longue distance.

L'annexe 8 du règlement 107 sur la construction des véhicules du transport routier de personnes de 2001 contient également les prescriptions applicables aux dispositifs techniques des véhicules de transport facilitant l'accès des voyageurs à mobilité réduite.

L'adoption de ces nombreux textes est le fruit de nombreux acteurs que nous allons brièvement évoquer dans cette dernière partie.

d) Un développement des droits des personnes handicapées au niveau de l'UE favorisés par de nombreux acteurs

La Commission européenne joue un rôle déterminant dans le développement des droits des personnes handicapées au niveau de l'Union européenne. Elle mène de nombreuses actions de sensibilisation qui visent à faire mieux connaître les conditions de vie des personnes handicapées et les outils qui permettent d'améliorer leur vie. La Commission joue également un rôle central dans la mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.



*Instruments internationaux
et européens*



La Commission organise chaque année de nombreux événements pour atteindre cet objectif : la conférence de la Journée européenne des personnes handicapées⁹³, le prix européen des villes les plus accessibles, le forum de travail annuel sur la mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, ainsi qu'une formation destinée aux gestionnaires juridiques et politiques sur la politique et la législation de l'UE en matière de handicap.

Outre cette institution garante de l'intérêt général de l'UE, un certain nombre d'acteurs participent au développement du droit des personnes handicapées au niveau de l'UE. Tel est le cas du Forum Européen des Personnes Handicapées. Créé en 1997, le Forum Européen des Personnes Handicapées (FEPH) est une organisation non gouvernementale qui défend les intérêts des citoyens européens en situation de handicap. Le Forum est géré par des personnes handicapées ou leur famille et regroupe de nombreuses organisations représentatives des personnes handicapées des Etats membres de l'UE. L'ONG cherche à garantir la pleine intégration des personnes handicapées dans la société et l'accès à nos droits humains grâce à notre participation active à l'élaboration des politiques, à la mise en œuvre et au suivi de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées en Europe.⁹⁴ Le FEPH collabore étroitement avec les institutions de l'Union européenne et participe activement à l'amélioration des droits des personnes handicapées. L'ONG œuvre pour une meilleure visibilité des personnes handicapées auprès des institutions européennes et propose également de nouvelles législations pour faire progresser les droits des personnes handicapées. Le Forum Européen des personnes Handicapées a adopté le cadre stratégique pour 2017-2021 et travaille actuellement sur un nouveau cadre pour les droits des personnes handicapées dans l'UE.⁹⁵

Le FEPH n'est pas la seule organisation à participer à l'évolution de la législation et des politiques de l'UE en matière de handicap. En effet, des institutions telles que l'Union européenne des aveugles⁹⁶, l'Union européenne des sourds⁹⁷, Autisme-Europe⁹⁸, Santé mentale Europe⁹⁹, Inclusion Europe¹⁰⁰ ainsi que la Fédération internationale pour l'hydrocéphalie et le spina bifida¹⁰¹ participent également à ce processus.

93 - En savoir plus sur : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&eventsId=1264&furtherEvents=yes&langId=fr> (dernier accès : 06/04/2019)

94 - <http://www.edf-feph.org/about-us>

95 - <http://www.edf-feph.org/edf-strategic-framework-2017-2021>

96 - En savoir plus sur : <http://www.euroblind.org/> (dernier accès : 06/04/2019)

97 - En savoir plus sur : <https://www.eud.eu/> (dernier accès : 06/04/2019)

98 - En savoir plus sur : <https://www.autismeurope.org/> (dernier accès : 06/04/2019)

99 - En savoir plus sur : <https://www.mhe-sme.org/> (dernier accès : 06/04/2019)

100 - En savoir plus sur : <https://www.inclusion-europe.eu/> (dernier accès : 06/04/2019)

101 - En savoir plus sur : <https://www.ifglobal.org/> (dernier accès : 06/04/2019)



Instruments internationaux
et européens





POLITIQUES ET CADRES INSTITUTIONNELS ANALYSES COMPARÉES



Rédigé par

Florence RENARD, Docteur en droit, Akademische Oberrätin.

Ont collaboré à ce rapport :

Alice LECONTE, assistante scientifique LLM/Master 2,

Islam SHALIK, assistant scientifique LLM/Master 2

Éditeur responsable :

Henallux

Rue Saint Donat, 130

5002 Namur Belgique

BE 0839012683

benoit.albert@henallux.be

Mise en page :

Ségolène Jacquemin

UNESSA Asbl

Copyright © 2021

SOMMAIRE



1. POLITIQUES PUBLIQUES ET CADRES INSTITUTIONNELS NATIONAUX COMPARÉS	3
1.1 Objectifs	3
1.2 Approche comparative des acteurs de la politique sociale de protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap	4
1.2.1 Les acteurs de la politique sociale de protection de l'enfance et de la jeunesse	4
1.2.1.1 Acteurs présents et similaires pour chaque région	4
a) <i>Les acteurs institutionnels : présentation des autorités administratives</i>	4
b) <i>Acteurs judiciaires</i>	11
c) <i>La place de la famille : la recherche d'un consensus familial</i>	19
1.2.1.2 Acteurs spécifiques à chaque versant	24
a) <i>Acteurs intervenants pour la défense des droits fondamentaux des enfants</i>	24
b) <i>Acteurs administratifs, acteurs judiciaires : principe de subsidiarité</i>	27
c) <i>Tribunaux judiciaires : dualité ou unité de juge</i>	31
1.2.2 Les acteurs de la politique médico-sociale de protection du handicap	37
1.3 Approche comparative des cadres juridiques des politiques sociales de protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap	42
1.3.1 Cadres juridiques des politiques sociales de protection de l'enfance, de la jeunesse	42
1.3.1.1 Point communs des politiques en matière de l'enfance et la jeunesse	42
a) <i>Un foisonnement de textes en permanente mutation</i>	43
b) <i>La difficile maîtrise et connaissance de l'ensemble des textes applicables</i>	48
c) <i>Des politiques de prévention</i>	49
1.3.1.2. Divergences des politiques en matière de l'enfance et la jeunesse dans la Grande région	51
1.3.2 Cadres juridiques des politiques sociales de protection du handicap	55
1.3.2.1 Points communs	55
a) <i>Des politiques à échelles locales</i>	55
b) <i>Un foisonnement de textes applicables</i>	57
c) <i>Une recherche d'adaptation et d'intégration ?</i>	60
1.3.2.2. Différences – l'hétérogénéité des acteurs impliqués	63

1. Politiques publiques et cadres institutionnels nationaux comparés

Les politiques publiques peuvent être définies comme des interventions d'une autorité investie de puissance publique sur des domaines spécifiques de la société. Il s'agit des outils et des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour atteindre des objectifs dans un domaine particulier de la société. Parmi les différentes politiques publiques figurent les politiques sociales.

Les politiques sociales visent à protéger les personnes contre la réalisation de certains événements ou risques sociaux. Leur rôle est de protéger des catégories de personnes vulnérables.

L'étude menée a pour objectif d'analyser les politiques liées à la protection de l'enfance et de la jeunesse, parmi lesquelles figurent notamment l'enfance en danger mais aussi l'enfance en situation de handicap.

La protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap est réglementée de manière différente au sein des versants de la Grande Région. En effet, des systèmes de couverture sociale différents se sont établis dans les différentes composantes de la Grande Région. Aussi, parallèlement, des représentations culturelles différentes se sont formées sur ce que sont des parcours de réussite et de développement des enfants et des jeunes. On peut ainsi identifier des divergences quant à l'importance et à la place accordée aux acteurs de ces politiques sociales. Des modèles institutionnels d'organisation de la protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap se sont aussi développés de manière propre à chaque région.

Ces divergences sont dues à la variété de systèmes constitutionnels en vigueur dans la Grande région. Celle-ci regroupe en effet en son sein des États fédéraux, des États centralisés, des républiques et des monarchies parlementaires. Ces différentes formes de démocratie impliquent des échelons de politiques sociales différents. Ainsi, par exemple, dans les Fédérations comme la Belgique et l'Allemagne, l'étude des politiques sociales impliquera l'approche à deux niveaux distincts : au niveau central (Bund ou autorités fédérales) et au niveau local (Länder ou institutions communautaires et régionales).

1.1 Objectifs

Dans le cadre du projet de recherche EUR&QUA, le premier axe de recherche (axe I) a eu pour objectif d'analyser les cadres institutionnels en matière de protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap propres à chaque pays. L'objectif de cette recherche a été double. Il s'est agi dans un premier temps de faire ressortir de l'étude parallèle de ces cadres des modèles communs de politiques sociales, puis dans un second temps de dégager les principes fondamentaux d'action au sein des systèmes nationaux de protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap.



Analyse comparée des cadres
juridiques et institutionnels



L'analyse comparative présentée ici vise à élargir l'état des connaissances sur l'organisation et les cultures adoptées en matière de protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap. Cette étude comparative des cadres institutionnels et juridiques a aussi pour but d'élaborer les bases nécessaires pour l'adoption d'une conception transfrontalière commune de traitement des dossiers en matière de protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap. L'analyse des résultats de la recherche menée par chaque versant conduit à distinguer dans un premier temps la comparaison des acteurs intervenants pour la mise en place de ces politiques (1.2) avant de passer en revue, dans un second temps, les cadres réglementaires (1.3).

1.2 Approche comparative des acteurs de la politique sociale de protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap

Nous envisagerons séparément les acteurs de la politique sociale liée à l'enfance et la jeunesse en danger (1.2.1) et ceux de la mise en œuvre de la politique sociale liée à l'enfant ou au jeune en situation de handicap (1.2.2), tout en soulignant qu'il est fréquent en pratique qu'un enfant ou un jeune dépende des deux politiques sociales à la fois.

1.2.1 Les acteurs de la politique sociale de protection de l'enfance et de la jeunesse

La structuration de la politique sociale en faveur de l'enfance et la jeunesse est en principe très proche (1.2.1.1), à l'exception de la défense des droits pour laquelle des spécificités locales subsistent (1.2.1.1).

1.2.1.1 Acteurs présents et similaires pour chaque région

Quelle que soit la région, on retrouve aussi bien des acteurs institutionnels que judiciaires. Dans chaque versant, ces acteurs s'appuient sur un très large panel d'acteurs sur le terrain, qu'il s'agisse d'associations laïques ou religieuses, d'établissements privés, de cliniques, ou d'associations d'autre type.

a) Les acteurs institutionnels : présentation des autorités administratives

Dans chaque versant, les politiques sociales de l'enfance et de la jeunesse sont menées sur le terrain par des autorités administratives, alors que les aspects réglementaires relèvent de la responsabilité des ministères de tutelle : ministère de la Famille, de l'enfance, de l'éducation, des questions sociales, de la santé par exemple.

Allemagne

Au niveau de chaque région, les politiques d'aide à l'enfance et à la jeunesse sont le fruit de l'Office de protection de la jeunesse (*Jugendamt*). Acteur administratif, les contestations de ses décisions relèvent



des juridictions administratives.

Les Offices de protection de la jeunesse des communautés régionales comportent en leur sein un service administratif et un comité d'aide à la jeunesse. Ce comité rassemble des membres issus des partis politiques en proportion de leur position au Parlement régional. Ce comité assume un rôle consultatif pour toutes les questions relatives à l'aide à la jeunesse et exprime des recommandations destinées à éclairer les votes au Parlement régional. L'Office de protection de la jeunesse de la communauté régionale de Sarrebruck est donc compétent à l'échelle de la région, ce qui lui permet d'être un acteur de terrain proche des familles et des enfants.

Outre cette autorité administrative, dans certains länder, comme en Sarre depuis août 2019, peut exister une **Commission de protection de l'enfance (« Kinderschutzkommission »)**¹ rattachée au Ministère des affaires sociales, de la santé, des femmes et de la famille. Cette commission a vu le jour suite à la recrudescence des agressions sexuelles contre des jeunes placés dans des foyers, des cas de maltraitance, de négligence et d'abus concernant les enfants et les jeunes. La Commission de protection de l'enfance a pour objectif d'examiner l'efficacité des mesures déjà en place en Sarre pour la prévention et l'intervention en cas de suspicion d'abus sexuels sur mineurs.

Belgique

Le pouvoir réglementaire belge a mis sur pied une procédure de signalement et d'aide aux enfants victimes de maltraitance. L'article 3 §2 du décret du 12 mai 2004 prévoit qu'afin d'organiser l'aide et la protection à l'enfant victime de maltraitance, « *tout intervenant confronté à une situation de maltraitance ou à risques peut interpeller l'une des instances ou services spécifiques suivants aux fins de se faire accompagner, orienter ou relayer dans la prise en charge* ».

« Le législateur précise bien que c'est au professionnel lui-même d'estimer si, pour remplir son obligation de porter assistance à personne en danger, il doit faire appel à une instance plus compétente. Les institutions ou services auxquels l'intervenant choisit de signaler l'acte de maltraitance est laissé à son libre choix et ne sont pas énoncés de manière exhaustive. »² Il peut s'agir d'un centre psycho-médicosocial, d'un service de promotion de la santé à l'école, ou encore d'une autre entité telle une équipe « SOS Enfants » ou le conseiller de l'aide à la jeunesse. Par ailleurs, il est également possible que ce signalement émane des autorités judiciaires. Toutefois, il est rappelé qu'en tout état de cause « [le] choix de l'institution ou du service le plus approprié doit être réfléchi. Il doit répondre le plus adéquatement à la situation de maltraitance rencontrée. »³ Face à cette liberté de choix de l'instance la mieux placée pour agir, les professionnels sont guidés par des protocoles et brochures pratiques (« *Protocole d'intervention maltraitance des enfants entre le secteur médico-psychosocial et le secteur judiciaire* »)⁴,

1 - Une raison expliquant la création de la commission en Sarre est la découverte d'un scandale d'abus sexuel dans le service ambulatoire de la clinique de psychiatrie infantile et juvénile de Hombourg. Entre 2010 et 2014, un médecin assistant qui y travaillait aurait effectué des examens médicalement inutiles sur des mineurs pour des raisons sexuelles et les aurait déclarés comme examens de routine. Une fois que les accusations ont été dévoilées fin 2014, la clinique universitaire a réagi en licenciant le médecin sans préavis et en engageant des poursuites pénales à son encontre (clinique universitaire de la Sarre 2019).

2 - https://www.one.be/fileadmin/user_upload/siteone/PRO/Maltraitance/SOS_Enfants_-_Brochure_Professionnels_2014.pdf p.12

3 - Ibid.

4 - http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=72b4e2c903c46efdcebb31e19fb08b8dc68f2f04&file=fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/DGAJ/Documents/Protocoles/protocole-intervention-sphere_medico-psy_et_judiciaire.pdf



Analyse comparée des cadres
juridiques et institutionnels



Brochure : « Que faire si je suis confronté à une situation de maltraitance d'enfant ? – M'appuyer sur un réseau de confiance »⁵).

L'idée générale est que ce sont d'abord les services de première ligne qui vont agir et le Conseiller de l'aide à la Jeunesse ne sera saisi que si les mesures prises par les premières lignes se révèlent insuffisantes.

> Les services de premières lignes :

Hormis les services AMO (services d'actions en milieu ouvert) qui interviennent préventivement (au niveau social et préventif) et localement à la demande des intéressés, il s'agit principalement de services qui interviennent dans le cadre d'un mandat. On va retrouver des services qui vont intervenir dans le milieu de vie du jeune, il s'agit de services d'accompagnement ou de services qui vont accueillir le jeune, de services résidentiels généraux ou plus spécifiques en fonction de la problématique visée.

Les services d'actions en milieu ouvert (AMO) proposent une aide préventive au bénéfice des jeunes dans leur milieu de vie et dans leurs rapports avec l'environnement social. Les AMO ne sont pas mandatés et interviennent uniquement à la demande du jeune, de sa famille ou de ses familiers.

Les services d'accompagnement (Serv. Acc.) : Il existe deux services d'accompagnement, le premier ayant une mission psycho-socio-éducative (Serv. Acc. PSE) et le second ayant une mission socio-éducative (Serv. Acc. SE). La mission psycho-socio-éducative consiste à apporter à l'enfant, sa famille et ses proches un accompagnement social, éducatif et psychologique dans le milieu de vie et à apporter, à la suite de cet accompagnement, une aide spécifique à l'enfant en résidence autonome. La mission socio-éducative consiste à apporter à l'enfant, sa famille et ses proches une aide éducative dans le milieu de vie et à apporter une aide à l'enfant en résidence autonome. De plus, une mission d'accompagnement spécifique est prévue lorsque l'enfant est âgé de 0 à 6 ans, qu'il est en situation de négligence grave, potentielle ou avérée, ou de maltraitance.

Les services résidentiels généraux (SRG) ont pour missions d'organiser l'accueil et l'éducation de jeunes qui nécessitent une aide spécialisée en dehors de leur milieu familial, de mettre en œuvre des programmes d'aide en vue de la réinsertion de ces jeunes dans leur milieu de vie et d'apporter une aide aux jeunes et aux familles en difficulté par des actions socio-éducatives dans leur milieu de vie. À titre complémentaire, ils assurent la supervision et l'encadrement pédagogique et social de jeunes qui vivent en logement autonome.

Les services résidentiels spécialisés (SRS) ont pour mission d'organiser un accueil collectif de quinze jeunes ou enfants. Ils sont destinés de manière prioritaire aux jeunes poursuivis pour un fait qualifié d'infraction et de manière accessoire aux enfants en difficulté et en danger qui nécessitent une aide particulière et spécialisée eu égard à des comportements agressifs ou violents ou de problèmes psychologiques graves. Ces services élaborent et encadrent des projets d'aide à l'issue de l'accueil du jeune, de la réinsertion familiale de jeunes ou d'un essai de vie en résidence autonome.

5 - http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&q=0&hash=d8141e19d8e28f299ab129e05576de2a83ec0487&file=fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/DGAJ/Publications/Maltraitance_web.pdf



Les services résidentiels d'urgence (SRU) ont pour mission d'organiser un accueil collectif d'au moins 7 enfants qui nécessitent une aide urgente consistant en un hébergement en dehors de leur milieu de vie. Ils réalisent des missions d'observation, d'investigations et d'aide à l'orientation de l'enfant et de sa famille. Leur mandat a une durée de 20 jours qui est renouvelable une fois.

Les services résidentiels d'observation et d'orientation (SROO) ont pour mission d'organiser l'accueil collectif et l'éducation de dix à quinze enfants qui présentent des troubles et des comportements nécessitant une aide spécialisée en dehors de leur milieu de vie et justifiant, par leur gravité, l'observation, l'analyse approfondie et une action spécifique visant au dépassement de la crise. Le service établit pour chaque enfant un bilan d'observation et un projet d'orientation favorisant, si possible et si l'intérêt de l'enfant ne s'y oppose pas, la réinsertion de l'enfant dans son milieu de vie.

Les services résidentiels d'observation et d'orientation au bénéfice d'enfants victimes de maltraitance (SROO EVM) ont pour mission d'organiser un accueil collectif de douze enfants qui nécessitent une aide particulière et spécialisée, éventuellement urgente, eu égard aux faits de maltraitance dont ils sont les victimes ou dont on suspecte l'existence. Ce service contribue également à l'élaboration de projets d'aide pouvant être mis en œuvre à l'issue de l'accueil de l'enfant par le service en vue de sa réinsertion familiale, d'un essai de vie en résidence autonome ou de l'orientation de la situation vers un autre service. Leur mandat a une durée de 3 mois, éventuellement renouvelable une fois.

Les services d'accompagnement en accueil familial (SAAF) - SERVICE D'ACCOMPAGNEMENT DE L'ACCUEIL FAMILIAL COURT TERME (SAAFCT) et SERVICE D'ACCOMPAGNEMENT DE L'ACCUEIL FAMILIAL URGENCE (SAAFU) : Ils ont pour missions d'évaluer l'adéquation entre le projet pour l'enfant et le projet de l'accueillant sélectionné, d'assurer l'accompagnement de l'accueil familial de l'enfant ou du jeune, de préparer et d'accompagner un programme de retour de l'enfant ou du jeune dans son milieu de vie d'origine, à l'issue de l'accueil familial, ou s'il échoue, de mettre en œuvre toute solution alternative dont par exemple dans une résidence autonome. Ils ont en outre pour mission d'assurer la promotion de l'accueil familial au moins au sein de la zone territoriale d'intervention précisée dans l'arrêté d'agrément et d'organiser l'information et la sélection des candidats accueillants.

Les services de protutelle (SP) ont pour activité exclusive la recherche et l'accompagnement de protuteurs, c'est-à-dire de personnes qualifiées pour exercer le droit de garde, d'éducation, de représentation, de consentement aux actes et d'administration des biens de jeunes dont les parents ont été déchus totalement ou partiellement. Ces services travaillent sur mandat du Conseiller de l'aide à la jeunesse.

Les services organisant des projets pédagogiques particuliers (PPP) : Les missions de ces services sont définies dans leur projet pédagogique particulier. Certains organisent des séjours de rupture, le plus souvent à l'étranger, prioritairement à l'intention des jeunes ayant commis un fait qualifié d'infraction.

> SOS Enfants :

« En Belgique, pour prévenir les mauvais traitements et traiter les victimes, 4 équipes SOS Enfants ont été



Analyse comparée des cadres
juridiques et institutionnels



créées en 1979 au départ d'une recherche-action initiée par l'ONE - NWK (ULB, UCL, Ulg et Anvers). Convaincue par cette expérience pilote, la Fédération Wallonie-Bruxelles a adopté le 29 avril 1985 un décret relatif à la protection des enfants maltraités, instituant des équipes pluridisciplinaires agréées et subsidiées par l'ONE, que l'on appelle communément « Equipes SOS Enfants ». Ces équipes SOS Enfants ont développé des modalités spécifiques de prise en charge et de traitement des situations de maltraitance.

Ce décret a été remplacé par le décret du 16 mars 1998 relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitements, puis par celui du 12 mai 2004 qui régit actuellement l'activité des équipes SOS Enfants. Sur cette base décrétole, il existe maintenant 14 équipes SOS Enfants réparties sur le territoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles, qui interviennent auprès des enfants et des adolescents pour lesquels il y a risque ou présence de maltraitements. Le législateur communautaire a ainsi voulu offrir aux victimes et aux auteurs de maltraitance un lieu de paroles et de soins hors du cadre judiciaire.⁶

En vertu de l'article 9 du décret du 12 mai 2004 relatif à l'Aide aux enfants victimes de maltraitance ; les équipes SOS Enfants ont pour missions : « d'assurer la prévention individuelle et le traitement des situations de maltraitance d'initiative ou lorsque l'intervention est sollicitée par toute personne, institution ou service ou lorsque l'intervention est demandée par le conseiller de l'aide à la jeunesse en référence à l'article 36, § 3, du décret du 4 mars 1991 ou par le directeur en application d'une décision judiciaire en vertu de l'article 38 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse;».

L'équipe SOS Enfants intervient, dans le cadre du secret professionnel, auprès des enfants et des adolescents pour lesquels il y a risque ou présence de maltraitance :

- ▶ soit d'initiative,
- ▶ soit sur demande d'une personne ou d'un organisme suspectant ou ayant constaté une maltraitance chez un enfant,
- ▶ soit à la demande directe d'un enfant.

Si l'équipe ne parvient pas à assurer la protection de l'enfant, elle peut demander l'intervention du Conseiller de l'Aide à la Jeunesse ou, en cas de danger grave et imminent, informer le Procureur du Roi.

> Le Conseiller de l'Aide à la Jeunesse et le Service de l'Aide à la Jeunesse (SAJ)

Le SAJ est un service public gratuit. Il agit à la demande et avec l'accord des jeunes et de leur famille dans le cadre de l'« aide volontaire » (ou « consentie »). Le SAJ est dirigé par le Conseiller de l'Aide à la jeunesse qui a pour mission d'apporter l'aide aux jeunes et aux familles. Le SAJ examine les demandes et propose des mesures d'aides générales ou spécialisées. Il comporte 3 sections : la section sociale, la section de prévention générale

6 - https://www.one.be/fileadmin/user_upload/siteone/PRO/Maltraitance/SOS_Enfants_-_Brochure_Professionnels_2014.pdf p.5.



et la section administrative. La principale mission du Conseiller avec l'aide de la section sociale (composée de délégués) est de proposer une aide aux jeunes (de 0 à 18 ans) en difficulté ou en danger (c'est-à-dire dont la santé ou la sécurité est en danger ou dont les conditions d'éducation sont compromises par son comportement, celui de sa famille ou de ses familiers) ainsi qu'aux personnes qui éprouvent de graves difficultés dans l'exécution de leurs obligations parentales. L'aide peut être prolongée jusqu'à ce que le jeune atteigne l'âge de 20 ans, pourvu que cette prolongation ait été demandée par le jeune avant sa majorité.

Le SAJ est un service d'aide spécialisé, mais pour mettre en œuvre l'aide nécessaire, il peut mandater aussi d'autres services spécialisés compétents. L'aide proposée par le SAJ est une aide volontaire, c'est-à-dire qu'aucune décision ne pourra être prise sans l'accord du jeune de plus de 14 ans et des personnes ayant la garde du jeune. La demande d'intervention du SAJ peut venir du jeune lui-même, des parents qui éprouvent des difficultés avec leur enfant ou de toute autre personne. En effet, le SAJ peut aussi intervenir lorsque des inquiétudes lui ont été transmises par une personne extérieure au cercle familial, par exemple, par l'école, par un service social ou par le parquet. Néanmoins, le SAJ n'intervient pas sur base de demandes anonymes.

Dans les demandes qui leur sont acheminées, le Conseiller de l'aide à la jeunesse en Communauté française et le *Jugendhilfedienst* en Communauté germanophone examinent les demandes d'aide, orientent prioritairement les demandes vers les services de première ligne et les accompagnent si possible dans cette démarche d'aide ou de soin. C'est encore en eux que le secteur judiciaire trouvera l'interlocuteur privilégié.

En Communauté germanophone, le bureau du Conseil de l'aide à la jeunesse joue un rôle de médiateur en cas de désaccord entre le *Jugendhilfedienst* et un intéressé (dans le sens d'un particulier intéressé, pas d'un service social de première ligne) quant à l'aide à apporter dans un dossier individuel.

Après évaluation de la demande, le Conseiller peut :

- ▶ orienter les familles vers les services de 1ère ligne,
- ▶ accompagner les jeunes et leurs familles dans leurs démarches si nécessaire,
- ▶ mandater l'équipe Enfants-Familles (SOS),
- ▶ coordonner les actions des services et intervenants qui apportent leur aide en faveur des jeunes et leurs familles,
- ▶ interpellier tout service public ou privé qui s'occupe du jeune,
- ▶ confier un jeune avec son accord s'il a plus de 14 ans et celui de ses parents à une institution ou à une famille d'accueil.



Dans le cas où les parents seraient déchus de l'autorité parentale, il appartient au SAJ de mettre en place une protutelle afin qu'un protuteur puisse se voir confier les attributs de l'autorité parentale perdus par le parent déchu.

La section de prévention générale a, entre autres, pour mission de recueillir des données qui permettent de traduire les problèmes individuels rencontrés par les jeunes en problématiques collectives.

France

La loi du 5 mars 2007 a posé comme principe (théorique) la primauté de la protection administrative sur la protection judiciaire. Par ailleurs, l'adhésion des parents sera toujours recherchée en vue de l'adoption d'une mesure administrative.

La protection administrative relève du Département qui dispose d'un service consacré à cette politique : le service de l'**Aide sociale à l'enfance** (ASE). Ainsi, le Conseil départemental, par l'intermédiaire de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) constitue l'acteur majeur de la politique d'aide à l'enfance et à la jeunesse. L'organisation de l'ASE peut varier d'un département à l'autre, les pouvoirs peuvent être très centralisés autour du président du conseil départemental ou répartis d'une manière plus souple. Chaque département français rédige un document stratégique et de prospective, appelé « schéma départemental », qui fixe les grands axes de la politique de protection de l'enfance en danger pour une période de cinq ans. Puisque chaque département impulse une dynamique spécifique, les mesures prises en faveur des enfants et de leurs familles varient d'un département à l'autre.

Le service de l'ASE, placé sous la responsabilité du Président du Conseil départemental, est chargé de protéger et accueillir en cas de besoin, les enfants en danger ou en risque de danger. Il agit en direction des enfants et des familles, tout en assumant également une mission de prévention des mauvais traitements. L'ASE dispose d'établissements propres (foyer départemental de l'enfance, maison maternelle, pouponnière, maison d'enfant à caractère social) ainsi que d'un réseau de placements familiaux. Il dispose également de centres maternels et centres parentaux afin de soutenir la fonction parentale. Tout enfant, depuis sa naissance et jusqu'à ses vingt et un ans peut bénéficier de cette protection.

Au sein du département se trouve un autre acteur, la **cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes**. Cette cellule demeure le lieu unique de centralisation des informations relatives aux mineurs en danger ou en risque de l'être. Ainsi, même lorsque le Procureur de la République a été avisé directement d'une situation de mineur en danger, il doit transmettre au Conseil départemental les informations nécessaires à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance confiée à cette institution. A la réception de toute information préoccupante, la cellule recherche si la situation du mineur est déjà connue par les services de protection. Elle procède en outre à une analyse rapide de la situation afin de déterminer s'il est nécessaire de signaler la situation sans délai au procureur. L'évaluation de la situation du mineur à partir d'une information préoccupante se fait à partir d'échanges (visite à domicile, entretien) ayant lieu entre les parents, le mineur et les professionnels concernés. L'information préoccupante doit être traitée rapidement, dans un délai maximal de trois mois si la situation du mineur le permet, à moins qu'il ne faille agir plus vite. Quoi qu'il en soit,



Analyse comparée des cadres
juridiques et institutionnels



il est nécessaire que la famille soit impliquée dans ce processus. Les services se doivent donc d'informer les parents tout en cherchant à instaurer un dialogue constructif avec eux.

Parmi les acteurs figurent également les **centres départementaux de l'enfance** (CDE) ou foyers de l'enfance. Ce sont des établissements publics dotés de la personnalité morale, chargés de l'accueil, de l'accompagnement et du soutien des jeunes confiés par le service de l'Aide sociale à l'enfance, et de leurs parents. Ils doivent assurer la sécurité de l'enfant, sa santé, son éducation, son développement social et culturel, son épanouissement personnel. L'accueil dans un tel foyer peut se faire en urgence 7 jours sur 7 et 365 jours par an. Après une période d'observation, l'objectif est de proposer une orientation dans une structure adaptée, en famille d'accueil ou un retour en famille.

Luxembourg

Au Luxembourg, l'**Office national de l'enfance** (ONE) occupe une place centrale en matière de protection de l'enfance. L'Office national de l'enfance est une administration rattachée au ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse créée par la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille⁷. Il est actif depuis 2011. L'ONE a pour mission de veiller à la mise en œuvre de l'aide sociale des enfants et des jeunes adultes en détresse. L'article 5 de la loi précise toutefois que l'intervention des cours et tribunaux prime sur celle de l'ONE. L'ONE prend en charge les demandes, le financement et la coordination des aides à l'enfance et à la famille (AEF). Il existe deux manières d'obtenir des aides au Luxembourg : par l'intermédiaire de l'ONE ou par AF décision du juge de la protection de la jeunesse. Dans chaque dossier, l'ONE doit valider une proposition de projet d'intervention (PI) et approuver le financement par un accord de prise en charge (APC) pour que l'aide soit concrétisée. Si le juge de la protection de la jeunesse statue en faveur des aides, l'ONE doit valider le financement. L'ONE est légalement tenu de publier deux fois par an des chiffres relatifs à l'évolution des aides à l'enfance et à la famille. Par ailleurs, les services de coordination de projet d'intervention (CPI), en charge de l'encadrement des dossiers transfrontaliers, ont été intégrés à l'ONE.

Enfin, le **service central d'assistance sociale** (SCAS) intervient sur mandat du juge de la protection de la jeunesse (voir infra). Il est l'exécutant des décisions judiciaires, soit en tant qu'enquêteur (enquête sociale), soit en tant qu'assistant éducatif, dont la mission est la protection du bien-être de l'enfant. Les assistants éducatifs du SCAS peuvent travailler dans un dossier en collaboration avec d'autres services éducatifs ou sociaux financés par l'ONE.

b) Acteurs judiciaires

Dans chaque région, les acteurs administratifs ne sont pas les seuls à intervenir. En fonction des circonstances, la politique d'aide à l'enfance et à la jeunesse peut ou doit passer par une phase judiciaire. À ce stade, les magistrats du siège et du parquet collaborent main dans la main avec les services de police.

7 - Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, disponible sous : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/12/16/n4/jo>



Allemagne

Tribunal aux affaires familiales (*Famliengericht*)

Les tribunaux aux affaires familiales font partie des tribunaux d'instance (*Amtsgerichte*) et font office de première instance dans les affaires relevant du droit de la famille. Le tribunal supérieur de la région (*Oberlandesgericht*) peut être saisi comme instance de recours aux décisions des tribunaux aux affaires familiales. Conformément à l'article 1666 du Code civil allemand (*BGB*), le tribunal aux affaires familiales est compétent pour prendre toutes mesures nécessaires à la protection de l'enfant dont l'intérêt est menacé. Le tribunal aux affaires familiales est un juge unique disposant d'une compétence très large faisant l'objet de l'article 111 de la loi sur les procédures en matière familiale (*FamFG*). Une procédure en droit de la famille peut être introduite soit par la demande d'une personne privée impliquée, soit d'office. En principe, les tribunaux aux affaires familiales sont chargés des relations juridiques de droit privé entre les membres d'une même famille, ce qui inclut par exemple le mariage, les affaires parentales, la filiation et la protection contre la violence.

Belgique

Tribunal de la famille et de la jeunesse et Service de protection judiciaire

La Belgique n'avait, jusqu'en 2013, pas de juge spécifique pour le contentieux familial et de la jeunesse. En effet, ce n'est qu'avec la loi du 30 juillet 2013 que fut instauré le Tribunal de la famille et de la jeunesse. Avant la mise en œuvre de cette loi, les conflits en matière familiale étaient dispersés entre quatre tribunaux différents : juge de paix, chambre civile du tribunal de première instance, tribunal de la jeunesse et président du tribunal de première instance. Désormais, les conflits en matière familiale sont réunis devant une même juridiction. Ce nouveau système fut mis en place pour permettre un meilleur accès et une meilleure efficacité de la justice belge.

Le tribunal de la famille et de la jeunesse constitue une section du tribunal de première instance qui se subdivise en 3 sous-sections :

- ▶ La chambre de la famille (ou Tribunal de la famille) compétente pour le contentieux civil tel que les litiges concernant l'autorité parentale ou encore les divorces
- ▶ La chambre de la jeunesse (ou Tribunal de la Jeunesse) à laquelle est soumis le contentieux relatif à la protection de l'enfance et de la jeunesse ;
- ▶ La chambre de règlement à l'amiable.

Les compétences générales du tribunal de la famille sont déterminées par le nouvel article 572bis du Code judiciaire. Partant, sans préjudice des compétences spéciales reconnues au juge de paix et des législations particulières, le tribunal de la famille connaît par exemple :



- ▶ des demandes relatives à l'état des personnes (mariage, divorce, filiation, adoption, ...) ;
- ▶ des demandes relatives à l'autorité parentale, l'hébergement ou les droits aux relations personnelles à l'égard d'enfants mineurs ;
- ▶ des constats de l'impossibilité durable d'exercer l'autorité parentale visés à l'article 389 du Code civil;
- ▶ des demandes relatives à la protection des droits de garde et de visites transfrontières ;
- ▶ des demandes liées aux obligations alimentaires (à l'exception de celles qui sont liées au droit au revenu d'intégration sociale) ;
- ▶ des litiges relatifs à la détermination du ou des allocataires des allocations familiales relatives à des enfants dont les parents ne vivent plus ensemble, ainsi que des requêtes en opposition au paiement à l'allocataire.

La chambre de la jeunesse (désignée aussi comme Tribunal de la Jeunesse) est compétente pour les affaires concernant des mineurs en danger⁸ ou les mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction⁹. Lorsqu'un mineur est en situation de danger, c'est-à-dire lorsque son intégrité physique ou psychique est actuellement et gravement compromise soit par son comportement soit par celui de ses parents ou familiaux, et lorsqu'une personne refuse l'aide proposée par le SAJ et dont son accord est requis pour pouvoir mettre en œuvre une aide, le Parquet pourra être interpellé pour saisir ou non le Tribunal de la Jeunesse dans le but d'imposer une mesure d'aide au jeune et à sa famille (dans le cadre de l'article 38 du décret du 4 mars 1991).

Le Tribunal de la Jeunesse pourra, le cas échéant, choisir entre trois mesures :

- ▶ soumettre l'enfant, sa famille et ses proches ou l'un d'entre eux à des directives ou à un accompagnement d'ordre éducatif ;
- ▶ décider, dans des situations exceptionnelles, que l'enfant sera hébergé temporairement hors de son milieu familial de vie en vue de son traitement, de son éducation, de son instruction ou de sa formation professionnelle ;
- ▶ permettre à l'enfant, s'il a plus de seize ans, de se fixer dans une résidence autonome ou supervisée.

8 - Articles 38 et 39 du Décret du 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la Jeunesse, publié au moniteur belge le 12 juin 1991, et ses modifications.

9 - Loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, publiée au moniteur belge le 15 avril 1965, et ses modifications.



Dans chaque arrondissement judiciaire, un **directeur de l'aide à la jeunesse** qui dirige le **service de protection judiciaire** (SPJ) est chargé du suivi des mesures prises par le Tribunal de la jeunesse. Le SPJ est composé de deux sections : la section sociale et la section administrative. Le SPJ est également compétent pour assurer un accompagnement des jeunes qui ont commis un fait qualifié d'infraction et pour lequel une mesure a été adoptée par le Tribunal de la Jeunesse.

La mesure d'aide imposée par le Tribunal de la Jeunesse sera mise en œuvre par le Directeur de l'aide à la jeunesse avec l'aide de la section sociale (composée de délégués). Il revient au Directeur de décider des modalités d'application de la mesure. Ainsi, par exemple, le Directeur interviendra dans la définition d'un programme d'action éducative, dans le choix d'une institution ou d'une famille d'accueil, dans le suivi de l'évolution du jeune.

Les délégués du SPJ assurent également le suivi, dans leur milieu de vie ou en institution, des jeunes qui ont commis un fait qualifié infraction. Puisque le SPJ est un service d'aide spécialisé, il peut, dans le cadre de la mise en œuvre des mesures adoptées, mandater d'autres services d'aide spécialisée compétents. Enfin, il convient de rappeler que l'aide mise en place par le SPJ est une aide contrainte imposée par le Tribunal de la Jeunesse.

France

Les magistrats chargés de la protection de l'enfance et de la jeunesse

De nombreux magistrats sont amenés, pour différentes raisons, à intervenir auprès des enfants ou des jeunes, mais le juge des enfants est la figure emblématique de la protection de l'enfance dans le cadre de l'assistance éducative.

Juge des enfants¹⁰

Il y a au moins un tribunal pour enfants dans le ressort de chaque cour d'appel. Le tribunal pour enfants est composé d'un juge des enfants, président, et de plusieurs assesseurs. (C. org. jud., art. L. 252-1 à L. 252-5). Il préside le tribunal pour enfants sauf s'il a renvoyé l'affaire au tribunal. Il est désigné comme assesseur à la cour d'assises des mineurs. Le juge des enfants peut intervenir à l'égard d'un mineur, tant en matière pénale que civile et pour toutes les procédures concernant un mineur qu'il soit en danger ou délinquant. Cette continuité permet, dans la durée, une adaptation constante du suivi éducatif et une cohérence dans le choix et l'articulation des mesures. Elle garantit l'équilibre et la spécificité du système, qui associe l'intervention judiciaire au travail éducatif. L'unité des compétences civile et pénale du juge des enfants constitue encore le principe fondamental de la protection judiciaire des mineurs. Il peut, selon la situation, mettre en place des dispositions protectrices pour remédier à un état de danger ou des dispositions plus coercitives pour aider le mineur à se responsabiliser face à ses transgressions.

La double compétence du juge des enfants a été acquise au fil du temps. La première compétence confiée au juge des enfants a en effet concerné la matière pénale. L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante a, dans un premier temps, créé un juge des enfants spécialisé en matière pénale. Quinze ans après cette

10 - Sur ce juge, voir Dictionnaire Action sociale, éditions Legislatives, v. Protection judiciaire des mineurs



innovation, force fut de constater que le juge aux enfants disposait en matière pénale d'un éventail de mesures éducatives qui n'était pas offert aux enfants en danger non délinquants. L'exposé des motifs de l'Ordonnance du 23 décembre 1958 souligne notamment que « les moyens d'éducation mis, par l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, à la disposition du juge des enfants sont refusés à de nombreux enfants que leurs conditions de vie mettent en danger physique ou moral »¹¹. L'objectif de l'Ordonnance du 23 décembre 1958 fut donc de pallier cette inégalité de traitement injustifiée afin de renforcer la protection civile des mineurs.

C'est donc par ce texte que le juge des enfants a vu ses compétences s'étendre au droit civil. Il est alors intéressant de remarquer que la création de l'assistance éducative fut essentiellement motivée par la volonté d'offrir une protection équivalente aux enfants en danger et à ceux ayant commis des actes de délinquants¹². Or, en donnant compétence à la justice pour s'assurer de la protection des enfants en danger, cette ordonnance marqua un véritable tournant, la protection de l'enfance étant désormais une compétence partagée entre la justice, garante des droits et libertés individuelles, et l'administration¹³.

Néanmoins, puisqu'il existe déjà un juge compétent pour les affaires familiales, à savoir le juge aux affaires familiales près le Tribunal Judiciaire, il est légitime de se demander quelle serait la plus-value d'un juge des enfants en matière civile. L'élargissement des compétences du juge des enfants a permis à un juge, saisi de la situation d'un enfant, de prendre des mesures urgentes pour assurer sa sécurité. Le juge des enfants peut, en effet, agir d'office pour assurer la sécurité de l'enfant, alors que le juge aux affaires familiales doit attendre d'être saisi par l'un des parents. Or, il est fréquent que les parents se trouvent en difficulté pour effectuer des démarches judiciaires. Une mesure éducative a souvent pour objet de les aider à acquérir la capacité de faire valoir leurs droits. Il est donc important que le juge des enfants conserve cette capacité d'intervention et cette compétence pendant la durée de la procédure d'assistance éducative car il peut seul, dans certains cas, prendre des décisions urgentes adaptées à la problématique familiale et au danger immédiat encouru par l'enfant. Le risque de contrariété de décisions avec le juge aux affaires familiales, notamment au cours d'une procédure de divorce existe mais il est limité par la finalité de la procédure d'assistance éducative, et par conséquent, il est justifié par la poursuite de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Magistrat coordonnateur de la juridiction pour mineurs¹⁴

Un décret du 4 février 2008 a créé la fonction de magistrat coordonnateur des juridictions pour mineurs. Cette fonction vise à faciliter les relations institutionnelles et la circulation des informations tant à l'intérieur de la juridiction qu'en dehors de celle-ci. Lorsque, dans un tribunal judiciaire, plusieurs magistrats du siège sont chargés des fonctions de juge des enfants, le président du tribunal, après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège, désigne l'un d'entre eux pour organiser le service de la juridiction des mineurs et coordonner les relations de cette juridiction avec les services chargés de la mise en œuvre des mesures qu'elle peut prendre (C. org. jud., art. R. 212-37 et R. 251-3 Circ. DPJJ-SDK-K1/K3-1/2008, 20 oct. 2008).

11 - Exposé des motifs de l'Ordonnance du 23 décembre 1958, consultable sur : <https://www.onpe.gouv.fr/ressources/ordonnance-ndeg-58-1301-23-decembre-1958-relative-lenfance-et-ladolescence-en-danger>

12 - Etat social et protection de l'enfance, Flore Capelier, in Civitas Europa 2014/2 (N° 33), pages 43 à 56

13 - Etat social et protection de l'enfance, Flore Capelier, in Civitas Europa 2014/2 (N° 33), pages 43 à 56

14 - Extrait tiré du Dictionnaire Action sociale, Editions Legislatives, v. Protection judiciaire des mineurs



Conseiller délégué à la protection de l'enfant¹⁵

Le conseiller délégué à la protection de l'enfance (CDPE) anime et coordonne la justice des mineurs au niveau de la Cour d'appel. Il remplit une fonction de conseil auprès du premier président de la Cour d'appel sur l'ensemble des sujets relatifs à la protection de l'enfance et à l'enfance délinquante, il favorise l'échange des pratiques entre les juges des enfants de son ressort et développe au niveau régional les relations avec les interlocuteurs institutionnels de la justice des mineurs.

Il tient également un rôle d'observation du fonctionnement général des juridictions pour mineurs du ressort de la Cour. Il doit à cet égard établir au moins une fois par an un rapport sur le fonctionnement des tribunaux pour enfants du ressort de la Cour d'appel. Ce rapport, qui a vocation à nourrir la réflexion des juges pour enfants sur les pratiques, est transmis au premier président et aux présidents des tribunaux judiciaires dans lesquels existe un tribunal pour enfants. Le premier président communique ce rapport au ministre de la justice avec ses observations.

Le mandat du CDPE a une durée de 3 ans, renouvelable par arrêté du garde des Sceaux. Le CDPE préside la chambre spéciale des affaires de mineurs où il exerce les fonctions de rapporteur. Il siège également comme membre de la chambre de l'instruction lorsqu'elle a à statuer sur une affaire concernant un mineur (C. org. jud., art. L. 312-6 et R. 312-13 Circ. DPJJ-SDK-K1/K3-1/2008, 20 oct. 2008).

Procureur de la République

En matière de « justice des mineurs », l'article R.212-13 du Code de l'organisation judiciaire prévoit qu'au « sein de chaque tribunal de grande instance dans le ressort duquel, un tribunal pour enfants a son siège, un ou plusieurs magistrats du parquet désignés par le procureur général sont chargés spécialement des affaires concernant les mineurs ».

Ce ou ces magistrats du parquet assument deux missions distinctes. La première mission du parquet vise la protection de l'enfance et trouve son fondement dans les textes du Code civil. En matière civile, le rôle essentiel du procureur de la République est la saisine du juge des enfants, par une requête, en vue de l'ouverture d'une procédure d'assistance éducative.

Depuis la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance, avant de saisir le juge des enfants, il doit vérifier que le président du conseil départemental lui a bien rendu compte des actions dont ont déjà bénéficié le mineur et sa famille et des motifs du refus éventuel de la famille de collaborer avec le service de l'aide sociale à l'enfance. En cas de signalement par le président du conseil départemental de la situation d'un mineur en danger, le procureur informe le président du conseil départemental de la suite qu'il a réservée à sa transmission (CASF, art. L. 226-4). Sa fonction de représentant de la société et de ses valeurs lui donne la légitimité pour décider de saisir, ou non, le juge des enfants en vue d'une mesure de protection de l'enfance. Il est amené à élaborer une politique de prévention et d'intervention, en concertation avec les institutions locales. Il suit l'évolu-

15 - Extrait tiré du Dictionnaire Action sociale, Editions Legislatives, v. Protection judiciaire des mineurs



tion des dossiers d'assistance éducative et donne son avis aux différentes étapes de la procédure. Il peut aussi saisir le tribunal judiciaire d'une requête en retrait de l'autorité parentale ou pour une procédure de délaissement parental (C. civ., art. 378-1 et 381-1). « Partie jointe » dans les affaires relatives à la filiation, à l'organisation de la tutelle des mineurs dont il a communication, il doit faire connaître son avis sur l'application de la loi (C. pr. civ., art. 424 et 425). A ce titre, il intervient dans le contentieux de la délégation de l'autorité parentale, de la procédure de délaissement et de l'adoption (C. civ., art. 350).

La seconde mission du parquet consiste à lutter contre la délinquance des mineurs. Cette mission, dévolue par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945, est maintenue malgré l'abrogation intervenue le 1er octobre 2020 du fait de la réforme introduite par l'ordonnance du 11 septembre 2019 et instituant un code de la justice pénale des mineurs (CJPM). Le Code de la justice pénale des mineurs maintient en effet cette spécialisation par la désignation de magistrats du parquet spécialement chargés des affaires concernant les mineurs. En matière pénale, le parquet exerce l'action publique et à ce titre, décide d'engager ou non des poursuites pour des infractions dont un mineur a pu se rendre coupable. Il met en œuvre et contrôle toutes les mesures alternatives aux poursuites. Il revient également au procureur de la République d'engager des poursuites contre les auteurs d'infractions pénales dont un mineur pourrait être la victime.

Ces magistrats du parquet spécialisés dans les affaires concernant les mineurs sont donc les destinataires des plaintes et des signalements. Ils centralisent toutes les informations transmises par les services sociaux et les services de police et en informent les services de l'Aide sociale à l'enfance. Ils peuvent classer l'affaire sans suite s'ils estiment que les critères légaux ne sont pas réunis et le danger ou risque de danger n'est pas avéré. Ils peuvent aussi demander un complément d'informations auprès des services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE). En cas de danger avéré, le procureur peut également saisir le juge des enfants pour la mise en place d'une mesure de protection. Ils informent les services de l'Aide sociale à l'enfance des suites données au signalement.

Substitut général chargé des mineurs¹⁶

Au sein du parquet général de la Cour d'appel, le substitut général chargé des mineurs anime, coordonne et impulse les actions des parquets du ressort en matière d'intervention judiciaire à l'égard des mineurs. Il est également associé aux politiques publiques intéressant le ministère de la justice et concernant les mineurs. Il requiert devant la chambre spéciale des mineurs et devant la cour d'assises des mineurs (C. org. jud., art. R. 312-15).

Autres magistrats :

D'autres magistrats peuvent être amenés à intervenir :

- ▶ le juge d'instruction spécialement chargé des affaires concernant les mineurs. Il est désigné par le premier président de la cour d'appel sur proposition du procureur général. Il est obligatoirement saisi pour toute affaire criminelle concernant un mineur (C. org. jud., art. R. 213-13) ;

16 - Extrait tiré du Dictionnaire Action sociale, Editions Legislatives, v. Protection judiciaire des mineurs



► le juge aux affaires familiales compétent en matière d'exercice de l'autorité parentale. Depuis le 1er janvier 2010, il exerce également les fonctions de juge des tutelles des mineurs ; à ce titre, il est compétent pour connaître de l'émancipation, de l'administration légale, de la tutelle des mineurs et de la tutelle des pupilles de la nation (C. org. jud., art. L. 213-3-1).

Luxembourg

Le juge de la protection de la jeunesse

Au Luxembourg, le **juge de la protection de la jeunesse** (ancien juge de la jeunesse) est chargé de la protection de l'enfance. Le tribunal de la jeunesse peut en effet adopter des mesures de protection à l'encontre des mineurs en danger. L'article 1 de la loi la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse définit les mesures qu'un juge de la jeunesse peut prendre à l'égard des mineurs qui comparaissent devant lui. Il peut s'agir de mesures de garde, d'éducation et de préservation. Il peut selon les circonstances :

1. les réprimander et les laisser ou les rendre aux personnes qui en ont la garde en leur enjoignant, le cas échéant, de mieux les surveiller à l'avenir ;
2. les soumettre au régime de l'assistance éducative ;
3. les placer sous surveillance chez toute personne digne de confiance ou dans tout établissement approprié, même à l'étranger, en vue de leur hébergement, de leur traitement, de leur éducation, de leur instruction ou de leur formation professionnelle ;
4. les placer dans un établissement de rééducation de l'Etat

Le maintien du mineur dans son milieu peut être subordonnée à l'une ou plusieurs des conditions suivantes :

- fréquenter régulièrement un établissement scolaire d'enseignement ordinaire ou spécial ;
- accomplir une prestation éducative ou philanthropique en rapport avec son âge et ses ressources ;
- se soumettre aux directives pédagogiques et médicales d'un centre d'orientation éducative ou d'hygiène mentale

Les mesures ordonnées par le juge de la protection de la jeunesse prennent fin de plein droit à la majorité. Toutefois, le juge de la protection de la jeunesse peut, de l'accord de l'intéressé et si l'intérêt de ce dernier l'exige, prolonger l'une ou l'autre des mesures prévues ci-dessus pour un terme ne pouvant dépasser sa vingt et unième année. Dans ce cas, la mesure prend fin à l'expiration du délai fixé en accord avec l'intéressé ou lorsque celui-ci



atteint l'âge de vingt et un an. La fin de la mesure peut être ordonnée d'office par le juge, ou être demandée par l'intéressé.

Afin de prendre une mesure adaptée au mineur, le juge de la protection de la jeunesse ou le parquet peut demander des informations supplémentaires sur le mineur. Un signalement concernant un mineur en danger peut être adressé par simple courrier au juge de la protection de la jeunesse ou au service protection de la jeunesse du parquet. Le signalement peut émaner de toute personne ayant connaissance d'une situation qui pourrait constituer un danger pour un mineur.

Le service Central d'Assistance Social (SCAS) : Le service central d'assistance est un service du Parquet général. Il fait donc partie de l'administration judiciaire. Le SCAS travaille sous mandat judiciaire et sous contrôle du procureur général d'Etat. Le service ne peut donc recevoir des missions que des juridictions et de l'administration judiciaire, à l'exception du « service d'aide aux victimes ». Le service central d'assistance social se compose de quatre services : le service des tutelles, le service de probation, le service d'aide aux victimes et le service de la protection de la jeunesse. Ce dernier service joue un rôle actif en matière de protection des enfants. Le SCAS est chargé de l'exécution des mesures prises par le juge de la protection de la jeunesse et par le juge aux affaires familiales. Le service collabore donc étroitement avec ces deux juges.

Le service de la protection de la jeunesse est composé du service des œuvres philanthropiques et éducatives, du service des enquêtes sociales ainsi que du service des assistances éducatives. Il réalise également des enquêtes pour le juge de la protection de la jeunesse et le juge aux affaires familiales. En effet, dans le cadre de la loi sur la protection de la Jeunesse du 10 août 1992, la section des enquêtes sociales du SCAS est chargée de réaliser des enquêtes sociales sous mandat judiciaire.

c) La place de la famille : la recherche d'un consensus familial

La famille est bien évidemment un acteur de la politique sociale de protection de l'enfance et de la jeunesse. À différents stades de la procédure, cette protection nécessitera son intervention et son assentiment. Ceci tient au fait que l'éducation d'un enfant ou d'un adolescent, ainsi que sa protection effective, sont, en premier lieu, du ressort de la responsabilité des parents.

Allemagne

Le droit des parents « à éduquer leur enfant » est prévu par l'article 6 de la Loi fondamentale allemande. Grâce à l'inclusion de ce droit dans les droits fondamentaux, le législateur allemand fait profiter ce droit de la protection relevant de l'ordre public. L'article 6 poursuit en précisant encore que les soins et l'éducation des enfants relèvent de la responsabilité des parents. Il s'agit donc d'un droit mais aussi d'un devoir dont le contrôle sera assumé par les pouvoirs publics.

Le droit « à éduquer son enfant » est par conséquent considéré comme un droit naturel reconnu aux parents. Toutefois, l'article 6 de la Loi fondamentale prévoit des limites. Ainsi, un enfant pourra être retiré à sa famille en cas de défaillance des parents dans l'éducation donnée ou en cas de maltraitance au sens de négligence. Est visé



ici un danger pour le bien-être de l'enfant. Dans ce cas, les parents peuvent se voir privés, au moins de manière temporaire, de leur droit à éduquer leurs enfants et ces derniers seront retirés de la famille.

Néanmoins, la Loi fondamentale n'est pas le seul texte à protéger le droit à l'éducation des enfants par leurs parents. Le Code civil allemand (BGB) comporte de nombreuses dispositions consacrées à ce sujet et relatives à l'autorité parentale. Toutes les modalités du droit à éduquer son enfant se trouvent au quatrième livre du BGB (§§ 1297 à 1921), entièrement consacré au droit de la famille allemand. Le § 1631 du BGB définit le contenu et les limites des soins sur la personne de l'enfant (*Personensorge*) et constituait ainsi la base légale de l'autorité parentale. Par « soins sur la personne de l'enfant », le législateur inclut les soins, l'éducation, la prise en charge au quotidien ainsi que la détermination de sa résidence. En outre, le paragraphe exige une éducation non violente et la garantie de l'intégrité physique et mentale de l'enfant. Par l'article 1631 du BGB, le législateur allemand donne également aux parents la possibilité, sur demande, d'obtenir un soutien spécialisé dans l'exercice du droit à éduquer leur enfant ou à lui apporter certains soins.

Le § 1 du livre VIII du Code social allemand précise également que le droit des parents à éduquer leur enfant ne s'applique pas sans restriction. Les obligations des titulaires légaux en matière de soins sont prévues et détaillées au début du livre VIII du Code social. L'État doit alors veiller à ce que les parents respectent ce « primat d'éducation ». Cela signifie que les parents ont, en principe, toute liberté de décider de son exercice. Dès lors, le devoir de protection de l'État ne s'exerce que lorsque la protection effective de l'enfant ou du jeune est remise en question et quand une mise en danger du bien-être de l'enfant a été constatée.

Il y aura mise en danger de l'intérêt supérieur de l'enfant lorsque plusieurs professionnels, agissant de manière collégiale, estiment qu'une menace concrète pèse actuellement sur le bien-être physique, intellectuel ou psychique de l'enfant ou du jeune. La mise en danger du bien-être de l'enfant suppose un préjudice déjà survenu pour l'enfant ou le jeune ou un danger existant dans une mesure telle qu'on peut prévoir avec une quasi-certitude qu'il constituera un préjudice important pour la suite du développement de l'enfant (tel que jugé par la Cour Fédérale de justice en 2019). Autrement dit, « une mise en danger à moyen ou long terme du bien de l'enfant ne constitue pas une menace durable sérieuse pour le bien de l'enfant » (Décision de la Cour Constitutionnelle Fédérale 160/14). Dans ce contexte, une intervention de l'État n'est envisageable que lorsque les objectifs éducatifs (le cas échéant aussi un seul d'entre eux, par exemple les soins médicaux) ne sont globalement pas respectés, ou lorsque l'enfant ou le jeune fait l'objet d'une négligence manifeste dans son droit individuel à bénéficier de soins et d'une éducation de la part de ses parents.

L'accord des parents en cas de mesure éducative

Les parents ont un droit de codécision sur les mesures éducatives. Si les parents et les enfants reçoivent de l'aide pour leur éducation, l'Office de protection de la Jeunesse (*Jugendamt*) doit tenir compte du choix et des souhaits des parents (§ 5 livre VII du SGB).¹⁷ Ce droit concerne le choix de l'institution ou du service (pour la

17 - Comp.: BMFSFJ, Kinder- und Jugendhilfe, Aches Buch Sozialgesetzbuch, sous: <https://www.bmfsfj.de/blob/94106/40b8c4734ba05dad4639ca34908ca367/kinder-und-jugendhilfegesetz--sgb-viii-data.pdf>, page 54.



fourniture d'une aide), il suppose donc une décision sur l'octroi de l'aide appropriée et nécessaire dans des cas individuels.¹⁸ La base de l'accord et de la gestion des mesures éducatives est le plan d'aide qui est élaboré et mis à jour conjointement par des spécialistes, des enfants, des adolescents et des parents (§ 36 livre 5 du SGB).

Le souhait, exprimé sur la base de ce droit, doit être dirigé vers la manière dont se déploie l'aide.¹⁹ Exceptionnellement, cela inclut également la forme d'aide, si le besoin en vertu de la protection de la jeunesse peut être couvert par plusieurs types de mesures dans des cas individuels.²⁰

L'Office de protection de la Jeunesse a l'obligation de travailler avec les parents. Plus l'accord entre l'Office de protection de la Jeunesse, l'institution, les parents et l'enfant ou l'adolescent est satisfaisant, plus tôt l'aide peut réellement permettre de sortir de la crise.

L'Office de protection de la Jeunesse peut aussi se tromper ou prendre une décision qui – pour quelque raison que ce soit – n'est pas acceptée. Les personnes concernées ont alors la possibilité d'agir pour protéger leurs droits et représenter leurs intérêts. Si les réclamations, les requêtes ou les oppositions sont inefficaces, il est possible de saisir le juge. Les juridictions administratives sont compétentes pour toutes les affaires où il s'agit de prestations (refus de prestations, prestations autres que celles souhaitées). La plupart du temps, les parents ou les enfants ne peuvent y faire face seuls. Ils devront alors demander de l'aide. Ils peuvent obtenir des premiers conseils dans un centre d'aide et d'accueil, pendant des heures de consultation de l'association allemande de protection d'enfance (*Kinderschutzbund*), chez une Ombudsstelle, chez un représentant des enfants (*Kinderbeauftragte*) ou dans un service de conseil aux citoyens (*Bürgerberatung*). Le tribunal de la famille veille sur les activités de l'Office de protection de la Jeunesse en tant que tuteur ou curateur officiel.²¹

Belgique

Un aperçu dans la législation en vigueur en Belgique francophone permet de constater la place centrale occupée par la famille en matière de protection de l'enfance. Tout d'abord, à la fois la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse²², à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait et le décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la jeunesse rejoignent la Convention internationale des droits de l'enfant en réaffirmant l'importance prioritaire du milieu familial et du rôle des parents, ce qui, par conséquence, fait du placement une mesure non-souhaitable, à éviter. Ensuite, la loi de 1965, reformée en 2006, rappelle en préambule le rôle des parents dans l'entretien, l'éducation et la surveillance de leurs enfants dont ils ne doivent être séparés que si le maintien sous l'autorité parentale semble contre-indiqué. Ainsi, au sens de l'article 37 § 2, troisième alinéa, les mesures permettant le maintien de l'enfant dans son milieu de vie familial sont à privilégier par rapport au placement. De plus, le tribunal de la jeunesse doit préférer le placement en régime ouvert au placement en régime fermé.

18 - Wiesner/Wiesner SGB VIII § 5 Rn. 8.

19 - BVerwG NJW 1984, 2586.

20 - Wiesner/Wiesner SGB VIII § 5 Rn. 11.

21 - Comp.: BMFSFJ, Kinder- und Jugendhilfe, Aches Buch Sozialgesetzbuch, sous: <https://www.bmfsfj.de/blob/94106/40b8c4734ba05dad4639ca34908ca367/kinder-und-jugendhilfegesetz--sgb-viii-data.pdf>, page 54.

22 - Loi relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, abrufbar unter: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1965040803



Enfin, la prééminence de la famille se matérialise aussi dans la rédaction du Décret code du 18 janvier 2018. La famille dispose explicitement de droits, ce qui apparaît clairement du titre 2 se nommant “Les droits des enfants, de leur famille et de leurs familiers”. Il en résulte, à titre d’exemple, que “l’enfant, sa famille et ses familiers sont associés aux décisions qui concernent l’enfant et à l’exécution de celles-ci, sauf en cas d’impossibilité dûment établie.”²³. Que ce soit en matière d’information²⁴ ou de consultation²⁵, la famille joue donc un rôle fondamental.

France

En France, pour la mise en place d’une mesure administrative, l’accord des parents est nécessaire. Cette adhésion fut remise au centre par la loi du 5 mars 2007 consacrant la primauté de la protection administrative sur la protection judiciaire. La protection judiciaire n’intervient qu’en cas de refus des parents ou d’impossibilité de rechercher leur accord.

L’implication et le dialogue avec les parents sont constamment recherchés notamment par la cellule départementale de recueil, de traitement et d’évaluation des informations préoccupantes ou encore par le juge des enfants avant d’arrêter toute décision. Les parents sont accompagnés au quotidien par les associations qui gèrent les maisons d’enfants à caractère social (MECS) et autres structures d’accueil des enfants et l’ensemble des travailleurs sociaux, assistant de service social, éducateur spécialisé, éducateur de jeunes enfants, éducateur technique spécialisé, conseiller en économie sociale et familiale, moniteur éducateur, ou technicien de l’intervention sociale et familiale.

La protection de l’enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l’exercice de leurs responsabilités éducatives, d’accompagner les familles et d’assurer une prise en charge partielle ou totale des mineurs²⁶. 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 concernant²⁷.

Le juge des enfants s’efforcera toujours de recueillir l’adhésion de la famille à une mesure envisagée. Il procède à l’audience des parents ou des personnes détentrices de l’autorité parentale et à des débats contradictoires avant d’arrêter toute décision.

La participation des familles dans la protection de l’enfance est d’autant plus promue dans la mesure où le législateur privilégie une action de nature administrative qui se veut consentie par l’usager.

De nouveaux outils juridiques ont été introduits en 2007 par le législateur, notamment le projet pour l’enfant qui doit être établi « par les services départementaux et les titulaires de l’autorité parentale » selon l’art. L223-1 du Code de l’action sociale et des familles.

23 - Décret Code du 18 janvier 2018 Titre 2 Chapitre 1 Article 22

24 - Voir par exemple Décret code de 18 janvier 2018 Titre 2 Chapitre 1 Article 21

25 - Id. Article 22

26 - Art. L112-3 Code de l’action sociale et des familles

27 - Art. L112-4 Code de l’action sociale et des familles



Récemment on assiste à une contractualisation posant de nouvelles questions juridiques liées notamment à la nature juridique incertaine des engagements pris par l'utilisateur et par l'administration²⁸. Comment des parents ou des enfants insuffisamment autonomes, ou conscients de leur situation peuvent-ils s'investir dans un tel contrat²⁹? La recherche du consentement de l'utilisateur, de ses parents et sa participation effective ne sont pas les garanties d'une protection optimale de l'enfant. L'intérêt de l'enfant peut au contraire impliquer une saisine rapide du juge des enfants sans recherche de cette implication familiale.

Les conditions de saisine du juge des enfants par le président du conseil général ont été durcies par la réforme du 5 mars 2007. Ainsi, les services de l'aide sociale à l'enfance sont-ils tenus de rechercher par tous les moyens l'accord écrit des responsables légaux du mineur. L'autorité judiciaire ne pourra être saisie que si l'enfant est en danger et que la famille refuse expressément les propositions faites par le service.

Enfin, à défaut de désaccord explicite des titulaires de l'autorité parentale, le président du conseil général doit pouvoir démontrer que les actions administratives mises en œuvre n'ont pas permis de remédier à la situation de danger encouru par l'enfant ou qu'il a été impossible d'évaluer la situation.

Luxembourg

Au Luxembourg, le juge de la protection de la jeunesse essaye, dans la mesure du possible, de maintenir le mineur dans son milieu familial. Si la situation le permet, il soumet le mineur au régime de l'assistance éducative. L'enfant est alors maintenu dans son milieu familial et les parents conservent sur lui l'autorité parentale. Toutefois, si le juge décide que l'enfant ne peut pas rester dans sa famille, il doit alors procéder à un placement judiciaire de l'enfant. L'adoption d'une mesure d'assistance éducative ou de placement ne requiert pas l'accord de la famille. Ce n'est pas pour autant que la famille est totalement laissée de côté. En effet, l'article 9 de la loi du 10 août 1992³⁰ précise que le juge de la jeunesse « est tenu de réexaminer la situation et de prendre une décision définitive dans les quinze jours au plus tard, après avoir entendu ou du moins appelé les parents, tuteurs ou autres personnes ayant la garde du mineur ».

La décision de retirer l'enfant de son milieu familial emporte des conséquences importantes sur la famille. A ce titre, il est important de s'interroger sur la place de la famille dans l'adoption d'une mesure de placement. La décision de placement judiciaire se fonde sur la loi relative à la protection de la jeunesse³¹. Le jugement est rendu par le tribunal de la jeunesse. Qui dit jugement et tribunal de la jeunesse dit débat contradictoire devant le Juge. Les familles participent à ce débat. Elles peuvent ainsi tenter de convaincre le juge que le placement de leur enfant n'est pas nécessaire. Les familles bénéficient du droit à l'assistance d'un avocat. Dans le cas où les familles ne disposent pas des moyens suffisants pour s'offrir les services d'un avocat, elles peuvent toujours avoir recours à l'assistance judiciaire. L'État prendra alors en charge les frais d'avocat. Il convient de noter que le mineur a également le droit de se faire assister par un avocat si le juge l'estime nécessaire.

28 - Capelier, Flore. « Etat social et protection de l'enfance », Civitas Europa, vol. 33, no. 2, 2014, pp. 43-56.

29 - ibid.

30 - Loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, sous: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1992/08/10/n3/jo>

31 - ebd.



Une fois le jugement rendu, la famille, qu'il s'agisse des parents ou du mineur, a le droit de faire appel et de porter l'affaire devant la Chambre de la Jeunesse de la Cour d'Appel. Un nouveau débat contradictoire aura alors lieu devant un nouveau juge, avec un nouveau parquet.

Toutefois, le placement des enfants en danger n'est pas toujours prononcé à la suite d'un débat contradictoire. En effet, en cas d'urgence, lorsque le juge considère que le mineur encoure un danger imminent et qu'il faut l'éloigner de son milieu familial, le juge peut prendre une mesure de garde provisoire. Cette mesure est adoptée sans débat contradictoire. Dès l'adoption d'une mesure de garde provisoire, les parents se voient retirer leur autorité parentale sur leur enfant. La famille peut néanmoins demander la mainlevée d'une telle mesure. Cette demande doit être faite par lettre écrite au Tribunal de la Jeunesse. Dans tel cas, le Tribunal est tenu d'organiser une audience dans un délai de trois jours. Au cours de cette audience aura lieu un débat contradictoire où la famille pourra alors tenter d'expliquer pourquoi l'adoption de cette mesure de garde n'était pas justifiée.

Un an après le rendu du jugement, la famille peut ressaisir le juge pour en demander la révision. Cependant, même en l'absence de toute demande, le juge a l'obligation de revoir les situations tous les trois ans.

1.2.1.2 Acteurs spécifiques à chaque versant

Tout d'abord, certains acteurs ne se retrouvent pas dans certaines régions, notamment en matière de protection des droits fondamentaux des enfants (a). Ensuite, même si la dualité autorités judiciaires et extrajudiciaires est commune à tous les versants, l'ordre d'intervention de ces acteurs et leur primauté ne sont pas forcément identiques (b). Enfin, il est important de souligner qu'en fonction des régions, plusieurs juges peuvent intervenir en matière familiale qu'il s'agisse de questions liées à l'enfance en danger ou à la responsabilité ou à l'autorité parentale (c).

a) Acteurs intervenants pour la défense des droits fondamentaux des enfants

Certaines régions bénéficient de défenseurs des droits, véritables services publics de défense et d'application des droits des enfants. Les compétences et les missions de ces services varient d'une région à une autre. Dans certaines régions, comme la Sarre, le service de *Ombustelle* peut se contenter de proposer un service de médiation extrajudiciaire, tandis que dans d'autres ordres juridiques, les défenseurs des droits des enfants se sont vu confier une mission de protection des droits de valeur constitutionnelle.

Allemagne

Il existe en Sarre un **service de médiation (*Ombustelle*)**.³² Il s'agit d'un point de contact pour les plaintes et les questions survenant dans le cadre d'une demande de prestation d'aide déposée auprès du Bureau d'aide sociale – comme, par exemple, la demande d'une assurance minimale ou d'une allocation logement. En cas de difficultés ou de conflits, ce service pourra conseiller et proposer une médiation. Il est important de noter que le service sarrois de médiation ne peut pas intervenir si un dossier de plainte fait l'objet d'un recours en justice.

³² - <https://www.regionalverband-saarbruecken.de/soziales/ombudsstelle/>



Tout comme dans la Sarre, il existe en Rhénanie-Palatinat la figure de l'ombudsman pour les enfants et les jeunes (Ombudsstelle für Kinder und Jugendliche)³³. Il convient de noter que tous les ombudsman allemands sont reliés grâce à un réseau fédéral (Bundesnetzwerk Ombudsstelle in der Kinder- und Jugendhilfe³⁴). Néanmoins, du fait du caractère hautement décentralisé du système fédéral allemand, des différences perdurent dans la pratique de chaque *land*.

Belgique

Le **Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (DGDE)**, compétente pour la Fédération Wallonie-Bruxelles, est chargé de faire respecter les droits et intérêts de l'enfant. C'est une institution publique indépendante instituée en Belgique par le décret du 20 juin 2002 et l'arrêté du 19 décembre 2002.³⁵ Le Délégué général défend les droits de tous les enfants en Fédération Wallonie-Bruxelles. Il s'occupe des problèmes de jeunes de moins de 18 ans, dans différents domaines : éducation, aide à la jeunesse, justice, placement, santé, handicap, logement, voire maltraitance. Parmi ses missions, le délégué général :

1. assure la promotion des droits et intérêts de l'enfant et organise des actions d'information sur ces droits et intérêts et leur respect effectif ;
2. informe les personnes privées, physiques ou morales et les personnes de droit public, des droits et intérêts des enfants ;
3. vérifie l'application correcte des lois, décrets, ordonnances et réglementations qui concernent les enfants ;
4. soumet au Gouvernement, au Parlement et à toute autorité compétente à l'égard des enfants, toute proposition visant à adapter la réglementation en vigueur, en vue d'une protection plus complète et plus efficace des droits des enfants et fait en ces matières toute recommandation nécessaire ;
5. reçoit, de toute personne physique ou morale intéressée, les informations, les plaintes ou les demandes de médiation relatives aux atteintes portées aux droits et intérêts des enfants ;
6. mène à la demande du Parlement toutes les investigations sur le fonctionnement des services administratifs de la Communauté française concernés par cette mission.

33 - <http://www.ombudsstelle-rlp.de/2017/12/13/bundesnetzwerk-ombudschaft-in-der-kinder-und-jugendhilfe/>

34 - <https://ombudschaft-jugendhilfe.de>

35 - <http://www.jeminforme.be/index.php/droits-citoyennete/droits-de-l-enfant/droits-de-l-enfant-adresses>



Le délégué général bénéficie de la liberté d'action et d'expression nécessaire à l'exercice de sa mission et est tenu au devoir de réserve que lui impose celui-ci. À ce titre, il agit en toute indépendance et ne peut être relevé de sa charge en raison d'actes qu'il accomplit dans le cadre de sa mission.

France

En France, la fonction de protection des droits s'incarne en la personne du Défenseur des droits. Une première autorité indépendante chargée de la défense des droits des mineurs a été créée par une loi du 6 mars 2000 : le Défenseur des enfants³⁶. Depuis 1er mai 2011, suite à la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008³⁷, le Défenseur des enfants a fusionné avec d'autres autorités administratives indépendantes. Cette nouvelle institution a alors englobé l'ensemble des missions dévolues jusqu'alors au Défenseur des enfants, à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), au Médiateur de la République et à la Commission nationale déontologie et sécurité (CNDS).

Ainsi, la défense et la promotion des droits de l'enfant entrent dans les attributions du Défenseur des droits. Cependant, ce dernier est assisté par un adjoint - le Défenseur des enfants - auquel il peut déléguer une partie de ses attributions et par un collègue qu'il préside. Ce collègue est constitué, outre que par le Défenseur des enfants, par son vice-président et six personnes qualifiées³⁸. Au cours de son mandat de six ans non renouvelable, le Défenseur défend les droits de tous les citoyens français mais joue un rôle particulier en matière de protection des droits des enfants français, qu'ils soient en France ou à l'étranger, et ceux des enfants étrangers situés sur le territoire français. Il peut être saisi par :

- ▶ Un enfant ou un mineur de moins de 18 ans ;
- ▶ Les membres de la famille de l'enfant ou ses représentants légaux ;
- ▶ Les services médicaux ou sociaux ;
- ▶ Une association dont les statuts défendent les droits de l'enfant ;
- ▶ Un parlementaire français ou un élu français du Parlement européen ;
- ▶ Une institution étrangère qui a les mêmes fonctions que le Défenseur des droits.

36 - Loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants, <https://www-elnet-fr.bases-doc.univ-lorraine.fr/documentation/Document?id=T170762&scrll=T170762-N2&FromId=Y4066>

37 - Article 71-1 de la Constitution française

38 - Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, <https://www-elnet-fr.bases-doc.univ-lorraine.fr/documentation/Document?id=T200303&scrll=T200303-80&FromId=Y4066>



Le Défenseur des droits peut également se saisir d'office lorsqu'il estime que son intervention est nécessaire³⁹. Son champ d'intervention est très vaste : protection de l'enfance, santé et handicap, justice pénale, adoption, scolarisation pour tous, mineurs étrangers⁴⁰. Le Défenseur des droits est chargé de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France.

Luxembourg

L'Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant (« Ombuds-Comité fier d'Rechter vum Kand », ORK) a été institué par la loi du 25 juillet 2002. Toutefois, en 2020 cette instance a été remplacée par **l'Ombudsman pour enfants et jeunes** (« Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher », OKaJu).⁴¹ L'Ombudsman veille à l'application de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant signée le 20 novembre 1989 à New York et ratifiée par le Luxembourg le 20 décembre 1993. L'OKaJu a pour mission de veiller à la sauvegarde et à la promotion des droits et intérêts des enfants. Il est nommé pour un mandat unique de 8 ans.

Les missions de l'Okaju sont définies dans l'article 1er de la loi du 1er avril 2020.⁴² En 2019, l'ancien ORK avait été saisi de 129 nouveaux dossiers et pris la défense de 250 enfants. L'OKaJu peut être saisi par l'enfant lui-même, par les détenteurs de l'autorité parentale, par toute personne ayant un lien de parenté, par le conjoint ou partenaire bénéficiaire d'un mandat d'éducation quotidienne ou par un tiers ayant la garde de l'enfant.⁴³

b) Acteurs administratifs, acteurs judiciaires : principe de subsidiarité

Dans chaque région, la politique sociale de protection de l'enfance et de la jeunesse est mise en œuvre à deux échelles, une échelle institutionnelle et une échelle judiciaire. Il s'agit ici de s'interroger sur l'articulation et sur les rôles respectifs de ces acteurs. Sur ce point encore, les réponses varient d'une région à une autre. Les différentes politiques mises en place visent à ne faire intervenir le corps judiciaire que de manière subsidiaire. Les aides sont avant tout extrajudiciaires et ce n'est qu'en cas d'échec ou de situation grave, que les tribunaux interviendront.

Allemagne

En règle générale, le respect de l'intérêt supérieur de l'enfance est assuré en première ligne par les Offices de protection de la Jeunesse (*Jugendamt*). Cependant, il découle du § 8a alinéa 2 du 8ème livre du Code social que les services d'aide sociale à l'enfance ont l'obligation de faire appel au tribunal aux affaires familiales (*Familiengericht*) lorsque des mesures relevant du juge aux affaires familiales s'avèrent nécessaires pour écarter une mise en danger du bien-être de l'enfant.

Ce sera le cas lorsque les titulaires de l'autorité parentale qui demeurent en règle générale les parents, refusent de participer aux mesures d'aide ou que des décisions relatives au droit de garde sont nécessaires.

39 - <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/competences/missions-objectifs/defense-des-droits-de-lenfant>

40 - Id. site [defenseurdesdroits.fr](https://www.defenseurdesdroits.fr)

41 - Loi du 1er avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher

42 - <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/04/01/a282/jo>

43 - <https://www.wort.lu/fr/luxembourg/la-protection-de-l-enfance-fait-un-grand-pas-5e4427edda2cc1784e356114>



Ainsi, le tribunal aux affaires familiales peut contribuer à clarifier la situation grâce au panel de mesures à sa disposition comme par exemple ordonner une expertise. En ordonnant des mesures coercitives, le juge peut aussi contraindre les titulaires de l'autorité parentale à collaborer avec l'Office de protection de la Jeunesse.

Les tribunaux ne sont cependant pas habilités à ordonner des prestations sociales au sens du 8ème livre du Code social. La décision d'attribution de ces services est de la seule compétence des Offices de la Jeunesse.

Belgique : *l'articulation instances judiciaires et extrajudiciaires*

Le passage par le SAJ est obligatoire avant la saisine du Tribunal de la Jeunesse par le Procureur du Roi. Lorsque l'intégrité physique ou psychique de l'enfant mineur est actuellement et gravement compromise et lorsqu'une des personnes investies de l'autorité parentale ou ayant la garde de l'enfant en droit ou en fait refuse l'aide du Conseiller ou néglige de la mettre en œuvre ou en cas de nécessité urgente de pourvoir au placement d'un enfant dont l'intégrité physique ou psychique est exposée directement et actuellement à un péril grave et à défaut des accords requis pour que le Conseiller puisse mettre en œuvre une aide, le Conseiller informe le Parquet jeunesse de la situation du jeune.

Dans le secteur de la protection de la jeunesse, le jeune et sa famille confrontés à des problèmes d'ordre social peuvent bénéficier de deux types d'aide sans forcément passer par le tribunal de la jeunesse, celui-ci ne gardant compétence qu'en matière d'aide imposée.

► L'aide devient un droit, notamment via l'aide sociale générale. Celle-ci est proposée lorsque la demande est spontanée, et est dispensée par des services de première ligne : [centres publics d'action sociale](#), [centres de santé mentale](#) et [centres psycho-médicosociaux](#).

► A côté de cela, une aide sociale spécialisée est également possible, le plus souvent de façon négociée et acceptée, grâce à l'intervention d'un [service de l'aide à la jeunesse \(SAJ\)](#), dirigé par un conseiller de l'aide à la jeunesse. L'accord écrit des intéressés est requis à ce stade de l'intervention, c'est à dire des personnes détentrices de l'autorité parentale mais également du jeune de plus de 14 ans ou, si celui-ci a entre 12 et 14 ans, moyennant l'assistance d'un avocat.

Des enfants ou des parents qui rencontrent des difficultés peuvent aussi s'adresser directement (sans mandat) à des [services d'actions en milieu ouvert \(AMOK\)](#) qui pourront les aider ou, le cas échéant, les orienter vers des dispositifs propres à l'aide souhaitée.

Si un accord n'est pas trouvé avec les parents et l'enfant et que le mineur se trouve en situation de danger, le dossier est remis au parquet qui décidera ou pas de mener la demande en justice.



France

La loi du 5 mars 2007 a posé le principe de la primauté de la protection administrative sur celle de la protection judiciaire⁴⁴. L'article L. 226-4 du Code de l'action sociale et des familles consacre la **subsidiarité de l'intervention judiciaire**, subsidiaire ne signifiant pas ici de moindre valeur, mais qu'elle intervient après échec ou impossibilité de la mise en œuvre de la protection sociale (appelée improprement « *protection administrative* »)⁴⁵. En d'autres termes, cette loi « est venue rappeler la primauté de l'action sociale territoriale - relevant des conseils généraux - sur l'intervention judiciaire – compétence de l'État - qui doit n'être que résiduelle. (...) Les problèmes familiaux ne se traitent pas *a priori* en justice même si la justice des enfants contribue à résoudre nombre de difficultés »⁴⁶. Le législateur semble alors privilégier l'action administrative des services de l'aide sociale à l'enfance vis-à-vis d'une décision contraignante prononcée par le juge des enfants⁴⁷. Pour clarifier les relations entre la protection administrative et judiciaire, il est prévu que la mise à l'abri provisoire du mineur, lorsqu'elle est nécessaire et qu'elle est possible, doit être envisagée prioritairement dans le cadre de la protection administrative. La loi organise ainsi le circuit des signalements dans le but de limiter l'intervention judiciaire aux situations les plus graves.

La saisine de l'autorité judiciaire par le département⁴⁸

Le président du conseil départemental doit saisir « sans délai » le procureur de la République⁴⁹, aux fins de saisine du juge des enfants, lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article [375](#) du code civil et :

► qu'il a déjà fait l'objet d'une ou de plusieurs actions mises en œuvre par les services de l'ASE qui n'ont pas permis de remédier à la situation. Les mesures concernées recouvrent les diverses aides à domicile visées à l'article [L. 222-3](#) du code de l'action sociale et des familles (action d'un technicien de l'intervention sociale et familiale ou d'une aide-ménagère, intervention d'un service d'action éducative, ou encore versement de secours exceptionnels). Il s'agit également des mesures de prise en charge de l'enfant par le service de l'ASE, dans le cadre d'un accueil à temps partiel ou complet, modulable selon ses besoins, prévues à l'article [L. 222-5](#) (1°) du code de l'action sociale et des familles ou dans le cadre d'un accueil à la journée prévu à l'article [L. 222-4-2](#) ;

► que, bien que n'ayant fait l'objet d'aucune de ces actions, celles-ci ne peuvent être mises en place en raison du refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'ASE ou de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service ;

44 - Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000823100&categorieLien=id>

45 - La loi réformant la protection de l'enfance : une avancée de la protection, un recul des droits. Pierre Verdier, in Journal du droit des jeunes 2007/5 (N° 265), pages 22 à 31

46 - À quel prix améliorer la protection de l'enfance ?, Claude Roméo et Jean-Pierre Rosenczveig, in Journal du droit des jeunes 2014/10 (N° 340), pages 9 à 12

47 - Capelier Flore, « Etat social et protection de l'enfance », Civitas Europa, 2014/2 (N° 33), p. 43-56. URL : <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2014-2-page-43.htm>

48 - Sur ce passage voir Dictionnaire Action Sociale, Editions législatives, v. Protection de l'enfance, n°67 ets.

49 - Art. L226-4 Code de l'action sociale et des familles



- ▶ que ce danger est grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitance.

Le président du conseil départemental doit, enfin, aviser sans délai le procureur de la République lorsqu'un mineur est présumé être en situation de danger au sens de l'article 375 du Code civil mais qu'il est impossible d'évaluer cette situation. Il fait connaître au procureur de la République les actions déjà menées, le cas échéant, auprès de la famille. Ce dernier informe, de son côté, l'élu des suites qui ont été données à sa saisine « dans les meilleurs délais ». La loi n° 2012-301 du 5 mars 2012 relative au suivi des enfants en danger précise encore ces critères⁵⁰. En cas de changement de département d'une famille bénéficiaire d'une prestation d'aide sociale à l'enfance (hors aide financière) ou d'une mesure judiciaire de protection de l'enfance et en l'absence d'information sur sa nouvelle adresse, le président du conseil départemental du département d'origine avise sans délai l'autorité judiciaire de la situation. Le texte limite, néanmoins, cette obligation d'information aux cas où l'interruption de l'évaluation ou du traitement de l'information préoccupante, de la prestation d'aide sociale à l'enfance ou de la mesure judiciaire de protection de l'enfance met en danger le mineur concerné (CASF, art. L. 226-3-2). En cas de saisine de l'autorité judiciaire, le président du conseil départemental doit en informer par écrit les parents de l'enfant ou son représentant légal (CASF, art. L. 226-5). A défaut, il engage sa responsabilité. La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant⁵¹ enjoint le président du conseil départemental à saisir le procureur de la République de toute situation de personnes se présentant comme mineur non accompagné (MNA) sur son territoire au plus tard à la fin d'une période de 5 jours d'accueil provisoire d'urgence (CASF, art. L. 221-2-2C. civ., art. 375-5, al. 3).

La saisine directe de l'autorité judiciaire

La plupart des signalements ont désormais vocation à être centralisés par le département. Le législateur a toutefois conservé une possibilité de saisine directe du procureur de la République par les professionnels de l'enfance ou une saisine directe du juge des enfants.

Saisine directe du procureur : Face à une situation grave, deux catégories de personnes peuvent aviser directement le procureur de la République :

- ▶ toute personne travaillant dans un service public ou un établissement public ou privé susceptible de connaître des situations de mineurs en danger ou qui risquent de l'être
- ▶ ou toute personne travaillant dans une association concourant à la protection de l'enfance.

Cette dernière doit alors adresser une copie de cette transmission au président du conseil départemental, c'est-à-dire à la cellule départementale de recueil des informations préoccupantes (CASF, art. L. 226-4, II). **Afin de respecter le principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire par rapport à celle des départements**, les parquets

50 - Loi n° 2012-301 du 5 mars 2012 relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2012/3/5/SCSX1104582L/jo/texte>

51 - Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032205234&categorieLien=id>



sont invités à apprécier si ce critère de gravité est suffisamment caractérisé. A défaut, il devra renvoyer la situation au président du conseil départemental. Notons que c'est le critère de gravité et non celui de l'urgence qui justifie la saisine directe du parquet (Circ. 6 mai 2010⁵²). Sauf si cela expose le mineur à un danger (représailles sur l'enfant) ou si cela compromet les investigations futures (lorsqu'une infraction pénale est susceptible d'avoir été commise), les parents sont informés de la saisine du procureur de la République⁵³.

Saisine directe du juge des enfants : Le juge des enfants peut être saisi directement par le parent (conjointement ou séparément), le tuteur, le mineur lui-même ou la personne ou le service à qui le mineur a été confié si la santé, la sécurité ou la moralité de celui-ci sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement sont gravement compromises. Le juge ainsi saisi n'a pas d'obligation de renvoyer l'information à la cellule de recueil des informations préoccupantes. S'il avise le président du conseil départemental d'une mesure d'assistance éducative, ce dernier doit lui communiquer les informations dont il dispose sur le mineur et sa situation familiale (CASF, art. [L. 221-4](#)).

Luxembourg

L'article 5 de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille⁵⁴ précise que l'intervention des cours et tribunaux prime sur celle de l'ONE. Au Luxembourg, les aides à l'enfance et à la famille doivent être individuelles, participatives et volontaires dans la mesure du possible. Elles ne sont judiciairement ordonnées que dans des cas exceptionnels. En effet, une aide ne doit faire l'objet d'une décision judiciaire qu'en cas de danger. Cela pousse l'ONE à fournir davantage d'aides volontaires.⁵⁵

c) Tribunaux judiciaires : dualité ou unité de juge

Allemagne : Familiengericht, juge unique aux affaires familiales

L'ordre juridique allemand ne connaît pas la dualité de juges. Il n'y qu'un seul tribunal des affaires familiales. De ce fait, il est important d'examiner l'évolution et la répartition des compétences et notamment préciser le terme « affaires familiales ». Les relations juridiques régies par le livre 4 du BGB (intitulé par : *Familienrecht*) appartiennent généralement au domaine du droit civil, les procédures de litige concernées sont donc des litiges civils. Cependant, en raison de la nature spécifique des conflits en matière de droit de la famille, des tribunaux spéciaux (*Familiengerichte*) ont été introduits en 1977, qui se sont spécialisés dans les affaires familiales. Les tribunaux de la famille font office de première instance dans les affaires relevant du droit de la famille et sont établies sous forme de section dans les tribunaux d'instance (*Amtsgerichte*), § 23b Abs. 1, § 23a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GVG. Le juge de la famille agit comme juge unique, § 23b Abs. 3 GVG. En conséquence, des sénats de famille sont formés dans les tribunaux régionaux supérieurs (*Oberlandesgerichte*) compétents en deuxième instance, §

52 - Circulaire du 6 mai 2010 Circulaire d'orientation relative au rôle de l'institution judiciaire dans la mise en oeuvre de la réforme de la protection de l'enfance (NOR: JUS-F1012606C), abrufbar unter: <https://www-elnnet-fr.bases-doc.univ-lorraine.fr/documentation/Document?id=T192136&FromId=Y4066>

53 - Guide pratique de la protection de l'enfance, la cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation, disp. sur le site internet : www.reforme-enfance.fr

54 - Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, disponible sous : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/12/16/n4/jo>

55 - Peters & Jäger, 2015 ; Peters & Jäger, 2017



119 Abs. 2 GVG. La Cour fédérale de justice (*Bundesgerichtshof*) est compétente pour les recours, en vertu du § 133 GVG. Les affaires qui relèvent du droit de la famille sont nommées de façon exhaustive.⁵⁶

La procédure devant les tribunaux de la famille est **nouvellement réglementée depuis 2009** par la loi relative à la procédure en matière familiale et en matière de compétence volontaire (*FamFG : Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit*). Le terme des affaires familiales a été considérablement élargi. Cela a permis de supprimer les tribunaux des tutelles (*Vormundschaftsgerichte*) qui existaient auparavant à côté des tribunaux de la famille. La compétence des anciens tribunaux des tutelles a été attribuée en partie aux tribunaux de la famille et en partie – pour les affaires concernant des personnes majeures – aux tribunaux des tutelles nouvellement créés (*Betreuungsgerichte*), § 23a Abs. 1 Nr. 1, § 23c GVG.⁵⁷

Le **catalogue des affaires familiales** figure aujourd'hui dans l'article 111 du FamFG. Il couvre largement les relations juridiques entre les conjoints vivant ensemble, séparés et divorcés, les partenaires enregistrés, ainsi que les parents et les enfants. Afin de décrire plus précisément la compétence, la loi utilise des hyponymies (affaires matrimoniales [*Ehesachen*], affaires de filiation [*Kindschaftssachen*], etc.), qui sont définies plus précisément dans le FamFG. La sous-catégorie « autres affaires familiales » (*sonstige Familiensachen*, § 111 Nr. 10 FamFG) est particulièrement importante. Cette catégorie comprend notamment les droits entre personnes mariées ou anciennement mariées en rapport avec la séparation, l'annulation du mariage ou le divorce, au sens du § 266 Abs. 1 Nr. 3 FamFG, même si l'affaire ne relève pas par ailleurs du ressort des affaires familiales. Cela signifie que des affaires relevant du droit des obligations ou du droit des biens relèvent du ressort des tribunaux aux affaires familiales dès lors qu'elles deviennent urgentes du fait de la crise du mariage.⁵⁸

Belgique : Deux chambres au sein d'un même tribunal

Le Tribunal de la famille et de la jeunesse est une section du tribunal de première instance. Il se compose d'une ou plusieurs chambres des affaires familiales composant le tribunal de la famille, d'une ou plusieurs chambres consacrées à la protection de la jeunesse et de l'enfance composant le tribunal de la jeunesse. Il comporte en outre une ou plusieurs chambres de règlement à l'amiable.

Conformément à l'article 572bis du Code judiciaire, les litiges de nature familiale relèvent de la compétence du tribunal de la famille. Les affaires d'une famille sont regroupées au sein d'un dossier unique qui seront traitées par un même juge, qui prend donc le rôle de « juge de la famille ». Parmi les compétences du tribunal de la famille, on retrouve l'autorité parentale, l'hébergement des enfants mineurs, ou encore les pensions alimentaires. En revanche, le tribunal de la jeunesse traite des aspects de protection des mineurs en danger et des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction.

Si les deux domaines de compétence semblent bien définis, la situation d'un mineur peut conduire le tribunal de la jeunesse à statuer en matière d'autorité parentale, comme le prévoit l'article 7 de la loi du 8 avril 1965,

56 - Schwab FamR GdR, Einleitung § 4. Familie und Gerichtsbarkeit, Rn. 23.

57 - Schwab FamR GdR, Einleitung § 4. Familie und Gerichtsbarkeit, Rn. 24.

58 - Schwab FamR GdR, Einleitung § 4. Familie und Gerichtsbarkeit, Rn. 25.



modifié par la loi du 19 mars 2017. Cette dernière prévoit également le cas d'un conflit entre une mesure ordonnée par le tribunal de la famille et une mesure ordonnée par le tribunal de la jeunesse. L'article 7/1 de la loi du 8 avril 1965 précise que « *les mesures prononcées par le tribunal de la famille en matière d'autorité parentale sont suspendues si elles sont incompatibles avec les mesures de protection de la jeunesse ordonnées, et ce, jusqu'à ce que la mesure de protection de la jeunesse prenne fin ou jusqu'à ce que le tribunal de la jeunesse en décide autrement.* » Lorsque les mesures du tribunal de la jeunesse prennent fin, les mesures en matière d'autorité parentale ordonnées par le tribunal de la famille restent en application à moins que les parties ou le tribunal de la famille n'en décident autrement.

Le juge de paix, quant à lui, est, depuis 2013, en charge de toutes les affaires relatives aux incapacités, telles que l'interdiction – incapacité totale –, la minorité, la minorité prolongée, la tutelle, l'administration provisoire, la vente de biens appartenant aux mineurs, et toutes les affaires relatives à l'absence.

France : Juge aux affaires familiales et juges des enfants

En droit français cohabitent deux juges qui sont appelés à intervenir : le juge aux affaires familiales (JAF) et le juge des enfants (JE).

L'étendue du champ de compétence d'attribution du JAF est particulièrement vaste (COJ, art. L. 213-3). Il englobe l'autorité parentale (C. civ., art. 373-2-2), le divorce (C. civ., art. 229), l'après-divorce, les obligations alimentaires, la contribution aux charges du mariage (C. civ., art. 214), l'obligation d'entretien (C. civ., art. 203), les actions liées au prénom (C. civ., art. 57 et 60), aux recours d'organismes sociaux (C. fam., art. L. 132-7), les mesures d'urgence des régimes matrimoniaux (C. civ., art. 220-1), l'homologation judiciaire du changement de régime matrimonial, les demandes relatives au fonctionnement des régimes matrimoniaux et les indivisions entre les personnes liées par un pacte civil de solidarité ou entre concubins, la séparation de bien judiciaire sous réserve des compétences du tribunal judiciaire et du juge du contentieux de la protection.

Le JAF n'est pas le seul à intervenir en matière familiale. Le juge des enfants garde un pouvoir exclusif pour certaines matières, ce qui ne va pas sans risque de conflit.

La Cour de cassation dans un arrêt du 10 mai 1995 a rappelé que le pouvoir d'ordonner des mesures d'assistance éducative lui appartenait de manière exclusive⁵⁹. Le JE peut imposer des modalités différentes de celles prévues par le JAF ou la convention de divorce des époux⁶⁰.

Ainsi, la Cour de cassation a eu l'occasion de préciser dans un arrêt du 14 mars 2006 les règles d'articulation de compétences entre le juge des enfants et le juge aux affaires familiales : « *aux termes de l'article 375-3, alinéa 2, du code civil, lorsqu'une requête en divorce a été présentée, les mesures d'assistance éducative prévues par le premier alinéa de cet article ne peuvent être prises par le juge des enfants que si un fait nouveau de nature à entraîner un danger pour le mineur s'est révélé postérieurement à la décision statuant sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale. Il faut donc, pour se dire compétent, que le juge des enfants et la chambre spéciale des*

59 - Civ. 1re, 10 mai 1995, no 93-14.375, Gaz. Pal. 15 mai 1996. Somm. 30. – MASSIP, Defrénois 1996. 339

60 - Civ. 1re, 26 janv. 1994, no 91-05.083 D. 1994. 278, note Huyette Defrénois 1994. 781, obs. Massip



mineurs, le cas échéant, démontrent qu'il est nécessaire de prendre une mesure d'assistance éducative découlant d'un élément nouveau »⁶¹.

Le JE et le JAF sont donc tenus dans l'intérêt des enfants de communiquer⁶². Le Code de procédure civile encadre cette communication aux articles 1072-1, 1072-2 et 1187-1. Ainsi, lorsqu'il statue sur l'exercice de l'autorité parentale, le juge aux affaires familiales devra vérifier si une procédure d'assistance éducative est ouverte à l'égard de l'enfant. Il pourra demander au JE de lui transmettre copie de pièces du dossier en cours. Toutefois, le JE n'est pas tenu de communiquer toutes les pièces au JAF, il peut ne pas transmettre certaines pièces lorsque leur production ferait courir un danger physique ou moral grave au mineur, à une partie ou à un tiers.

Les communications sont réciproques. Dans les conditions prévues aux articles 1072-2 et 1221-2, le JAF transmettra copie de sa décision au JE, ainsi que toute pièce que ce dernier estimerait utile.

Luxembourg : juges aux affaires familiales et juge de la protection de la jeunesse

Au Luxembourg deux juges se côtoient en fonction de la matière concernée : le juge aux affaires familiales (JAF) et le juge de la protection de la jeunesse.

Le juge aux affaires familiales

La loi du 27 juin 2018 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale est entrée en vigueur le 1er novembre 2018. Au Luxembourg, un seul tribunal est compétent pour l'ensemble des procédures concernant les familles, alors qu'auparavant, différents juges (du divorce, des référés, de la jeunesse, des tutelles, juge de paix, ...) intervenaient. Le juge aux affaires familiales est compétent pour tous les litiges liés à la vie de famille, à de rares exceptions près, telles que le retrait de l'autorité parentale. Il devient ainsi l'interlocuteur privilégié des citoyens pour toutes les procédures civiles qui intéressent directement leur famille. Les compétences du JAF luxembourgeois sont précisées dans le Code de procédure civile. L'article 1007-1 dispose que :

« Le juge aux affaires familiales connaît :

1. des demandes en autorisation de mariage des mineurs, demandes en nullité de mariage, des demandes de mainlevée du sursis à la célébration du mariage, du renouvellement du sursis, de l'opposition au mariage et de mainlevée du sursis ;

2. des demandes ayant trait aux contrats de mariage et aux régimes matrimoniaux et des demandes en séparation de biens ;

61 - Civ. 1re, 14 mars 2006, no 05-13.360, D. 2006. 1947, note Huyette, AJ fam. juill.-août 2006. 288, note Gratadour

62 - Sur cette communication, voir LA MESTA, J. LEBORGNE et BARBÉ, Communication de pièces entre le juge aux affaires familiales, le juge des enfants et le juge des tutelles, in Actualités Juridiques Famille 2009. 216



3. *des demandes concernant les droits et devoirs respectifs des conjoints et la contribution aux charges du mariage et du partenariat enregistré ;*
4. *du divorce et de la séparation de corps et de leurs conséquences ainsi que des mesures provisoires pendant la procédure de divorce et en cas de cessation du partenariat enregistré ;*
5. *des demandes en matière de pension alimentaire ;*
6. *des demandes relatives à l'exercice du droit de visite, à l'hébergement et à la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants ;*
7. *des demandes relatives à l'exercice de l'autorité parentale à l'exclusion de celles relatives au retrait de l'autorité parentale ;*
8. *des décisions en matière d'administration légale des biens des mineurs et de celles relatives à la tutelle des mineurs ;*
9. *des demandes d'interdiction de retour au domicile des personnes expulsées de leur domicile en vertu de l'article 1er, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique et de prolongation des interdictions que comporte cette expulsion en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, de cette loi ainsi que des recours formés contre ces mesures ;*
10. *des demandes d'entraide judiciaire en matière de droit de garde et de droit de visite des enfants. »*

Toutefois, le retrait de l'autorité parentale est une mesure qui ne relève pas du juge aux affaires familiales mais du tribunal d'arrondissement, siégeant en matière civile, qui seul peut exclure les parents en tout ou partie des attributs de l'autorité parentale. En effet, selon l'article 1070 du Code de procédure civile, l'action en déchéance de l'autorité parentale est intentée par le ministère public devant le tribunal d'arrondissement, siégeant en matière civile, du domicile ou de la résidence de l'un des parents. Sauf empêchement, le juge de la protection de la jeunesse ou son suppléant font partie de la composition du tribunal appelé à connaître de l'action. A défaut de domicile ou de résidence connu au Luxembourg de l'un des parents, l'action est portée devant le tribunal de l'arrondissement dans lequel se trouvent les enfants. Si les enfants ne se trouvent pas tous dans le même arrondissement, l'action est portée devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg (ville).

Le procureur fera procéder à une enquête sommaire sur la situation de la famille du mineur et la moralité de ses parents, qui sont mis en demeure de présenter au tribunal les observations et oppositions qu'ils jugeront convenables. Le tribunal entendra les parents ou le tuteur, ainsi que toute autre personne dont l'audition lui paraît



utile. Il peut aussi, s'il l'estime opportun, entendre le mineur. En tout état de cause, le tribunal pourra d'office ou à la requête des parties, prendre toutes mesures provisoires qu'il jugera utiles pour la garde de l'enfant.

Le juge de la protection de la jeunesse

La législation luxembourgeoise en matière de protection de la jeunesse vise à protéger les mineurs qui sont en danger au sens de l'article 7 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, à savoir ceux :

- ▶ qui se soustraient habituellement à l'obligation scolaire ;
- ▶ qui se livrent à la débauche ;
- ▶ qui cherchent leurs ressources dans le jeu, dans les trafics, dans des occupations qui les exposent à la prostitution, à la mendicité, au vagabondage ;
- ▶ qui commettent des infractions pénales ;
- ▶ dont la santé physique ou mentale, l'éducation ou le développement social ou moral se trouvent compromis.

Un signalement concernant un mineur en danger peut être adressé par simple courrier au juge de la protection de la jeunesse ou au service protection de la jeunesse du parquet. Le signalement peut émaner de toute personne ayant connaissance d'une situation qui pourrait constituer un danger pour un mineur.

Les mesures de protection sont prises par le juge de la protection de la jeunesse ou le tribunal de la jeunesse. Afin de pouvoir prendre une mesure adaptée au mineur, le juge de la protection de la jeunesse ou le parquet demandent un complément d'informations sur le mineur, soit à la police grand-ducale, sous forme d'un rapport de moralité, soit au Service central d'assistance sociale (SCAS) sous forme d'une enquête sociale, afin de se procurer une vue plus générale et complète de la situation du mineur.

Afin de protéger le mineur, le tribunal de la jeunesse peut prendre notamment les mesures suivantes à son encontre :

- ▶ réprimander le mineur et le laisser dans son environnement familial (le cas échéant en enjoignant les parents de mieux le surveiller à l'avenir) ;
- ▶ soumettre le mineur au régime de l'assistance éducative ;



- ▶ enjoindre le mineur d'accomplir une « prestation philanthropique », c'est-à-dire un nombre déterminé d'heures de travail dans l'intérêt de la société, pour lequel le mineur ne sera pas payé ;
- ▶ placer le mineur auprès d'un tiers, dans un foyer, dans un centre socio-éducatif ou dans les cas les plus graves, dans l'Unité de sécurité du centre socio-éducatif.

Dans le cadre d'un maintien du mineur en milieu familial, des conditions supplémentaires peuvent être fixées par le juge, notamment :

- ▶ fréquenter l'école sans absences non excusées ;
- ▶ pratiquer un sport ou une autre activité parascolaire ;
- ▶ suivre un traitement auprès d'un service spécialisé tel que Psy-Jeunes ou le Service thérapeutique solidarité jeunes, etc.

Il convient de souligner que le mineur qui est l'auteur d'infractions pénales ne peut en principe pas être condamné à une peine pénale.

En cas d'urgence, le juge de la protection de la jeunesse ou le service protection de la jeunesse du parquet peut prendre des mesures de garde provisoire plaçant l'enfant en danger dans une structure d'accueil ou auprès d'une personne de confiance.

De surcroît, le service protection de la jeunesse du parquet est compétent pour tous les dossiers dans lesquels un mineur est victime d'une infraction pénale, donc notamment pour tous les cas de maltraitance et d'abus sexuels. Le parquet est en charge de la poursuite des auteurs de ces infractions. Parallèlement, le parquet examine s'il n'y a pas lieu, en sus du volet pénal de l'affaire, à veiller à la protection du mineur victime de l'infraction (par exemple si l'auteur de l'abus est dans l'entourage direct du mineur et si la famille ne protège pas l'enfant).⁶³

1.2.2 Les acteurs de la politique médico-sociale de protection du handicap

Allemagne

En Allemagne, une séparation de deux systèmes de prestations s'opère. En effet, les enfants et jeunes non handicapés – donc pour les cas d'aides éducatives – ou porteurs d'un handicap (exclusivement) psychique relèvent de la compétence de l'Aide à l'enfance et à la jeunesse (*Kinder- und Jugendhilfe*) et donc de la responsabilité de l'Office de la jeunesse (*Jugendamt*) (§ 10, alinéa 4 phrase 1 du Code social VIII). En revanche, les enfants

63 - <https://justice.public.lu/fr/famille/protection-jeunesse.html>

et jeunes porteurs d'un handicap mental et/ou physique relèvent de la compétence de l'Aide aux handicapés (*Behindertenhilfe*) de l'Aide sociale (*Sozialhilfe*) et donc du Bureau d'Aide sociale (*Sozialamt*) (Code social XII).

Selon le livre XII du Code social, l'avis médical, qu'il faut obtenir d'un médecin en psychiatrie et psychothérapie infantiles et juvéniles, d'un psychothérapeute pour enfants et jeunes ou d'un médecin ou psychothérapeute disposant d'une expérience significative dans le domaine des troubles psychiques chez les enfants et les jeunes, est déterminant pour l'évaluation en vue d'accorder une aide aux enfants ou jeunes adultes porteurs d'un handicap physique et/ou mental. Ainsi, par exemple, dans la Sarre l'appréciation des avis est effectuée à l'Office de protection de la jeunesse de Sarrebruck, par le service de l'aide économique à la jeunesse⁶⁴ en charge de l'examen de la compétence dite matérielle pour toutes les prestations.

En cas de handicap physique et/ou mental, l'aide aux personnes en situation de handicap en Allemagne comprend non seulement l'aide à l'intégration et à la réadaptation médicale destinées à leur participation sociale et professionnelle, mais couvre aussi tous les domaines de la vie (santé, soins, retraites, etc.). Les personnes ayant droit aux prestations sont celles qui, en raison d'un handicap, sont considérablement limitées dans leur capacité à participer à la société ou sont menacées par un handicap aussi important (§ 53 alinéa 1 phrase 1 du Code social XII). L'Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*) est compétente en matière de prestations pour la participation à la vie professionnelle et, conformément au Code social XII, est également l'organisme de réadaptation chargé de la participation à la vie professionnelle des personnes porteuses de handicap nécessitant une aide et étant en mesure de travailler. Les caisses d'assurance maladie (*Krankenversicherungen*) fournissent à leurs assurés des services de réadaptation médicale. Les assurances retraite (*Rentenversicherungen*) sont chargées de fournir à leurs assurés et assurées des prestations pour la réadaptation médicale et pour la participation à la vie professionnelle. En cas d'accident du travail et de maladies professionnelles, les assurances accident (*Unfallversicherungen*) fournissent des prestations pour la participation à la vie professionnelle et la réadaptation médicale, ainsi que pour la participation à la vie dans la communauté.

Belgique

En ce qui concerne les politiques de Santé et d'Action sociale, la région wallonne a décidé de simplifier les mécanismes de protection en créant une seule agence, l'AViQ (Agence pour une Vie de Qualité), sous la forme d'un OIP (Organisme d'Intérêt public). Dans ce cadre, l'AViQ est liée par un contrat de gestion quinquennal avec le gouvernement wallon (en matière de missions, activités, financement, ...).

L'AViQ assume les compétences en matière de santé, bien-être, accompagnement des personnes âgées, handicap et allocations familiales. Au sein de l'Agence, il existe une branche «Bien-être et Santé», une branche «Handicap» et une branche «Familles».

⁶⁴ - Compétent pour le traitement financier des offres de l'Office de la jeunesse. L'accent est mis sur l'aide à l'éducation dans les domaines ambulatoire, semi-hospitalier (de jour) et hospitalier. En outre, des services de conseils aux parents sont aussi mis en place en vue de la prise en charge des contributions pour les structures d'accueil de jour des enfants par l'Office de la jeunesse.



Les missions de l'AViQ « branche handicap » sont les suivantes :

- ▶ La sensibilisation et l'information en matière de handicap ;
- ▶ L'aide à l'aménagement du domicile ;
- ▶ Les politiques relatives à l'accueil et l'hébergement des personnes handicapées ;
- ▶ La promotion de l'accès à l'emploi des personnes handicapées et des aides y contribuant ;
- ▶ L'inclusion dans la société des personnes en situation de handicap.

Pour bénéficier de l'intervention de l'AViQ, toute personne doit manifester un besoin spécifique qui ne peut pas être pris en charge actuellement par un service public général. L'AViQ intervient en dernier ressort, lorsque les besoins de la personne n'ont pas été satisfaits par le recours aux dispositifs publics ouverts à tous. Pour solliciter une aide auprès de l'AViQ, il y a lieu de constituer un dossier de demande d'aide (« dossier de base ») qui reprendra une série d'informations d'ordre essentiellement personnel, familial et (para)médical. À cela s'ajoutent des informations spécifiques en fonction de l'aide sollicitée.

Le dossier est déposé au bureau régional compétent qui transmettra le dossier une fois complet à l'administration centrale de l'AViQ pour décision finale quant au(x) type(s) d'aide(s) octroyée(s). Chaque service et structure doit tenir à jour un dossier permettant de déterminer l'évolution médicale, sociale et pédagogique de la personne handicapée et d'évaluer les besoins et les moyens mis en œuvre pour répondre à ces besoins.

France

Comme dans le cadre de la protection de l'enfance, c'est le **département** qui est le chef de file de la protection des personnes en situation de handicap. Dans le cadre de cette politique sociale, il existe également des schémas départementaux de l'autonomie qui fixent pour 5 ans des orientations dans la prise en charge des personnes en situation de handicap. Ce sont des outils de planification et d'aide à la décision, qui déclinent sur le département, les grands axes des politiques de l'autonomie et les adaptent aux spécificités territoriales. Pour cette raison, il existe des différences entre les départements.

Au niveau régional, le principal acteur est l'**Agence régionale de santé (ARS)**, qui est chargée du pilotage régional du système de santé. Elle définit et met en œuvre la politique de santé en région, au plus près des besoins de la population. Il s'agit d'un établissement public, autonome politiquement et financièrement, qui est placé sous la tutelle des ministères chargés des affaires sociales et de la santé.

Le principal acteur au niveau départemental est la **Maison départementale des personnes handicapées (MDPH)** : le législateur a voulu faciliter les démarches des personnes en situation de handicap dans la reconnais-



sance de leurs droits, ainsi qu'en matière d'information et d'orientation. La Maison départementale des personnes handicapées a les missions suivantes :

- ▶ Elle informe et accompagne les personnes handicapées et leur famille dès l'annonce du handicap et tout au long de son évolution.
- ▶ Elle met en place et organise l'équipe pluridisciplinaire qui évalue les besoins de la personne sur la base du projet de vie et propose un plan personnalisé de compensation du handicap.
- ▶ Elle assure l'organisation de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et le suivi de la mise en œuvre de ses décisions, ainsi que la gestion du fonds départemental de compensation du handicap.
- ▶ Elle reçoit toutes les demandes de droits ou prestations qui relèvent de la compétence de la Commission des droits et de l'autonomie.
- ▶ Elle organise une mission de conciliation par des personnes qualifiées.
- ▶ Elle assure le suivi de la mise en œuvre des décisions prises.
- ▶ Elle organise des actions de coordination avec les dispositifs sanitaires et médico-sociaux et désigne en son sein un référent pour l'insertion professionnelle.

Par ailleurs, les enfants en situation de handicap pourront être accompagnés dans le cadre d'une scolarisation adaptée dans différentes structures. Il peut s'agir d'un institut médicoéducatif (IME), d'un institut médico-professionnel (IMPRO) pour les enfants handicapés mentaux, d'un institut thérapeutique, éducatif et pédagogique (ITEP) pour les enfants atteints de troubles du comportement, ou encore d'un service d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD). Durant leur scolarisation, en milieu ordinaire ou en milieu adapté, les enfants seront accompagnés par des équipes pluridisciplinaires composées de médecins, kinésithérapeutes, assistants de service social, éducateurs spécialisés, moniteurs éducateurs, et d'accompagnants éducatifs et sociaux (AES).

Il existe également des **centres d'Action Médico-Social Précoce** (CAMSP), qui ont pour mission de dépister et de proposer une cure ambulatoire et une rééducation pour des enfants présentant des déficits sensoriels, moteurs ou mentaux. Ils accueillent des enfants de 0 à 6 ans et sont souvent installés dans les locaux des centres hospitaliers ou dans d'autres centres accueillant de jeunes enfants. Les CAMSP peuvent être polyvalents ou spécialisés dans l'accompagnement d'enfants présentant le même type de handicap.



Analyse comparée des cadres
juridiques et institutionnels



Par ailleurs, les **Centres Médico-Psychopédagogiques** (CMPP) sont des services médico-sociaux assurant des consultations, des diagnostics et des soins ambulatoires pour des enfants et adolescents de 0 à 20 ans. Les CMPP sont fréquemment consultés dans le cadre de troubles psychiques, avec des manifestations symptomatiques, comportementales ou instrumentales variées et pour lesquels il est difficile de faire un lien avec la gravité de la pathologie sous-jacente.

Parmi les autres acteurs, nous pouvons aussi citer la **Protection Maternelle et Infantile** (PMI). Il s'agit d'un service départemental, placé sous l'autorité du président du conseil départemental et chargé d'assurer la protection sanitaire de la mère et de l'enfant. Il organise des consultations et des actions de prévention médico-sociale en faveur des femmes enceintes et des enfants de moins de 6 ans. Il joue également un rôle important en matière d'accueil des jeunes enfants (instruction des demandes d'agrément des assistantes maternelles, réalisation d'actions de formation, surveillance et contrôle des assistantes maternelles ainsi que des établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans).

Luxembourg⁶⁵

« Le Ministère de la Famille et de l'Intégration est responsable de la coordination de la politique nationale pour les personnes handicapées. Il dispose d'un organe consultatif, le **Conseil supérieur des personnes handicapées** (CSPH), dont la mission principale est de donner son avis sur tout projet de loi ou de règlement se rapportant au handicap. »⁶⁶

Par ailleurs, depuis sa mise en place en février 1999 le service d'information juridique d'**Info-Handicap** informe, oriente et soutient les personnes en situation de handicap. Il fournit également des conseils et une assistance juridique gratuite.⁶⁷ Info-Handicap poursuit sa mission notamment par la mise en place du Réseau Social au Luxembourg (RESOLUX), un site Internet répertorient les services et centres d'accueil accessibles au Luxembourg. Ce réseau d'aide et assistance s'adresse aussi bien aux touristes en situation de handicap, aux retraités, qu'aux réfugiés. Même les services pénitenciers ont été répertoriés.

Une loi du 20 juillet 2018⁶⁸ a permis la création de neuf **centres de compétences en psychopédagogie spécialisée** en faveur de l'inclusion scolaire.⁶⁹ Cinq de ces centres s'appuient sur des structures déjà existantes, quatre sont nouvellement créés. Ces centres ont pour mission de procéder à un diagnostic spécialisé de chaque élève qui leur est signalé, d'assurer une aide ponctuelle en classe, une prise en charge ambulatoire et, pour certains élèves, de proposer la fréquentation, temporaire ou non, d'une classe du centre.

La loi du 20 juillet 2018 a également créé l'Agence de transition à la vie active (ATVA). Cette dernière a pour mission « la mise en réseau et la coordination de l'offre propédeutique professionnelle des Centres »⁷⁰ mais éga-

65 - Voir : <https://info-handicap.lu/de/guide-du-handicap/> ; <https://www.behindertenrechtskonvention.info/>

66 - Point 9.1 du Guide du handicap 9 « Droits et encadrement juridique » disponible sur <https://info-handicap.lu/de/guide-du-handicap>.

67 - <https://sante.public.lu/fr/publications/g/guide-handicap-chap9-fr-de/guide-handicap-chap9-fr.pdf>

68 - <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/07/20/a664/jo>

69 - https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2018/06-juin/26-centres-competences.html

70 - Article 4 de la loi du 20 juillet 2018 portant création de Centres de compétences en psycho-pédagogie spécialisée en faveur de l'inclusion scolaire et modification de 1° la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 2° la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers.



lement celle de faciliter l'accès à la formation professionnelle et l'insertion sur le marché du travail des enfants ou jeunes à besoins éducatifs spécifiques. Moins de deux mois après sa création, cette structure a changé d'appellation et est aujourd'hui désignée comme **Agence pour la transition vers une vie autonome (ATVA)**.⁷¹ Avec cette réforme, le gouvernement luxembourgeois a souhaité fixer le nombre d'agent et leur domaine de spécialité afin de mener leur mission d'accompagnement des personnes handicapées.

1.3 Approche comparative des cadres juridiques des politiques sociales de protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap

Tous les acteurs qui viennent d'être présentés jouent un rôle dans le parcours d'enfants ou de jeunes, qu'ils soient ou non porteurs d'un handicap. Toutefois, les cadres ne sont pas identiques. La politique de protection de l'enfance et de la jeunesse est plus large que celle qui vise les enfants ou jeunes en situation de handicap. La spécificité des besoins des mineurs en situation de handicap impose une présentation distincte des deux politiques sociales.

1.3.1 Cadres juridiques des politiques sociales de protection de l'enfance, de la jeunesse

La mondialisation de la politique de défense des enfants, fruit des différentes conventions internationales ou européennes qui irriguent la matière, conduit à l'adoption de principes communs qui se reflètent à l'échelon national.

1.3.1.1 Point communs des politiques en matière de l'enfance et la jeunesse

Quelle que soit la région concernée, la protection de la jeunesse et l'enfance a les mêmes objectifs. Il s'agit de protéger les enfants contre tout type d'atteinte. La protection commence dès la petite enfance et vise à offrir une garantie de sécurité à toutes les étapes et dans toutes les situations de leur vie. L'objectif est de prévenir les conséquences causées par un traitement inadapté à l'âge de l'enfant, par des agressions et exploitations physiques ou sexuelles, par la négligence ou l'abandon, ou encore par la pauvreté ou la maladie. L'objectif primordial de toute activité en matière de protection de l'enfance est le bien-être de l'enfant, notamment la prévention voire l'élimination des dangers qui l'affectent.

71 - Règlement grand-ducal du 7 septembre 2018 déterminant pour l'agence de transition à la vie active sa dénomination particulière, ainsi que son contingent de besoin en personnel, disponible sous : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2018/09/07/a802/jo>



a) Un foisonnement de textes en permanente mutation

Le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse est si large que dans chaque ordre juridique de très nombreuses dispositions nationales légales et réglementaires trouvent à s'appliquer. Les textes communs de valeur supranationale ne seront pas abordés à ce stade, car ils seront présentés dans un chapitre distinct.

Allemagne

Il est possible de dresser la liste de textes applicables suivante :

- ▶ La Loi fondamentale de 1949 (*Grundgesetz, GG*) ;
- ▶ Le Code civil allemand (*Bürgerliches Gesetzbuch, BGB*) ;
- ▶ Le Code social de 1990 (*Sozialgesetzbuch*), et notamment son huitième livre consacré à la loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse (SGB VIII/KJHG) ;
- ▶ La Loi sur le développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse de 2005 (*Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe, KICK*). Cette loi a notamment apporté les modifications suivantes : Nouveau § 8a du livre VIII du Code social : Mandat de protection en cas de mise en danger de l'intérêt supérieur de l'enfant ; Nouveau § 27 al. 2 phrase 2 du livre VIII du Code social : « En règle générale, l'aide doit être fournie sur le territoire national ; elle ne peut être fournie à l'étranger que si cela est nécessaire pour atteindre l'objectif d'aide dans le cas individuel en question, conformément au plan d'aide. »
- ▶ La Loi visant à simplifier les mesures des tribunaux aux affaires familiales en cas de mise en danger de l'intérêt supérieur de l'enfant de 2008, *Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls* ;
- ▶ La Loi relative à la procédure dans les affaires familiales et dans les affaires relevant de la juridiction gracieuse de 2009 (*Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit*), en particulier §§ 155-166 ;
- ▶ La Loi fédérale sur la protection de l'enfance de 2012, (*Bundeskinderschutzgesetz, BKiSchG*) ;
- ▶ La Loi sur la coopération et l'information en matière de protection de l'enfance, *Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG)* (2012). Cette loi est venue modifier la loi *Bundeskinderschutzgesetz* (2012) par la création de structures de réseau contraignantes dans le domaine de la protection de l'enfance, transmission d'informations par des organismes tenus au secret professionnel (par ex. médecins) en cas de mise en danger de l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle est aussi porteuse de modifications



du livre VIII du Code social : § 8a du livre VIII du Code social : création d'un droit indépendant des enfants et des jeunes à obtenir des conseils sans connaissance de l'encadrement psychosocial ; Évaluation d'un risque de danger dans l'interaction entre plusieurs professionnels et professionnelles ; Dans la mesure où les professionnels et professionnelles sont expérimentés.

Belgique

Les principaux textes applicables sont :

- ▶ le décret de l'aide à la jeunesse de la Communauté française du 4 mars 1991,
- ▶ le nouveau décret de la Communauté française du 12 mai 2004 relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance et
- ▶ le décret du conseil de la Communauté germanophone du 20 mars 1995 concernant l'aide à la jeunesse.

Par ailleurs, le parlement de la Communauté française a approuvé le 17 janvier 2018 le texte du décret portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse (ou « Code de la jeunesse ») qui est venu modifier le décret de 1991.⁷² Plus de deux ans de travaux ont été nécessaires pour redéfinir la prise en charge des mineurs en danger et délinquants en Communauté française – région wallonne. Le premier avant-projet du code avait suscité une vive réaction du secteur, allant de l'étonnement à une hostilité certaine, tant il faisait évoluer les compétences entre les différents acteurs de l'aide et de la protection de la jeunesse et créait des dispositifs alambiqués. Les versions qui ont succédé au texte initial ont réduit les prétentions de leurs auteurs, si bien que le décret qui vient d'être voté apparaît plus comme une évolution qu'une révolution. Notons que, lors de l'élaboration du décret, la concertation avec les acteurs de terrain (solicitation de nombreux avis, concertation avec l'ancien Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse (CCAJ), organisation d'auditions, ...) a eu un réel impact sur le texte final et n'a pas servi de faire-valoir destiné à donner un vernis collaboratif aux options unilatéralement choisies par les auteurs du décret. Ceci est assez rare qu'il mérite d'être souligné.

Ainsi, la Communauté française se voit dotée d'un nouveau texte⁷³ qui remplace l'ancien décret de l'aide à la jeunesse du 4 mars 1991 et abolit une bonne partie de la loi protectionnelle du 8 avril 1965. L'ensemble de la matière est désormais rassemblé dans un « Codex » composé de 186 articles répartis en 8 livres :

- ▶ Livre préliminaire. - Les principes et droits fondamentaux et les définitions.
- ▶ Livre Ier. - La prévention.

72 - http://queditlecode.be/wp-content/uploads/2018/10/code-AJ02-18_06_19_WEB.pdf

73 - Décret du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, disponible sous : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2018011832&table_name=loi



- ▶ Livre II. - Les autorités administratives sociales (le conseiller de l'aide à la jeunesse et le directeur de la protection de la jeunesse).
- ▶ Livre III. - Les mesures d'aide aux enfants et à leur famille.
- ▶ Livre IV. - Les mesures de protection des enfants en danger.
- ▶ Livre V. - Les mesures de protection des jeunes poursuivis du chef d'un fait qualifié infraction commis avant l'âge de dix-huit ans.
- ▶ Livre VI. - Les instances d'avis et les instances de concertation.
- ▶ Livre VII. - L'agrément des services, les subventions et l'évaluation.
- ▶ Livre VIII. - Les dispositions financières, générales, pénales et finales.

Les trois lignes de forces de la prévention, de l'aide et de la protection de la jeunesse ont été maintenues :

- ▶ L'aide sociale générale, qui s'adresse à tous les jeunes et leur famille, demeure le socle de l'intervention sociétale et est le point d'horizon vers lequel tous les acteurs de l'aide spécialisée ou de la contrainte doivent tendre. Elle est complétée par une « prévention spécialisée » qui s'étend désormais aux jeunes jusqu'à l'anniversaire de leurs 22 ans. Nouvel acteur créé par le décret, le chargé de prévention coordonnera désormais les actions dans ce domaine.

- ▶ L'aide à la jeunesse constitue toujours la deuxième ligne du dispositif. Le capitaine du SAJ (service de l'aide à la jeunesse) demeure le conseiller, même si ses compétences ont été rabotées (suppression de la section de prévention, renvoi direct de certaines situations vers le directeur de la protection judiciaire). Volontaire et spécialisée, l'aide à la jeunesse s'adresse aux jeunes en difficulté ou en danger et à leurs familles et recourt à des services mandatés permettant un travail en famille ou exceptionnellement un placement. Grande nouveauté, le mineur de 12 ans (contre 14 ans actuellement) devra marquer son accord dans le cadre des programmes d'aide définis au SAJ. Pour ce faire, il se voit automatiquement désigner un avocat spécialisé en droit de la jeunesse. L'accès au dossier du conseiller est simplifié de même que les règles permettant d'en prendre copie. Des exigences de motivation renforcent les droits individuels des parties. La compétence territoriale du SAJ est déterminée par la résidence des personnes qui exercent l'autorité parentale et non plus par le domicile du jeune. Notons encore le focus mis sur l'accueil familial qui devient la formule d'éloignement familial à privilégier. La loi du 19 mars 2017 relative au statut des accueillants familiaux offre désormais un cadre juridique plus clair pour les



candidats accueillants. Par ailleurs, la mise en place d'un « projet pour l'enfant » permet aux conseillers et directeurs de l'aide à la jeunesse de penser l'intervention spécialisée sur une durée qui dépasse celle de la révision annuelle.

► La protection de la jeunesse apparaît toujours comme le recours extrême pour les mineurs en danger pour lesquels l'aide volontaire est inopérante (défaut d'accord ou non adhésion à la mise en œuvre du programme d'aide). Le passage vers les mesures contraignantes s'effectue différemment selon que l'on se trouve en Wallonie (binôme : tribunal de la jeunesse, directeur de la protection judiciaire) ou à Bruxelles et en Flandre (tribunal de la jeunesse uniquement). Le nouveau décret apporte donc des modifications qui valent uniquement pour la Wallonie lorsqu'un mineur en danger doit faire l'objet de mesures contraignantes.

Le Code reproduit la procédure de saisine urgente du tribunal de la jeunesse qui existait déjà dans le décret de 1991 en modifiant la durée de la mesure de placement provisoire (30 jours + 45 jours). L'articulation entre le tribunal, qui constate la nécessité du recours à la contrainte et fixe le cadre général, et le directeur de la protection judiciaire, qui met la mesure en application, est globalement reconduite. La durée des mesures prises par le directeur est d'un an maximum.

France

Présenter l'ensemble des normes qui visent à protéger l'enfance et la jeunesse impose de prendre en considération « les dispositions existantes au sein du Code civil, du Code de l'action sociale et des familles, du Code général des collectivités territoriales ainsi que les textes réglementaires nombreux qui régissent le rôle de chaque acteur dans ce domaine »⁷⁴.

Par ailleurs, des lois spécifiques ont été adoptées par la suite : les lois relatives à la protection de l'enfance et de la jeunesse datant du 5 mars 2007⁷⁵ et du 14 mars 2016⁷⁶. La loi du 5 mars 2007 a eu pour objectifs majeurs l'amélioration de la prévention, la rationalisation de la procédure de signalement et le développement des modes de prise en charge des enfants. Avec seulement neuf décrets d'application attendus, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance est entrée immédiatement en vigueur pour l'essentiel de ses dispositions. La mise en œuvre de cette réforme a fait l'objet de nombreux rapports et bilans⁷⁷, rappelant ses avancées (prévention, rôle central du département, repérage des enfants en danger, mise en place du projet pour l'enfant...) tout en constatant les difficultés subsistant (difficile cheminement des informations relatives aux enfants en danger en direction des départements, diversité des offres de prise en charge, faiblesse des moyens financiers alloués...).

74 - Etat social et protection de l'enfance, Flore Capelier, in Civitas Europa 2014/2 (N° 33), pages 43 à 56

75 - LOI n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, disponible sous : <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000017985173/>

76 - LOI n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, disponible sous : <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000030345400/>

77 - Rapp. Cour des comptes : La protection de l'enfance, oct. 2009, disponible sur le site Internet : www.ccomptes.fr ; Les cahiers de l'ODAS, « Décentralisation et protection de l'enfance : où en est-on ? » et « La place des parents dans la protection de l'enfance », juin 2010, disponibles sur le site internet : <http://odas.net> ; Enquête CNAPE/UNIOPSS sur la mise en œuvre de la protection de l'enfance par les associations, disponible sur le site internet : www.reforme-enfance.fr ; Rapport 2011 consacré aux droits de l'enfant du Défenseur des droits, disponible sur le site internet : www.defenseurdesdroits.fr ; Septième rapport annuel de l'ONED remis au gouvernement et au parlement, mars 2012 disponible sur le site internet : www.oned.gouv.fr ; Rapp. d'information n° 655, Sénat, 25 juin 2014, Mission d'évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance, IGAS/IGSJ, juill. 2014, disponible sur le site internet : www.igas.gouv.fr



Quant à la loi du 14 mars 2016, elle a permis l'amélioration de la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance, la sécurisation du parcours de l'enfant et l'adaptation du statut de l'enfant placé sur le long terme.

Luxembourg

Trois textes principaux gouvernent l'action sociale de protection de l'enfance et la jeunesse :

- ▶ Loi sur la protection de la jeunesse adoptée en 1939⁷⁸, réformée en 1971⁷⁹, puis en 1992⁸⁰,
- ▶ Loi relative à l'action socio-familiale et thérapeutique (ASFT) de 1998⁸¹, modifiée en 2011⁸²,
- ▶ Loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille (AEF) de 2008⁸³.

L'aide à l'enfance et aux familles au Luxembourg a connu de nombreux changements au cours des 15 dernières années⁸⁴. Cela vaut tant pour son orientation normative que pour le cadre juridique. La protection et l'aide sont des idées fondamentales centrales, qui structurent le système en termes de contenu dans des discours techniques et professionnels.

En 2019, un débat intense⁸⁵ a eu lieu au sujet d'une nouvelle conception de la protection de la jeunesse. Ce débat portait également sur la réforme de la loi sur la protection de la jeunesse, qui doit être mise en œuvre depuis 2004. Fin 2019, le Ministère de la Justice du Luxembourg a chargé Renate Winter, présidente de la commission des Nations Unies sur les droits de l'enfant, d'élaborer un nouveau projet sur la protection de l'enfance basé sur les droits de l'enfant.⁸⁶ Ce nouveau projet pourrait conduire à une convergence du contenu entre les idées de base de la loi AEF, qui sont motivées par les droits de l'enfant, et les lignes directrices d'une réforme de la protection des mineurs basée sur les droits des enfants. Ce projet pourrait également constituer une étape importante pour la professionnalisation et la coopération des professionnels de différents domaines.

La loi Protection de la jeunesse : La loi sur la protection de la jeunesse de 1939, réformée en 1971 et 1992 et dans un nouveau processus de réforme depuis 2004, vise à protéger les enfants et les jeunes de négligence et d'abandon et à protéger la société des adolescents délinquants. Elle répond à la fonction de surveillance de l'Etat. Les aides sont vues comme des interventions dans les familles afin de protéger l'enfant et la société. Elles

78 - Loi du 2 août 1939 sur la protection de l'enfance, disponible sous : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1939/08/02/n3/jo>

79 - Loi du 12 novembre 1971 relative à la protection de la jeunesse, disponible sous : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1971/11/12/n3/jo>

80 - Loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, disponible sous : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1992/08/10/n3/jo>

81 - Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, disponible sous : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1998/09/08/n4/jo>

82 - Loi du 28 juillet 2011, disponible sous : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2011/07/28/n2/jo>

83 - Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, disponible sous : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/12/16/n4/jo>

84 - Voir par exemple le projet de loi du 26 avril 2018 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire : http://www.ances.lu/attachments/article/211/7276_00_Projet_de_loi_instituant_un_regime_de_protection_de_la_jeunesse_et_portant_modification_de_la_loi_modifiee_du_7_mars_1980_pdf

85 - Voir : <http://www.ances.lu/index.php/51-organisation/225-felix-braz-kuendigt-paradigmenwechsel-hin-zu-einer-kinderrechtsbasierten-jugendjustiz-an> et https://www.de.uni.lu/fdef/news/lecture_series_ii_juvenile_justice_and_children_s_rights_1_april_2019

86 - Groupe de travail et documents relatifs au projet de loi 7276 concernant la protection de la jeunesse, travaux, disponible sous <http://www.ances.lu/index.php/51-organisation/211-documents-relatifs-au-projet-de-loi-concernant-la-protection-de-la-jeunesse.html>



sont orientées vers le contrôle et la discipline. De nombreuses explications dans le texte de la loi se réfèrent à des mesures en cas de délinquance, donc à des aspects relevant du droit pénal des mineurs. Le ministère en charge est le Ministère de la Justice, l'acteur central est le Tribunal de la Jeunesse.

La loi Action socio-familiale et thérapeutique : La loi *Action socio-familiale et thérapeutique*, la loi ASFT, règle la relation entre l'État luxembourgeois et les institutions offrant des services ambulatoires ou stationnaires. Elle définit un cadre de normes de qualité et de l'utilisation des fonds publics, elle nomme les conditions pour un agrément et le financement (réglé dans les conventions-cadre horaires et journaliers). Les prestataires sont obligés par la loi d'encourager la participation des enfants, de réaliser une documentation adéquate et de participer à des supervisions régulières, ainsi qu'à des évaluations externes.

La loi Aide à l'Enfance et à la Famille : La loi *Aide à l'Enfance et à la Famille* de 2008 vise à encourager les droits des enfants et à agir dans l'intérêt de l'enfant. Cette loi complète la fonction de surveillance de l'État par la prévention de l'abandon et l'effort d'offrir des aides adéquates aux enfants, aux adolescents et aux familles. Le rôle des parents comme acteurs centraux du développement de l'enfant est reconnu. Le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) est le ministère compétent.

L'AEF complète les structures législatives de protection par des aides sociales. Essentiellement à cette fin, l'Office National de l'Enfance (ONE) est mis en place. La loi AEF prévoit un financement lié aux prestations des porteurs d'aides. Cela implique des exigences concernant la qualité et la documentation des prestations. La loi AEF vise donc à une professionnalisation dans le domaine.

En 2011, les lois ASFT et AEF étaient modifiées afin de donner une base législative aux nouveaux *Services de Coordination de Projet d'Intervention* (CPI) qui prennent en charge une partie des missions de l'ONE. Avant la ratification de l'AEF en 2008, des *Règlements grand-ducaux* (RGD) sectoriels sur la base de la loi ASFT réglaient le cadre de l'activité professionnelle au sein de l'aide à l'enfance et à la famille. Les institutions publiques, les *Maisons d'Enfants de l'État* (MEE)⁸⁷ et les *Centres socio-éducatifs de l'État* (CSEE, à Dreibern et Schrassig)⁸⁸, ont été régulées dans des lois spécifiques en 2004. Initié en 2013 et ouvert en 2017, le Luxembourg s'est doté d'un établissement fermé pour adolescents, l'*Unité de sécurité* (UNISEC)⁸⁹.

b) La difficile maîtrise et connaissance de l'ensemble des textes applicables

La multiplication des textes internationaux, européens et même nationaux entraîne parfois une difficulté d'accès aux cadres réglementaire et légal.

En Allemagne les droits de l'enfant sont peu connus, comme le montre le rapport sur l'enfance en Allemagne de 2015 issue de l'œuvre de bienfaisance pour les enfants en Allemagne (*Deutsches Kinderhilfswerk, DKHW*).⁹⁰ Environ la moitié des enfants et des jeunes et plus d'un tiers des adultes ne connaissent pas la Convention des

87 - Depuis un loi du 1er août 2019, les MEE ont été remplacé par un institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse (AITIA), site : <https://aitia.lu/institution>

88 - Site : <https://csee.gouvernement.lu/fr.html>

89 - Site : <https://men.public.lu/fr/actualites/communiqués-conference-presse/2017/11/07-unisec.html>

90 - https://images.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1.1_Startseite/3_Nachrichten/Kinderreport_2015/DKHW-kinderreport2015.pdf



Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Dans le débat public allemand, les droits de l'enfant sont généralement réduits à certains aspects de la protection de l'enfance ou de la participation de l'enfant ou sont mis en opposition avec les droits parentaux.⁹¹ Hünersdorf montre comment le débat public dépeint les enfants comme menacés et donc vulnérables, et comment l'intérêt porté à l'enfant est avant tout réduit à sa nature de « capital humain potentiel pour une future société mondiale efficace et compétitive ».⁹² Aussi, dans le discours allemand, l'image prédominante de l'enfant en tant qu'être à protéger place souvent au second plan les revendications juridiques subjectives des enfants.

En France aussi, on retrouve ce problème de la mauvaise connaissance du cadre de la protection de l'enfance et de la jeunesse. Plusieurs dispositions de la loi du 7 mars 2007 visaient déjà une plus grande visibilité du dispositif de protection et une meilleure coordination. L'article L 226-3 CASF a ainsi prévu la mise en place dans chaque département d'une **cellule de recueil, de traitement et d'évaluation d'information**, « en vue de centraliser le recueil d'informations préoccupantes ». Il sera plus facile pour les enseignants, les médecins, le grand public, de savoir à qui s'adresser, et on espérait en 2007 une meilleure technicité⁹³. La loi du 14 mars 2016 a eu pour objectif entre autres d'assurer une meilleure cohérence institutionnelle, notamment par la création, auprès du Premier ministre, d'un Conseil national de la protection de l'enfance et la mise en place de protocoles entre les présidents de conseils départementaux et les différents responsables institutionnels et associatifs⁹⁴. Au fil du temps, un dispositif spécialisé de protection de l'enfance hétérogène donc complexe s'est construit. Néanmoins, il est méconnu de la plupart de la population, y compris des acteurs politiques et des médias⁹⁵.

c) Des politiques de prévention

Allemagne

Il apparaît évident que la protection de l'enfance et de la jeunesse ne peut pas se limiter à remédier à des situations dans lesquelles les enfants sont en danger, mais son rôle est aussi de prévenir afin que de telles situations ne se produisent. Ainsi, dans le contexte allemand, le rôle préventif de la protection de l'enfance est de plus en plus accentué.

Au niveau régional, la Rhénanie-Palatinat a adopté en 2008 la loi régionale relative à la protection du bien-être de l'enfant et de sa santé (*Landesgesetz zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit*, LKindSchuG RLP).⁹⁶ Cette loi régit les mesures de protection du bien-être de l'enfant et de sa santé par une promotion de l'intérêt supérieur de l'enfant, tout en rendant possible, de manière préventive, l'attribution ponctuelle d'aides afin d'éviter la négligence, voire la maltraitance et les abus. La loi LKindSchuG de la Rhénanie-Palatinat est une concrétisation de la fonction de surveillance de l'État (au sens de l'Art. 6 alinéa 2 de la Loi Fondamentale). Cette

91 - Engelhardt I., Kinderrechte und elterliche Verantwortung, in: Maier-Höfer C. (eds) Kinderrechte und Kinderpolitik.

92 - Hünersdorf, B., Zur Ambivalenz von Kinderrechten im Kinder- und Jugendstärkungsgesetz. Soz Passagen 9, (317–328), S. 318.

93 - La loi réformant la protection de l'enfance : une avancée de la protection, un recul des droits
Pierre Verdier, in Journal du droit des jeunes 2007/5 (N° 265), pages 22 à 31

94 - Tribune, Pour une meilleure protection de l'enfance, Jean-Claude Marin, in Les Cahiers de la Justice 2018/1 (N° 1), pages 7 à 9

95 - À quel prix améliorer la protection de l'enfance ?, Claude Roméo et Jean-Pierre Rosenczveig, in Journal du droit des jeunes 2014/10 (N° 340), pages 9 à 12

96 - Landesgesetz zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit (LKindSchuG) du 7 mars 2008, disponible sous : <http://landesrecht.rlp.de/jportal/?quelle=jlink&query=KiGesSchG+RP&psml=bsrlpprod.psm1>



loi a pour objectif « une vaste amélioration des structures pour permettre aux enfants de grandir en bonne santé et dans un environnement favorable à leur développement ». ⁹⁷ À cet égard, la loi LKindSchuG prévoit un élargissement complet des offres de promotion précoce (§ 2 LKindSchuG) et une meilleure mise en réseau des acteurs/actrices impliqué-e-s dans la protection de l'enfance (par ex. professionnels de la pédagogie, sages-femmes, médecins). Un rôle-clef est réservé au renforcement du développement de réseaux locaux (§3 LKindSchUG) que le Land soutient financièrement (§4). Un centre de services a été créé au sein de la direction régionale des affaires sociales, de la jeunesse et de la protection sociale (*Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung*) de Rhénanie-Palatinat afin de conseiller les organismes indépendants et publics d'aide à l'enfance et à la jeunesse pour l'accomplissement de leur mission de protection. ⁹⁸ Par ailleurs, ce centre conseille les municipalités sur l'expansion de structures locales, et coordonne les offres transnationales et les offres de formation continue. ⁹⁹

Néanmoins, à ce jour, plusieurs questions relatives à l'évaluation de la mise en danger et aux paramètres à prendre en compte sont ouvertes : quand faut-il évaluer une situation comme relevant de la protection de l'enfance, quel spécialiste peut le faire et sur quel critère ? Dans quels cas de figure des prises en charge sont-elles nécessaires ? A quel moment faut-il faire intervenir les juges ? Dans ce contexte, un intérêt particulier est porté au traitement des dossiers dans les structures de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, notamment dans les Offices de protection de la Jeunesse. ¹⁰⁰

Belgique

La politique de prévention est une priorité en Belgique. C'est ce qui émerge de la dénomination même du nouveau code de la prévention, de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse applicable pour la Communauté française en Belgique.

Elle est mise en œuvre par un nouvel acteur le « Chargé de Prévention » et son service de prévention générale. L'accent est mis sur la prévention spécialisée, en concertation et en complémentarité avec les autres dispositifs de prévention mis en place au sein de la Communauté française ou dépendant d'autres autorités compétentes.

France¹⁰¹

Si la prévention en matière de protection de l'enfance était déjà une préoccupation de la politique de protection de l'enfance, c'est avec la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance qu'elle acquiert plus de force puisque son principe figure désormais comme l'une des finalités de la politique de protection de l'enfance menée par le département.

97 - Zaun-Rausch, G., Kinderschutz in Rheinland-Pfalz, 2008, p. 16.

98 - Webseite: <https://lsjv.rlp.de/de/unsere-aufgaben/kinder-jugend-und-familie/kinderschutz-und-fruehe-hilfen/servicestelle-kindesschutz/>

99 - Vgl. Informationsbericht vom Dezember 2019, abrufbar unter: https://lsjv.rlp.de/fileadmin/lsjv/Dateien/Aufgaben/Kinder_Jugend_Familie/Landesjugendamt/LJA_Info/2019/4_LJA_info_Dezember_2019.pdf

100 - Cf. Fegert, J./Ziegenhain, U./Fangerau, H.: Problematische Kinderschutzverläufe. Mediale Skandalisierung, fachliche Fehleranalyse und Strategien zur Verbesserung des Kinderschutzes (2010); Biesel, K./Wolff, R.: Aus Kinderschutzfehlern lernen (2014); Ackermann, T.: Über das Kindeswohl entscheiden: Eine ethnographische Studie zur Fallarbeit im Jugendamt (2017).

101 - Voir pour une présentation complète des mesures de prévention, Dictionnaire Action sociale, Editions législatives, v. Protection de l'enfance, n°18 et s.



La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant insiste également sur des actions de prévention. Elle précise, en effet, que cette politique publique comprend « des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents » (CASF, art. [L. 112-3](#)). Selon cet article L112-3, la protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs¹⁰².

La loi du 14 mars 2016 prévoit aussi qu'un protocole soit établi dans chaque département, en lien avec le schéma d'organisation sociale et médico-sociale, par le président du conseil départemental avec les différents responsables institutionnels et associatifs (CAF, services de l'État, communes) amenés à mettre en place des actions de prévention en direction de l'enfant et de sa famille. Ce protocole doit définir « les modalités de mobilisation et de coordination de ces responsables autour de priorités partagées pour soutenir le développement des enfants et prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives » (CASF, art. [L. 112-5](#)). Les modalités de rédaction de ce protocole, établi pour 5 ans, sont fixées par le décret n° 2016-1248 du 22 septembre 2016 (CASF, art. [D. 112-3](#) et s.)

Cette mission de prévention figure dans la liste des charges incombant aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Pour la mettre en œuvre, les services de la protection maternelle et infantile ainsi que la médecine scolaire sont mis à contribution.

Les services de la protection maternelle et infantile (PMI) interviennent à différents moments clés de la vie de l'enfant et auprès de leurs parents, dans le cadre de la politique de prévention en matière de protection de l'enfance en menant diverses actions sanitaires mais également médico-sociales. Puisque la PMI n'intervient auprès des enfants que jusqu'à leur entrée à l'école primaire, c'est la médecine scolaire qui prend le relais par la suite. Outre son rôle dans le cadre des visites médicales scolaires, la médecine scolaire intervient donc également en matière de politique de prévention dans le domaine de la protection de l'enfance.

Luxembourg

Au Luxembourg, la mise en place d'aides préventives et participatives pour les enfants et les jeunes vise à compléter la notion de protection de l'État-providence ancrée dans la loi sur la protection de la jeunesse. Ces aides ont également pour objectif de promouvoir des pratiques professionnelles et de mettre en place une coopération anticipée, sur mesure et sur la base du volontariat avec les familles en situations problématiques.

1.3.1.2. Divergences des politiques en matière de l'enfance et la jeunesse dans la Grande région

La protection de l'enfance s'inscrit dans des textes qui n'ont pas tous la même valeur, certains ordres juridiques accordant à cette protection une valeur constitutionnelle.

102 - La loi réformant la protection de l'enfance : une avancée de la protection, un recul des droits, Pierre Verdier, in Journal du droit des jeunes 2007/5 (N° 265), pages 22 à 31



Allemagne

L'ordre juridique allemand présente, contrairement aux ordres juridiques des autres régions, une spécificité en ce que la Loi fondamentale place la famille sous protection de l'État. En effet, l'article 6 prévoit notamment que :

1. *« Le mariage et la famille sont placés sous la protection particulière de l'État.*
2. *Élever et éduquer les enfants sont un droit naturel des parents et une obligation qui leur échoit en priorité. La communauté étatique veille sur la manière dont ils s'acquittent de ces tâches.*
3. *Les enfants ne peuvent être séparés de leur famille contre le gré des personnes investies de l'autorité parentale qu'en vertu d'une loi, en cas de carence de celles-ci ou lorsque les enfants risquent d'être laissés à l'abandon pour d'autres motifs.*
4. *Toute mère a droit à la protection et à l'assistance de la communauté ».*

Ce droit d'élever ses enfants de valeur constitutionnelle est contrebalancé par un droit des enfants à être protégés. Toutefois, ce droit ne trouve plus son fondement dans la Loi fondamentale mais dans le Code civil, le BGB qui prévoit au § 1631 que :

1. *« L'autorité parentale relative à la personne comprend en particulier le devoir et le droit d'élever l'enfant, de l'éduquer, de le surveiller et de choisir sa résidence.*
2. *Les enfants ont le droit à une éducation non violente. Les peines corporelles, les humiliations et autres mesures avilissantes ne sont pas permises.*
3. *Le tribunal de la famille doit apporter aux parents à leur demande une assistance dans l'exercice de l'autorité parentale sur la personne lorsque les circonstances l'appellent ».*

Les enfants ne peuvent donc pas se prévaloir du « droit d'avoir les meilleurs parents possibles », mais seulement celui de ne pas être mis en danger par leurs parents. Afin d'être qualifié d'atteinte au bien-être de l'enfant (*eine Gefährdung des Kindeswohls*), la menace doit d'une part être d'un degré considérable et d'autre part présenter un caractère actuel très marqué. En effet, selon la jurisprudence récente de la Cour fédérale de justice allemande, dernière instance en matière civile et pénale, une menace pour le bien-être de l'enfant présuppose un danger concret, actuel et existant qui, s'il n'est pas entravé, laisse présager, avec une probabilité suffisante, d'une atteinte substantielle au bien-être mental ou physique de l'enfant (Cour fédérale de justice, Journal de droit de la famille (FamRZ), 2019, 598 ; 2017, 212). « Une mise en danger à moyen ou long terme de l'intérêt supérieur de



l'enfant ne constitue toutefois pas un risque durable et aigu pour l'intérêt supérieur de l'enfant au sens constitutionnel » (Cour constitutionnelle fédérale ZKJ 2014, 242).

Une dernière particularité du système allemand concerne la fonction de surveillance de l'État. L'aide à l'enfance et à la jeunesse fournit prioritairement des offres d'aide, de conseil, de soutien et d'encouragement aux jeunes et à leurs familles. L'État respecte le « droit naturel des parents » de pourvoir aux soins et à l'éducation de leurs enfants et de remplir cette obligation selon leurs propres représentations et possibilités (cf. art. 6 al. 2 phrase 1 de la Loi fondamentale). Toutefois, ce droit parental d'éducation ancré dans la Loi fondamentale ne crée aucun vide juridique ni cadre arbitraire : « La communauté étatique surveille leurs activités » (art. 6 al. 2 phrase 2 de la Loi fondamentale ; § 1 al. 2 du Code social VIII).

Belgique

La Constitution belge reconnaît en son titre II, « Des Belges et leurs droits », des droits et libertés reconnus à tous les citoyens et donc également aux enfants qui sont des personnes à part entière¹⁰³. Par extension, l'article 10 de la Constitution consacrant le principe d'égalité permet d'éviter toute discrimination fondée sur l'âge.

Néanmoins, durant les quinze dernières années des droits particuliers réservés aux enfants sont apparus à la suite de deux révisions constitutionnelles en 2000 et 2008. Ces révisions ont été déclenchées par les événements survenus en Belgique à partir de 1996 en rapport avec l'affaire Dutroux, la disparition inexplicée d'enfants et la Marche blanche¹⁰⁴ du 20 octobre 1996¹⁰⁵ qui s'en suivit. La révision de 2000 fit entrer dans la Constitution l'article 22bis suivant¹⁰⁶ : « *Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit.* » Cet article suit notamment les recommandations de la Commission nationale contre l'exploitation sexuelle des enfants¹⁰⁷, et la prise de conscience de l'importance d'une réflexion approfondie quant à la place des enfants dans la société, et notamment de l'importance de leur garantir des relations non violentes.¹⁰⁸ Cependant, de nombreux parlementaires souhaitaient intégrer plus explicitement dans la Constitution les principes de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.¹⁰⁹ La révision de 2008¹¹⁰ est née d'une cette volonté de politique exprimé le 10 avril 2003 de modifier l'article 22bis afin d'y ajouter un alinéa supplémentaire concernant la protection de « droits supplémentaires de l'enfant »¹¹¹, et ainsi conformément aux travaux antérieurs, transposer la Convention relative aux droits de l'enfant dans la Constitution.¹¹² Par « droits supplémentaires », le législateur constitutionnel entendait

103 - A. RASSON-ROLAND et A.-C. RASSON, « Les droits constitutionnels des enfants », op. cit., p. 1604

104 - Godin Christian, « La marche blanche, un nouveau fait de société », Cités, 2014/3 (n° 59), p. 169-179. DOI : 10.3917/cite.059.0169. consultable sous : <https://www.cairn.info/revue-cites-2014-3-page-169.htm>

105 - Voir : <https://www.zeit.de/1996/44/Der-weisse-Marsch-von-Bruessel>

106 - Déclaration de révision de la Constitution du 4 mai 1999, M.B., 5 mai 1999, p. 15368.

107 - M. VERHAEGEN, « L'intégration des droits de l'enfant dans la Constitution : un progrès ? », J.D.J., n° 298, p. 14.

108 - A. RASSON-ROLAND et A.-C. RASSON, « Les droits constitutionnels des enfants », op.cit., p. 1608.

109 - M. VERHAEGEN, « L'intégration des droits de l'enfant dans la Constitution : un progrès ? », op. cit., p. 14.

110 - Révision de la Constitution du 22 décembre 2008, M.B., 29 décembre 2008, p. 68648.

111 - Proposition de révision de l'article 22bis de la Constitution en vue d'y ajouter un alinéa concernant la protection des droits supplémentaires de l'enfant : Développements, Document parlementaire n°3-265/1 du Sénat de Belgique, Session du 20 octobre 2003, verfügbar unter: <https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=3&NR=265&VOLGNR=1&LANG=fr>, et Rapport fait au nom de la commission des affaires institutionnelles par Mme de Bethune et M. Delpéré, Doc. parl., n° 3/265-3 du Sén. B., Sess. ord. 2004- 2005, verfügbar unter: <https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=3&NR=265&VOLGNR=3&LANG=fr>

112 - C. DE BOE, « La place de l'enfant dans le procès civil », J.T., n°6360, 2009, S. 497.



se référer à des droits qui ne figuraient pas déjà dans la Constitution ou dans des textes internationaux directement applicables, ou même dans la jurisprudence relative à ces textes internationaux.¹¹³ La nouvelle et actuelle formulation de l'article 22bis de la Constitution belge est donc la suivante :

« Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne ; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent ces droits de l'enfant. »

France

En droit français, une protection constitutionnelle de l'enfance serait envisageable. En effet, la Constitution fait référence à la protection de la famille, en ce que le lien entre État social et protection de l'enfance est très clairement exprimé par l'alinéa 10 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui affirme que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement »¹¹⁴, qui fait partie du « bloc de constitutionnalité ».

Luxembourg

Le Luxembourg, de même que six autres Etats membres du Conseil de l'Europe ne comporte qu'une seule disposition spécifique aux enfants dans sa constitution. C'est ainsi que le paragraphe 1 de l'article 23 de la Constitution luxembourgeoise précise le droit à l'éducation. Cependant, la formulation de ce dernier semble davantage consacrer un devoir de l'État qu'un droit subjectif de l'enfant : « *L'État veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. L'assistance médicale et sociale sera réglée par la loi.* »¹¹⁵

Dès 2005, le projet d'une nouvelle constitution luxembourgeoise apparaît.¹¹⁶ Il fut abandonné en 2019 au grand désespoir, entre autres, des associations de protection des droits des enfants. En effet, cette Constitution consacrait enfin des droits individuels à la personne de l'enfant :

« Art. 38. L'État veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

113 - Pour les évolutions jurisprudentielles, voir : <https://accf-francophonie.org/droits-de-l'enfant-belgique/>

114 - Etat social et protection de l'enfance, Flore Capelier, in Civitas Europa 2014/2 (N° 33), pages 43 à 56

115 - Paragraphe 1 de l'article 23 de la Constitution du Grand-Duché du Luxembourg du 17 octobre 1968 telle que modifiée.

116 - Proposition de révision formulée en 2016, disponible sous : <http://ork.lu/index.php/fr/den-ork-get-sain-avis/754-les-droits-de-l'enfant-et-la-constitution>; Proposition de révision en 2017, disponible sous : https://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServingServletImpl?path=4BFAE26918E1EDD699FBCDF42AB70E69FD86D099D-C1A713AFFEBC975B75D5650360C824A23DE4BA891C1474989F4F4C2S51A8A1D9BDD47F51275A34CE17F06234; Proposition de 2019, disponible sous : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2019\)006-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2019)006-f)



L'État veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.

L'État veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement. »¹¹⁷

1.3.2 Cadres juridiques des politiques sociales de protection du handicap

1.3.2.1 Points communs

a) Des politiques à échelles locales

Allemagne

Le système allemand de protection de l'enfance opère une distinction entre les prestations offertes aux enfants et aux jeunes avec et sans handicap, autrement dit, en se demandant s'il y a un besoin éducatif et/ou un besoin spécifique au handicap. L'Office de protection de la Jeunesse (*Jugendamt*) est compétent lorsqu'on constate un besoin éducatif qui n'est pas couvert mais dont la satisfaction est nécessaire au bien-être de l'enfant ou du jeune.

Si en revanche, un besoin spécifique lié au handicap est diagnostiqué, donc un handicap physique et/ou psychique, la compétence en revient à l'aide sociale, et ce, de manière décentralisée. L'aide à l'intégration prévue dans le IX livre du Code social (SGB) suppose des besoins spécifiques liés au handicap dont la satisfaction est nécessaire pour garantir la participation à la vie dans la communauté. Les activités éducatives quotidiennes sont incluses dans les besoins spécifiques liés au handicap. La nature du handicap constaté est donc déterminante pour l'affectation au VIII livre du Code social ou au IX livre du Code social.

En cas de handicap psychique (potentiel) d'enfants et de jeunes selon le § 35a du VIII livre du Code social, les services locaux compétents de l'aide à la jeunesse mandatent, après le dépôt d'une demande par les parents (= les ayants-droits), un médecin spécialisé indépendant (il peut aussi s'agir du médecin traitant de l'enfant/du jeune) pour établir un rapport médical (selon la nomenclature ICD-10 des diagnostics). Toutefois, cette expertise médicale ne constitue pas une prestation au sens du livre VIII du Code social.

L'existence d'une affiliation au groupe de personnes relevant de l'article 35a du SGB VIII est déterminée par l'Office de protection de la Jeunesse (« *Jugendamt* ») sur la base du rapport du médecin spécialiste et sous sa propre responsabilité (et non du médecin spécialiste dans le rapport).

Pour les enfants et les jeunes porteurs de handicap, qu'il soit physique et/ou psychique, l'aide à l'intégration au sens du SGB IX est considérée comme prioritaire. Ici aussi, l'attribution de la prestation se fonde sur l'expertise

117 - Texte coordonné proposé par la Commission le 6 juin 2018 voir : https://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=4B-FAE26918E1EDD699FBCDF42AB70E69FD86D099DC1A713AFEECB975B75D5650360C824A23DE4BA891C1474989F4F4C2S51A8A1D9BDD47F51275A34CE17F06234



médicale. Lorsque des prestations au sens du SGB VIII et du SGB IX sont adéquates et nécessaires, il convient, le cas échéant, de conclure des conventions individuelles avec l'Office de protection de la Jeunesse compétent (en l'absence de conventions générales).

La loi fédérale sur la participation (BHTG) de 2016 est aussi particulièrement importante. La mise en œuvre de cette loi sur la participation des personnes handicapées a été réalisée par l'adoption dans chaque Land d'une loi régionale d'exécution de la loi fédérale sur la participation (*Landesgesetz zur Ausführung des Bundesteilhabegesetzes*, AG BHTG).

Belgique

La Belgique est un État fédéral. Selon les cas, les politiques publiques peuvent être pilotées au niveau fédéral, au niveau régional (trois régions) ou au niveau communautaire (trois communautés linguistiques). Chaque niveau agit dans des domaines différents.

Concernant le handicap en Belgique, chaque région a sa propre politique et ses propres structures chargées de l'exécuter.

Dans le cadre de ce projet, ce sont, d'une part, la Région wallonne (langue française), et, d'autre part, la Communauté germanophone qui sont compétentes en la matière.

Des compétences spécifiques sont accordées au niveau fédéral également pour ce qui concerne les allocations pour personnes handicapées et des mesures spécifiques.

Le cadre légal de référence en la matière est le Code wallon de l'action sociale et de la santé du 29 septembre 2011. En ce qui concerne les politiques de Santé et d'Action sociale, la région wallonne a décidé de simplifier les mécanismes de protection en créant une seule agence, l'AViQ (Agence pour une Vie de Qualité), sous la forme d'un OIP (Organisme d'Intérêt public). Dans ce cadre, l'AViQ est liée par un contrat de gestion quinquennal avec le gouvernement wallon (en termes de missions, activités, financement, ...). L'AViQ assume les compétences en matière de santé, bien-être, accompagnement des personnes âgées, handicap et allocations familiales. Au sein de l'Agence, il est institué, une branche «Bien-être et Santé», une branche «Handicap» et une branche «Familles».

France

Les politiques en matière de handicap sont mises en place par des acteurs locaux au niveau régional et départemental. Au niveau régional, le principal acteur est l'Agence régionale de santé (ARS). Le principal acteur au niveau départemental est la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). La scolarisation des enfants porteurs de handicap ainsi que leur protection médico-sociale peuvent s'effectuer dans diverses structures départementales.



Luxembourg

Info-Handicap se constitue d'un Centre National d'Information et de Rencontre du Handicap dont les principales missions sont l'information et l'orientation des personnes porteuses de handicap, mais également d'un Conseil National des personnes handicapées, association sans but lucratif se voulant « fédération regroupant (en 2019) 60 organisations de et pour personnes handicapées »¹¹⁸ situées sur l'ensemble du territoire.

La loi du 20 juillet 2018 a également pensé l'aide à l'inclusion scolaire sur trois échelons : national par la création de neuf centres de compétences ayant des antennes situées à divers endroits ; régional par la mise en place des commissions d'inclusion élaborant avec l'enfant un plan de prise en charge individualisé soumis à l'accord des parents ; et local par l'action des écoles fondamentales développant le volet inclusion de leur plan de développement et bénéficiant de la présence d'instituteurs spécialisés.

L'Agence pour la transition vers une vie autonome (ATVA) intervient, quant à elle, à un niveau national.

b) Un foisonnement de textes applicables

Allemagne

Il est possible de dresser la liste suivante de textes :

- ▶ Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (2008) ;
- ▶ Les enfants et les jeunes porteurs de handicap psychique peuvent bénéficier d'une aide à l'intégration conformément au Code social VIII. Concernant l'aide à l'intégration, notamment les enfants porteurs d'un handicap physique et mental se reporter aux articles 53 et 54 du Code social XII et les enfants porteurs d'un handicap psychique conformément à l'article 35a du Code social VIII (*Kinder- und Jugendhilfegesetz*, Loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse) ;
- ▶ Code social XII (2005) (SGB XII) ;
- ▶ Loi fédérale sur la participation : loi visant à renforcer la participation et l'autodétermination des jeunes porteurs d'un handicap (*Bundesteilhabegesetz*, BTHG) (2016)
- ▶ Loi relative au séjour des étrangers (*Aufenthaltsgesetz*, AufenthG) (2005/2018) ;
- ▶ Loi fondamentale (1949) (GG) ;

118 - <https://info-handicap.lu/a-propos/>



▶ Loi relative à l'application de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (*Gesetz zur Ausführung des Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption*, AdÜbAG) (1993) ;

▶ Loi d'application (*Ausführungsgesetz*, HÄU) ;

▶ Code civil allemand (BGB) (dernière publication 2002) ;

▶ Code pénal allemand (StGB) (1998) ;

▶ Loi sur la mise en œuvre et l'exécution de certains instruments juridiques dans le domaine du droit international de la famille (loi sur les procédures en matière de droit international de la famille) (*Gesetz zur Aus- und Durchführung bestimmter Rechtsinstrumente auf dem Gebiet des internationalen Familienrechts* (*Internationales Familienrechtsverfahrensgesetz*), IntFamRVG) (2005) ;

▶ Loi relative à la procédure dans les affaires familiales et dans les affaires relevant de la juridiction gracieuse, en particulier §§ 155-166 (*Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit*) (2009) ;

▶ Loi sur la médiation (2012) (*Mediationsgesetz*).

Belgique

▶ Textes internationaux (ex : CDPH) ;

▶ Textes européens (Conseil de l'Europe et Union Européenne) ;

▶ Textes nationaux (Codes fédéraux : Code pénal, Code civil) ;

▶ Textes régionaux (pour la Wallonie) : Code wallon de l'action sociale et de la santé.

France

La loi majeure est celle du 11 février 2005, loi n°2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Cette loi a défini la notion de handicap comme la « limitation d'activité ou de participation à la vie en société subie par une personne dans son environnement parce qu'elle



présente une altération importante, durable, parfois définitive, d'une ou plusieurs facultés physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques. ».

En matière de scolarisation des enfants porteurs de handicap, la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013 a permis des avancées majeures.

Luxembourg

La liste des textes clefs en matière d'handicap est la suivante :

- ▶ Loi du 14 mars 1973 sur la création d'instituts et des services d'éducation différenciés Obligation scolaire pour des enfants avec handicap
- ▶ Loi du 11 août 1983 portant réforme du droit des incapables majeurs
- ▶ Loi du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales : au moins 50% de la capacité physique d'un enfant non handicapé
- ▶ Loi du 28 juin 1994 sur l'intégration scolaire et création du SREA (1998)
- ▶ 1997 : Ministère aux Handicapés et aux Accidentés de la Vie : Plan d'action en faveur des personnes handicapées
- ▶ Loi du 8 septembre 1998
- ▶ Loi du 16 décembre 2008 sur l'aide à l'enfance et à la famille
- ▶ Loi du 6 février 2009 sur l'organisation de l'enseignement fondamental
- ▶ Loi du 15 juillet 2011 sur les « élèves à besoins spécifiques » particuliers
- ▶ 2012 : Plan d'action national / Priorité absolue à l'inclusion scolaire
- ▶ Loi du 26 juin 2018, portant création des centres de compétences en psychopédagogie spécialisée



c) Une recherche d'adaptation et d'intégration ?

Allemagne

Dans le cadre des réformes nationales pour une meilleure inclusion des enfants et des jeunes présentant des handicaps physiques et/ou psychiques, a été promulguée en 2016 la loi fédérale sur la participation (BTHG). Sur la base des dispositions de la Convention des Nations Unies relative aux personnes handicapées, la loi BTHG vise une nouvelle orientation de la compréhension des handicaps ainsi qu'une amélioration de l'aide à l'intégration. Elle entre en vigueur en plusieurs étapes de réformes.

La troisième étape de réformes est entrée en vigueur à compter du 1er janvier 2020 et a entraîné une séparation de l'aide à l'intégration et des prestations destinées à assurer l'existence. Avec cette réforme, le § 35a du VIII livre du Code social a été également réformé.

La loi BTHG prévoit notamment les nouvelles orientations de prestations dans lesquelles la participation et l'autodétermination sont garanties et la planification des prestations et la participation est plus individualisée qu'auparavant. Pour les enfants et les jeunes présentant des handicaps physiques et/ou psychiques, des aides à l'intégration importantes selon le § 102 du IX livre du Code social sont les « Aides à la participation à la formation » ainsi que les « Aides à la participation sociale ». Néanmoins, une séparation des compétences de l'aide à l'enfance et à la jeunesse en rapport avec le handicap diagnostiqué perdure.

Belgique

La Belgique fut condamnée en 2013 par le Comité européen des droits sociaux pour son manque d'inclusion des personnes handicapées en grande dépendance au vu de la faible capacité d'accueil des centres d'accueil et d'hébergement. Dans le cadre de la procédure de suivi, le Comité européen des droits sociaux retoquait en 2018¹¹⁹ le manque de collecte de données statistiques fiables sur les personnes handicapées en grande dépendance ainsi que les insuffisances d'accès des personnes handicapées adultes de grande dépendance aux services sociaux, à l'assistance sociale et médicale. En réponse à ce dernier point, la Communauté française lança de multiples projets d'appel permettant la création de 192 nouvelles places résidentielles classiques et de répit et d'accueil de crise qui sont attribuées principalement aux personnes porteuses d'un handicap prioritaire.

Le Décret Inclusion de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 vient définir les situations de grande dépendance par l'application de trois critères : être admis au service PHARE, présenter un handicap très sévère entraînant une restriction extrême de l'autonomie et des besoins très importants d'aides ou de soins dans la vie quotidienne et être sans solution d'accueil de jour ou d'hébergement ou dans une situation d'accueil insatisfaisante.

L'engagement de la Belgique passe également par l'instauration de plans tels que le plan « Autisme » lancé en 2016 par la Wallonie et Bruxelles, ou encore le plus récent plan d'action « Handicap, Inclusion et Accessibilité

119 - Voir le 14^{ème} rapport national sur la mise en œuvre de la Charte sociale européenne soumis par la Belgique le 11 mars 2020, disponible sur <https://rm.coe.int/belgique14-fr-rapport-simplifie-sur-les-reclamations-collectives/16809ce30b>



»¹²⁰ lancé par la ville de Bruxelles sur la période 2018-2020. En 2017, la Wallonie lança le plan « Accessibilité » pour les personnes à mobilité réduite. Les mesures phares de ce plan concernent notamment l'accessibilité aux réseaux de transports en commun ou encore l'adoption d'une « Charte Accessibilité », par laquelle les organisateurs d'événements publics subventionnés s'engagent à prendre des mesures afin de permettre l'accès aux personnes à mobilité réduite.

L'inclusion des enfants est aussi un point central pour les autorités wallonnes. Le Service d'Aide à l'Intégration (SAI) fut donc mis en place pour les enfants âgés de 6 à 20 ans, permettant un accompagnement personnalisé de l'enfant et de sa famille pour favoriser la participation et la socialisation en milieux de vie ordinaires.

France

Le principal texte en la matière est la loi du 11 février 2005 qui pose deux principes : d'une part, l'adaptation de la société au handicap, ce qui impose une inclusion, et d'autre part, la compensation par le biais de diverses aides financières (pour les mineurs et les majeurs), sachant que la personne en situation de handicap a droit à la compensation de son handicap quelle que soit l'origine de sa déficience, son âge ou son mode de vie.

La loi du 11 février 2005 s'articule autour de quatre axes :

- ▶ garantir le libre choix de leur projet de vie grâce à la compensation des conséquences de leur handicap et à un niveau de revenu d'existence favorisant une vie autonome digne,
- ▶ placer la personne handicapée au centre des dispositifs qui la concernent,
- ▶ améliorer les dispositifs de prévention et de dépistage en matière de handicap,
- ▶ permettre une participation effective des personnes handicapées à la vie sociale (école, emploi, transports, culture, loisirs...). La loi impose une obligation d'accessibilité pour tous les lieux accueillant du public à partir de 2015 (avec des reports de 3 à 9 ans).

Par ailleurs, la loi du 11 février 2005 et la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013 (qui a introduit le concept de l'école inclusive) ont permis des avancées majeures dans la politique de scolarisation des élèves en situation de handicap. Cette loi met en place le droit d'inscription de tout enfant handicapé dans son école de quartier. Le directeur ne peut s'y opposer. Par ailleurs, le projet personnalisé de scolarisation (PPS) a pour but de permettre la scolarisation de l'enfant handicapé dans les meilleures conditions. Il concerne l'enfant, la famille, les enseignants.

Il s'ensuit que la scolarité peut se faire soit en milieu ordinaire, soit en milieu adapté. En milieu ordinaire, il peut y avoir un soutien sur place d'équipes spécialisées, la création de classes d'intégration scolaires spéciali-

120 - Voir https://www.bruxelles.be/sites/default/files/bxl/PAHIAU_V2.pdf



sées, mise à disposition de matériel, etc. La circulaire du 21 août 2015 a mis en place à compter du 1er septembre 2015, les dispositifs de scolarisation dénommés ULIS (Unité Locale pour l'Inclusion Scolaire). En revanche, en cas d'impossibilité de suivre une scolarisation en milieu ordinaire, la scolarisation se fera en milieu adapté dans des structures spécifiques prenant en compte les différents types de handicap (cf. présentation des acteurs).

Luxembourg

Le Luxembourg n'a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées qu'en 2011. En 2012, le Luxembourg publie son premier plan d'action national de mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées 2012-2017. Un second plan lui succède sur la période 2019-2024 qui comprend notamment huit thèmes prioritaires dont l'autonomie de vie et inclusion dans la société des personnes porteuses de handicap, trouvant son écho à l'article 19 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. Ce plan national a pour devise « l'inclusion pour tous et partout »¹²¹. En vue de se conformer à l'article 9 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées posant le principe d'accessibilité, le Luxembourg incite les projets développant des biens et services suivant l'approche du « Design for all »¹²². Cette dernière rabat les cartes d'une accessibilité trop chère et ne concerne pas uniquement les personnes handicapées.

Le contrôle du respect des exigences d'accessibilité des lieux ouverts au public et établissements publics est effectué par le Service national de la sécurité dans la Fonction publique. Ces exigences résultent des textes suivants :

- ▶ Loi 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public ;
- ▶ Règlement grand-ducal du 23 novembre 2001 portant exécution des articles 1 et 2 de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public (tel qu'il a été modifié) ;
- ▶ Loi du 22 juillet 2008 relative à l'accessibilité des lieux ouverts au public aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance ;
- ▶ Règlement grand-ducal du 11 décembre 2008 relatif à l'aspect et aux conditions d'obtention des médailles de chien d'assistance et portant exécution des articles 2 et 3 de la loi du 22 juillet 2008 relative à l'accessibilité des lieux ouverts au public aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance ;

121 - Voir https://mfamigr.gouvernement.lu/content/dam/gouv_mfamigr/le-minist%C3%A8re/attributions/personnes-handicap%C3%A9es/plan-action/Plan-d-Action-2019-2024-ACC.docx

Voir également <https://mfamigr.gouvernement.lu/fr/campagnes/personnes-handicapees/inclusion-nous-concerne-tous.html>

122 - Voir <https://mfamigr.gouvernement.lu/dam-assets/publications/brochure-livre/br-design-for-all/design-for-all-habitation-adaptable-accessibilite-durable-fr.pdf>



- ▶ Règlement grand-ducal du 19 décembre 2008 relatif aux limitations à l'accès des personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance aux lieux ouverts au public.

La loi de 2001 est en cours de révision, afin notamment d'accroître son champ d'application, instaurer des contrôles ex ante et renforcer les sanctions en cas de non-respect des exigences.

1.3.2.2. Différences – l'hétérogénéité des acteurs impliqués

Si la protection du handicap voit l'intervention plusieurs acteurs différents, ceci est d'autant plus vrai lorsque celle-ci se lie à la problématique de la protection de l'enfance. Ceci est d'autant plus vrai en Allemagne, où la dichotomie des services de protection de l'enfance et protection de porteurs de handicap est parfois source d'incohérence.

L'exemple allemand – De la nécessité de réformer le secteur du handicap

Comme l'écrit Meysen¹²³, la répartition des domaines de compétences en matière de prestations entraîne des conflits de compétences entre l'Office de protection de la jeunesse (SGB VIII) et le Bureau d'aide sociale (SGB XII), ce qui affecte particulièrement les ayants droits et leur famille. La tâche d'identification de l'autorité compétente se révélant ardue, une aide appropriée serait nécessaire mais, elle n'est pas toujours mise au premier plan.

Ainsi, l'approche holistique selon « laquelle l'éducation et la participation du jeune sont toutes deux considérées sur un pied d'égalité lors de la conception des aides »¹²⁴, telle que requise par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, n'est pas garantie en Allemagne. En effet, selon le « principe de normalité » inscrit dans la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et dans la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, les enfants porteurs de handicap sont avant tout des enfants et ont donc droit à l'accès à l'éducation (§ 1 du SGB VIII). Les efforts actuels de réforme politique tendent à créer un lien entre les prestations d'aide à l'intégration et les prestations d'aide à l'enfance et à la jeunesse, afin qu'à l'avenir, les besoins liés au handicap ne soient plus considérés de manière isolée, mais qu'ils soient intégrés dans l'approche systémique de l'aide à la jeunesse.¹²⁵ À l'heure actuelle, on ne peut pas s'attendre à l'adoption d'une solution « inclusive », à savoir le regroupement de toutes les prestations pour les enfants et les jeunes handicapés dans le système de prestations du livre VIII du Code social. La question de savoir dans quelle mesure et avec quel contenu une solution inclusive peut être mise en œuvre reste totalement ouverte dans la perspective actuelle, d'autant plus que l'accord de coalition entre les partis au pouvoir CDU/CSU et SPD ne mentionne pas de déclaration claire à ce propos. En tout état de cause, l'objectif visé devrait être la suppression de la séparation des compétences et l'introduction d'une compétence générale de l'Office de protection de la jeunesse, ce qui constituerait une solution inclusive comprenant tous les enfants et tous les jeunes¹²⁶ et qui impliquerait une révision du VIII livre du Code social en ce sens.

123 - Meysen, dans: Meysen/Ballof/Ernst, Praxiskommentar Familienverfahrensrecht, 2. Auflage 2014, p. 221

124 - Meysen, dans: Meysen/Ballof/Ernst Praxiskommentar Familienverfahrensrecht, 2. Auflage 2014, p. 230

125 - Böllert K., Kompendium Kinder- und Jugendhilfe (2017).

126 - vgl. AJG 2011, Fédération Paritaire 2019





RAPPORT VERSANT LORRAIN



Rédigé par

Nicolas EURIAT, Attaché de recherche, Docteur en Sociologie ;

Stéphanie MELIS, Docteur en Droit ;

Gilles SPIGOLON, Docteur en Psychologie.

Département Recherche de l'IRTS de Lorraine.



Rédigé par

Anne FERNANDES, Docteur en Sociologie ;

Hervé LEVILAIN, Maître de Conférences en Sociologie HDR ;

Ingrid VOLERY (2L2S), Professeure de Sociologie ;

Avec la collaboration de

Bernard BALZANI, Maître de Conférences en Sociologie.

Laboratoire Lorrain de Sciences sociales (2L2S) - Université de Lorraine

Corentin BOULAY, Doctorant en psychologie ;

Nadine DEMOGÉOT, Maîtresse de Conférences en psychologie.

Laboratoire des interactions et des relations subjectives (INTERPSY) - Université de Lorraine

Éditeur responsable :

Henallux

Rue Saint Donat, 130

5002 Namur Belgique

BE 0839012683

benoit.albert@henallux.be

Mise en page :

Ségolène Jacquemin

UNESSA Asbl

Copyright © 2021

SOMMAIRE



1. POLITIQUES PUBLIQUES ET CADRES INSTITUTIONNELS (AXE 1)	5
1.1 Méthode	6
1.2 Constats	6
1.2.1 Présentation de la politique sociale liée à l'enfant en danger	6
1.2.1.1 Présentation de la politique sociale	6
1.2.1.2 Présentation des acteurs	7
1.2.2 Présentation de la politique sociale liée à l'enfant en situation de handicap	9
1.2.2.1 Présentation de la politique sociale	9
1.2.2.2 Présentation des acteurs	10
2. PRISE EN CHARGE ET ACTEURS INSTITUTIONNELS / PARCOURS TRANSFRONTALIERS (AXE 2)	12
2.1 La méthodologie de recherche suivie a comporté deux approches quantitatives et qualitatives	12
2.1.1 Cadrage quantitatif	12
2.1.1.1 Enfants confiés à l'ASE et accueillis au-delà de la frontière	13
2.1.1.2 Enfants en situation de handicap accueillis en Belgique	13
2.1.2 Étude qualitative	14
2.2 La notion de parcours	14
2.3 Typologie, logiques et déterminants des parcours transfrontaliers	16
2.3.1 Existe-t-il une typologie des parcours transfrontaliers ?	17
2.3.2 Déterminants et logiques de parcours	18
2.3.2.1 Les déterminants initiaux	19
2.3.2.2 Les déterminants structurels et organisationnels	20
2.3.2.3 Déterminants sociaux et culturels	24
2.4 Pratiques des professionnels	25
2.4.1 Le sens des parcours transfrontaliers pour les professionnels	26
2.4.2 Les pratiques des professionnels au quotidien	28
2.4.2.1 Temporalité et déplacements (géographiques)	29

SOMMAIRE



2.4.2.2 Contraintes d'ordre institutionnel et/ou d'ordre légal	30
2.4.2.3 Contraintes et pratiques liées à la situation (de l'enfant)	31
2.4.2.4 Connaissance et/ou méconnaissance du cadre légal	31
2.4.2.5 Outils (absence de) et différences d'accompagnement	32
2.4.2.6 Réseau et collaborations (transfrontaliers)	32
2.4.2.7 Connaissance des pratiques étrangères, besoins de formation	33
2.4.3 Conclusion	33
3. LES FAMILLES AU TRAVERS DE L'EXPÉRIENCE TRANSFRONTALIÈRE: VÉCUS ET ANALYSES (AXE 3)	34
3.1 Éléments de méthodologie	35
3.1.1 Une grande difficulté pour localiser les familles	36
3.1.2 Une invisibilisation statistique	36
3.1.3 Les limites des monographies réalisées	38
3.1.4 Tableau des entretiens	40
3.2 Résultats et analyses	41
3.2.1 « L'expérience transfrontalière » : des pratiques différenciées pour les familles selon les situations administrativo-judiciaires	41
3.2.1.1 Le cas des situations relevant de l'ASE	41
3.2.1.2 Le cas des situations relevant de la MDPH	42
3.2.2 L'expérience du processus d'aide transfrontalière : vécus et sens pour les familles	46
3.2.2.1 Une juxtaposition d'interventions	46
3.2.2.2 Des réseaux « personnels » multiples entre les professionnels	47
3.2.2.3 Des relations à dimension géopolitique	47
3.2.2.4 « L'expérience transfrontalière » du soutien à l'épreuve des pratiques locales (de « l'autre côté ») et nationales (du territoire d'origine)	48
3.2.2.5 « L'expérience transfrontalière » et la question des attentes des familles	48
3.2.3 « L'expérience transfrontalière » : à l'épreuve du droit de l'enfant et des parents	48
3.2.3.1 La mise en œuvre des droits de l'enfant : quelles expériences pour les parents ?	49
3.2.3.2 Les droits parentaux dans « l'expérience transfrontalière » : la mise en œuvre du droit ou l'expression de préoccupations parentales ?	50

SOMMAIRE



3.3 Conclusions provisoires	51
4. BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	53
5. SIGLES ET ABRÉVIATIONS	56

Propos liminaire

Le présent document propose la contribution du versant lorrain au rapport de recherche de l'Action 3 du projet Eur&Qua. Il s'articule autour des trois axes retenus pour la recherche.

Axe 1 : Cadres institutionnels et légaux nationaux

Cet axe consiste à mettre au jour les cadres institutionnels et légaux d'un point de vue national en cherchant à appréhender la manière dont ils prennent en compte la dimension transfrontalière. L'analyse de ces cadres institutionnels a pour objectif d'apporter des indications sur les éléments de convergence et de diversité des modèles nationaux. Ces cadres sont marqués culturellement et influencent les conceptions sur les notions entourant les droits des enfants, ainsi que les logiques d'action des acteurs.

Axe 2 : Pratiques professionnelles

Cet axe analyse la manière dont sont déployées les pratiques professionnelles dans le contexte de parcours transfrontaliers. L'objectif est tout à la fois d'étudier les modalités concrètes du travail d'accompagnement des enfants - notamment dans la dimension de collaboration inter-versant, les aspects structurels et organisationnels entourant les logiques d'action des professionnels, et la façon dont la frontière vient affecter le sens du travail du point de vue des personnels en contact direct avec les familles.

Axe 3 : Les familles face aux situations transfrontalières

Cet axe consiste en la réalisation d'une enquête qualitative sur le vécu et le déroulement des situations transfrontalières du point de vue des familles. Il s'agit de comprendre la façon dont les familles appréhendent l'« expérience transfrontalière », et quelles sont leurs préoccupations et leurs attentes. L'objectif est d'analyser la manière dont est prise en compte la parole de l'enfant dans les décisions de placement, ainsi que la place qui lui est accordée dans les dispositifs de prise en charge.

1. Politiques publiques et cadres institutionnels (axe 1)

Les politiques publiques peuvent être définies comme des interventions d'une autorité investie de puissance publique sur des domaines spécifiques de la société. Les politiques publiques sont des outils et des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour atteindre des objectifs dans un domaine particulier de la société. Parmi les différentes politiques publiques figurent les politiques sociales. Les politiques sociales visent à protéger les personnes contre la survenue d'événements ou de risques sociaux. Leur rôle est de protéger des catégories de personnes vulnérables. Les politiques liées à la protection de l'enfance parmi lesquelles figurent l'enfance en danger et l'enfance en situation de handicap font l'objet de notre étude. Dans cette première partie, nous avons choisi de les étudier séparément pour plus de clarté mais les deux politiques sociales sont souvent imbriquées en pratique.



Les politiques sociales liées à l'enfance en danger et en situation de handicap ont obéi à un vaste mouvement de décentralisation à partir des années 80. La décentralisation s'analyse comme un processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui. Ainsi, l'État français au niveau national édicte des lois de politiques sociales mais c'est l'échelon du Département qui possède la compétence pour mettre en application les politiques décidées au niveau national. Le Département est devenu depuis cette époque, le chef de file de l'action sociale. Deux de ses institutions nous intéresseront plus particulièrement dans nos développements : l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et la Maison des personnes en situation de handicap (MDPH).

1.1 Méthode

La méthode utilisée pour aboutir à la production de cette première partie s'appuie en grande partie sur la lecture d'ouvrages généraux sur les politiques sociales, d'ouvrages spécifiques sur l'enfant en situation de danger ou de handicap, ainsi que de périodiques et d'articles. Une bibliographie indicative sera produite.

1.2 Constats

Nous allons dans un premier temps présenter les politiques sociales puis dans un second temps les acteurs. Nous envisagerons séparément la politique sociale liée à l'enfant en danger et la politique sociale liée à l'enfant en situation de handicap, sachant qu'en pratique, un enfant pourra dépendre des deux politiques sociales à la fois comme nous l'avons déjà évoqué plus haut.

1.2.1 Présentation de la politique sociale liée à l'enfant en danger

1.2.1.1 Présentation de la politique sociale

Deux grandes lois régissent actuellement la protection de l'enfance : la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et la loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

La loi du 5 mars 2007 a eu pour objectifs majeurs l'amélioration de la prévention, la rationalisation de la procédure de signalement et le développement des modes de prises en charges des enfants. Quant à la loi du 14 mars 2016, elle a permis l'amélioration de la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance, la sécurisation du parcours de l'enfant et l'adaptation du statut de l'enfant placé sur le long terme.

La protection de l'enfance présente en France une particularité puisqu'elle se décompose en deux : une protection administrative, qui se met en place avec l'accord des parents, et une protection judiciaire, qui se met



en place en cas d'impossibilité de rechercher l'accord des parents ou en cas de refus de ceux-ci. La loi du 5 mars 2007 a posé comme principe (théorique) la primauté de la protection administrative sur la protection judiciaire. Il s'agira toujours de rechercher l'adhésion des parents en vue d'une mesure administrative.

La protection administrative relève du Département, et plus précisément de l'Aide sociale à l'enfance. La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer une prise en charge partielle ou totale des mineurs¹. 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 concernant².

La protection judiciaire appartient au juge des enfants. Ainsi, si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public³.

La loi⁴ fixe alors les critères précis de saisine de l'autorité judiciaire. Ainsi, lorsqu'un mineur est en danger, le président du Conseil Départemental doit saisir sans délai le procureur de la République dans les trois cas suivants :

- ▶ lorsque les actions menées dans le cadre de la protection sociale n'ont pas permis de remédier à la situation de danger ;
- ▶ lorsque ces actions ne peuvent être mises en place en raison du refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'ASE et de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service, (il faut prouver le refus de la famille) ;
- ▶ enfin quand il est impossible d'évaluer la situation et dès lors que le mineur est présumé être en danger.

1.2.1.2 Présentation des acteurs

Comme énoncé plus haut, le Conseil départemental, par l'intermédiaire de l'Aide sociale à l'enfance constitue l'acteur majeur. L'organisation de l'ASE peut varier d'un département à l'autre (très centralisée autour du président du conseil départemental ou plus légère). Chaque département français rédige un document stratégique et de prospective, appelé Schéma départemental, qui fixe pour 5 ans les grands axes de la politique de l'enfance en

1 - Art. L112-3 Code de l'action sociale et des familles

2 - Art. L112-4 Code de l'action sociale et des familles

3 - Art. 375 Code civil

4 - Art. L226-4 Code de l'action sociale et des familles



danger. Chaque département impulse une dynamique spécifique ce qui peut faire varier les mesures prises en faveur des enfants et de leurs familles d'un département à l'autre.

Le service de l'ASE, placé sous la responsabilité du Président du Conseil départemental, est chargé de protéger et accueillir en cas de besoin, les enfants en danger ou en risque de danger. Il agit en direction des enfants et des familles. Il a également une mission de prévention des mauvais traitements. L'ASE dispose d'établissements propres (foyer départemental de l'enfance, maison maternelle, pouponnière, maison d'enfant à caractère social) ainsi que d'un réseau de placements familiaux. Il dispose également de centres maternels et centres parentaux afin de soutenir la fonction parentale. Tout enfant depuis sa naissance jusqu'à ses 21 ans peut bénéficier de la protection du Conseil départemental.

Au sein du département se trouve un autre acteur, la cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes. Cette cellule demeure le lieu unique de centralisation des informations relatives aux mineurs en danger ou en risque de l'être. De sorte que même lorsque le Procureur de la République a été avisé directement d'une situation de mineur en danger, il doit transmettre au Conseil Départemental les informations nécessaires à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance confiée à cette institution. A réception de toute information préoccupante, la cellule recherche si la situation du mineur est déjà connue par les services de protection. Elle procède en outre à une analyse rapide de la situation afin de déterminer si elle exige un signalement sans délai au procureur. L'évaluation de la situation du mineur à partir d'une information préoccupante, se fait à partir d'échanges (visite à domicile, entretien) qui aura lieu entre les parents, le mineur et les professionnels concernés. L'information préoccupante doit être traitée rapidement, maximum 3 mois si la situation du mineur le permet, sauf s'il faut agir plus vite. Il faut toujours rechercher l'implication des parents, informer la famille, dialoguer avec les parents.

S'il s'avère que l'information préoccupante est sans objet, l'affaire est classée sur la base d'un rapport établissant l'absence de risque.

L'évaluation peut déceler une fragilité et nécessiter la mise en place d'un accompagnement, d'un soutien.

Parmi les acteurs figurent également les centres départementaux de l'enfance (CDE) ou foyers de l'enfance. Ce sont des établissements publics dotés de la personnalité morale, chargés de l'accueil, de l'accompagnement et du soutien des jeunes confiés par le service de l'Aide sociale à l'enfance, et de leurs parents. Ils doivent assurer la sécurité de l'enfant, sa santé, son éducation, son développement social et culturel, son épanouissement personnel. L'accueil dans un tel foyer peut se faire en urgence 7/7 jours et 365 jours par an. Après une période d'observation, l'objectif est de proposer une orientation dans une structure adaptée, en famille d'accueil ou un retour en famille.

Autre figure centrale de la protection de l'enfance, le juge des enfants : il a la double compétence : enfance délinquante et enfant à protéger. C'est un magistrat du Tribunal judiciaire⁵ spécialement habilité à exercer les

5 - La loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a mis en place depuis le 1er janvier 2020 les tribunaux judiciaires, fusion des tribunaux d'instance et tribunaux de grande instance.



fonctions de juge des enfants. Il intervient à chaque fois que la protection administrative n'a pas pu se mettre en place. Le juge des enfants s'efforcera toujours de recueillir l'adhésion de la famille à une mesure envisagée. Il procède à l'audience des parents ou des personnes détentrices de l'autorité parentale et à des débats contradictoires avant d'arrêter toute décision. Le juge des enfants procède donc lui-aussi à une évaluation de la situation de l'enfant. Le juge prend ensuite les mesures dans l'intérêt de l'enfant ; il fixe la durée et la date d'expiration des mesures qu'il a décidées.

Au sein du Tribunal, le Procureur de la République est le destinataire des plaintes et des signalements. Il centralise toutes les informations transmises par les services sociaux et les services de police. Il peut classer l'affaire sans suite s'il estime que les critères légaux ne sont pas réunis et le danger ou risque de danger n'est pas avéré. Il peut demander un complément d'informations auprès des services de l'ASE. Il peut saisir le juge des enfants parce que les faits de danger étant confirmés, il y a lieu de mettre en place une mesure de protection. Il informera l'ASE des suites données au signalement.

Enfin, parmi les acteurs de la protection de l'enfance figurent les associations qui gèrent les maisons d'enfants à caractère social (MECS) et autres structures d'accueil des enfants et l'ensemble des travailleurs sociaux, assistant de service social, éducateur spécialisé, éducateur de jeunes enfants, éducateur technique spécialisé, conseiller en économie sociale et familiale, moniteur éducateur, technicien de l'intervention sociale et familiale qui accompagnent au quotidien les enfants et leurs familles.

1.2.2 Présentation de la politique sociale liée à l'enfant en situation de handicap

1.2.2.1 Présentation de la politique sociale

Comme dans le cadre de la protection de l'enfance, c'est le département qui est le chef de file de la protection des personnes en situation de handicap. Et dans le cadre de cette politique sociale, il existe également des schémas départementaux de l'autonomie qui fixent pour 5 ans des orientations dans la prise en charge des personnes en situation de handicap. Pour cette raison, il existe des différences entre les départements.

La loi majeure est celle du 11 février 2005 : loi n°2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Cette loi a défini la notion de handicap comme la « limitation d'activité ou de participation à la vie en société subie par une personne dans son environnement parce qu'elle présente une altération importante, durable, parfois définitive, d'une ou plusieurs facultés physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques. ».

La loi pose deux principes : l'adaptation de la société au handicap ce qui impose une inclusion et la compensation par le biais de diverses aides financières (pour les mineurs et les majeurs). La personne en situation de handicap a droit à la compensation de son handicap quel que soit l'origine de sa déficience, son âge ou son mode de vie.



La loi du 11 février 2005 s'articule autour de 4 axes :

- ▶ garantir le libre choix de leur projet de vie grâce à la compensation des conséquences de leur handicap et à un niveau de revenu d'existence favorisant une vie autonome digne ;
- ▶ placer la personne handicapée au centre des dispositifs qui la concernent ;
- ▶ améliorer les dispositifs de prévention et de dépistage en matière de handicap ;
- ▶ permettre une participation effective des personnes handicapées à la vie sociale (école, emploi, transports, culture, loisirs...). La loi impose une obligation d'accessibilité pour tous les lieux accueillant du public à partir de 2015 (avec des reports de 3 à 9 ans).

Par ailleurs, la loi du 11 février 2005 et la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013 (qui a introduit le concept de l'école inclusive) ont permis des avancées majeures dans la politique de scolarisation des élèves en situation de handicap.

La loi met en place le droit d'inscription de tout enfant handicapé dans son école de quartier. Le directeur ne peut s'y opposer. Le projet personnalisé de scolarisation (PPS) a pour but de permettre la scolarisation de l'enfant handicapé dans les meilleures conditions. Il concerne l'enfant, la famille, les enseignants.

La scolarité peut se faire soit en milieu ordinaire, soit en milieu adapté.

En milieu ordinaire, il peut y avoir un soutien sur place d'équipes spécialisées, la création de classes d'intégration scolaires spécialisées, mise à disposition de matériel... La circulaire du 21 août 2015 a mis en place à compter du 1er septembre 2015, les dispositifs de scolarisation dénommés ULIS (Unité Locale pour l'Inclusion Scolaire).

Pour ceux qui ne peuvent suivre une scolarisation en milieu ordinaire, il faut développer la scolarisation en milieu adapté dans des structures spécifiques qui prennent en compte les différents types de handicap (cf. Ci-après présentation des acteurs).

1.2.2.2 Présentation des acteurs

Au niveau régional, le principal acteur est l'Agence régionale de santé (ARS). Les agences régionales de santé sont chargées du pilotage régional du système de santé. Elles définissent et mettent en œuvre la politique de santé en région, au plus près des besoins de la population. Les agences régionales de santé sont des établissements publics, autonomes moralement et financièrement, placées sous la tutelle des ministères chargés des affaires sociales et de la santé.



Le principal acteur au niveau départemental est la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) : le législateur a voulu faciliter les démarches des personnes en situation de handicap dans la reconnaissance de leurs droits, ainsi qu'en matière d'information et d'orientation.

La Maison départementale des personnes handicapées a 8 missions principales :

- ▶ Elle informe et accompagne les personnes handicapées et leur famille dès l'annonce du handicap et tout au long de son évolution.
- ▶ Elle met en place et organise l'équipe pluridisciplinaire qui évalue les besoins de la personne sur la base du projet de vie et propose un plan personnalisé de compensation du handicap.
- ▶ Elle assure l'organisation de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et le suivi de la mise en œuvre de ses décisions, ainsi que la gestion du fonds départemental de compensation du handicap.
- ▶ Elle reçoit toutes les demandes de droits ou prestations qui relèvent de la compétence de la Commission des droits et de l'autonomie.
- ▶ Elle organise une mission de conciliation par des personnes qualifiées.
- ▶ Elle assure le suivi de la mise en œuvre des décisions prises.
- ▶ Elle organise des actions de coordination avec les dispositifs sanitaires et médico-sociaux et désigne en son sein un référent pour l'insertion professionnelle.

Par ailleurs, les enfants en situation de handicap pourront être accompagnés dans le cadre d'une scolarisation adaptée dans différentes structures.

L'institut médico éducatif (IME), et institut médico professionnel (IMPRO) pour les enfants handicapés mentaux, des instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP), pour les enfants atteints de troubles du comportement, ou encore, un service d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD).

Durant leur scolarisation, en milieu ordinaire ou en milieu adapté, les enfants seront accompagnés par des équipes pluridisciplinaires composées de médecins, kinésithérapeutes, assistants de service social, éducateurs spécialisés, moniteurs éducateurs, accompagnant éducatif et social (AES).

Il existe également des centres d'Action Médico-Social Précoce (CAMSP). Ils ont pour mission de dépister et de proposer une cure ambulatoire et une rééducation pour des enfants présentant des déficits sensoriels,



moteurs ou mentaux. Ils accueillent des enfants de 0 à 6 ans et sont souvent installés dans les locaux des centres hospitaliers ou dans d'autres centres accueillant de jeunes enfants. Les CAMSP peuvent être polyvalents ou spécialisés dans l'accompagnement d'enfants présentant le même type de handicap.

Il existe par ailleurs des Centres Médico-Psychopédagogique (CMPP). Ce sont des services médico-sociaux assurant des consultations, des diagnostics et des soins ambulatoires pour des enfants et adolescents de 0 à 20 ans. Les CMPP sont fréquemment consultés dans le cadre de troubles psychiques, avec des manifestations symptomatiques, comportementales ou instrumentales variées et pour lesquels il est difficile de faire un lien avec la gravité de la pathologie sous-jacente.

Parmi les acteurs, nous pouvons aussi citer la Protection Maternelle et Infantile (PMI). Le service de protection maternelle et infantile (PMI) est un service départemental, placé sous l'autorité du président du conseil départemental et chargé d'assurer la protection sanitaire de la mère et de l'enfant. Il organise des consultations et des actions de prévention médico-sociale en faveur des femmes enceintes et des enfants de moins de 6 ans. Il joue également un rôle en matière d'accueil des jeunes enfants : instruction des demandes d'agrément des assistantes maternelles, réalisation d'actions de formation ; surveillance et contrôle des assistantes maternelles ainsi que des établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans.

2. Prise en charge et acteurs institutionnels / parcours transfrontaliers (axe 2)

2.1 La méthodologie de recherche suivie a comporté deux approches quantitatives et qualitatives

2.1.1 Cadrage quantitatif

Le projet EUR&QUA a cherché dans un premier temps à comptabiliser les situations pouvant relever du périmètre retenu pour l'étude, à savoir des enfants ayant fait l'objet d'une orientation vers un établissement en Wallonie, au Luxembourg, dans les Lands de la Sarre et du Palatinat ou demeurant (au sens de domiciliation avec ses deux parents ou l'un des deux) sur l'un des territoires extra-frontaliers et faisant l'objet de :

- ▶ Une mesure d'accompagnement d'une situation de handicap,



- ▶ Une mesure d'accompagnement d'une situation de handicap et d'une mesure relevant de la protection de l'enfance,
- ▶ Une mesure relevant de la protection de l'enfance seulement (c'est-à-dire qui ne concerne que les services ASE)⁶.

Le recensement des situations relevant du champ de l'étude a été rendu difficile en regard de l'absence d'outil standardisé de suivi des parcours transfrontaliers. Les professionnels concernés construisent des outils personnels de leur propre initiative lorsqu'ils sont directement confrontés à ce type de situation⁷. En outre, l'équipe a dû faire face à des réticences plus ou moins importantes de la part des responsables institutionnels pouvant ou non faciliter l'accès aux données. De fait, cet accès s'est trouvé rapidement facilité concernant le département de la Meuse, à l'inverse du département de la Moselle où les obstacles ne se sont que partiellement levés au terme de l'étude. Un protocole formel d'accès aux données, précisant le champ de l'étude, s'assurant d'une information claire à l'attention des personnes rencontrées, garantissant l'anonymat des témoignages, la confidentialité des informations transmises, et le respect de principes d'empathie et de bienveillance à l'égard des familles et des professionnels rencontrés, a été rédigé et transmis par l'équipe. Chaque personne rencontrée s'est vu proposer la signature d'une lettre de consentement.

2.1.1.1 Enfants confiés à l'ASE et accueillis au-delà de la frontière

Si une comptabilisation exhaustive n'a pu être réalisée, les éléments suivants sont à retenir :

- ▶ Les situations relevant de l'étude sont peu fréquentes par rapport à l'ensemble des situations traitées annuellement par l'ASE.
- ▶ À titre d'exemple, une quarantaine de situations ont été recensées sur les 4 dernières années pour le département de la Meuse, ce qui représente moins de 2% des situations annuelles traitées⁸.
- ▶ La majorité des mesures concerne des enfants qui présentent un double profil (confié à l'ASE et en situation de handicap).

2.1.1.2 Enfants en situation de handicap accueillis en Belgique

Le tableau suivant recense les situations concernées par année⁹.

6 - Il est à noter que n'entrent pas dans le champ des travaux du projet : les mineurs non accompagnés nés hors UE, les mineurs délinquants, les mineurs bénéficiant de soins au titre de la santé mentale.

7 - Ce qui n'est pas sans incidence sur le suivi des parcours et la mémoire de ceux-ci. Nous y reviendrons.

8 - Source : Conseil Départemental et établissements.

9 - Source : Agence Régionale de Santé (ARS).



	Meurthe et Moselle	Meuse	Moselle	Grand Est	Hauts de France	France
2015	92	33	19	153	982	1451
2016	79	30	21	141	981	1457
2017	79	32	15	138	970	1444
2018	76	36	15	142	954	1435

2.1.2 Étude qualitative

Concernant les professionnels impliqués administrativement ou socialement dans l'accompagnement des familles ou des enfants (directeurs, responsables de services, travailleurs sociaux, spécialistes de l'accompagnement, magistrats), les chercheurs ont pris contact directement, grâce aux services ou aux établissements qui leur ont communiqué leurs coordonnées professionnelles. Des entretiens semi-directifs ont été réalisés sur la base du volontariat des professionnels contactés. De manière formelle, c'est-à-dire en tête à tête, 25 entretiens ont été ainsi réalisés. Cette approche a été complétée par des réunions de rencontres et des entretiens menés de manière collective. Au total, plus d'une quarantaine de professionnels – dont 6 professionnels belges en Belgique – ont pu ainsi être rencontrés et nous apporter leurs témoignages.

Pour le secteur de la protection de l'enfant, ont été réalisés :

	Travailleurs sociaux	Dirigeants	Prescripteurs / financeurs
Meurthe et Moselle	5	3	0
Meuse	3	1	1
Moselle	3	1	0
Total	11	5	1

Pour le secteur du handicap, ont été réalisés :

	Travailleurs sociaux	Dirigeants	Prescripteurs / financeurs
Meurthe et Moselle	0	1	1
Meuse	1	3	2
Moselle	0	0	0
Total	1	4	3

2.2 La notion de parcours

Notre recherche portant sur les parcours transfrontaliers, il convient de préciser les contours de cette notion dans le champ du travail social. En effet, sur le plan conceptuel, le terme « parcours » a tendance à s'imposer



comme une notion centrale dès qu'il s'agit de comprendre l'idée d'un cheminement des personnes accompagnées dans différents domaines. Cette notion côtoie par ailleurs d'autres termes comme celui de « trajectoire », de « bifurcation », de « rupture », de « séquence » qui en général, précisent la temporalité, la régularité ou les événements déterminants jalonnant les histoires de vie. Par ailleurs, pour des raisons que nous ne pouvons développer ici, la notion de parcours a tendance aussi à s'imposer au-delà du champ du travail social (où on parle souvent de parcours d'accompagnement), pour qualifier également l'accès à l'emploi (parcours d'insertion professionnel), la santé des personnes (parcours de santé) ou encore l'existence d'un individu en général (on utilise souvent le terme de parcours de vie).

Dans quelle acception utilisons-nous ce terme ici lorsqu'il s'agit de qualifier le passage de la frontière ? « Les parcours sont définis comme une succession d'événements et de positions occupées par un individu et sont structurés par différentes variables et dimensions »¹⁰ (Bouquet, Dubéchet, 2017, p. 16). Pour apprécier leur portée et leur dynamique « les événements ne doivent pas être étudiés indépendamment les uns des autres, mais dans leur enchaînement ». (Robette, 2014, p. 3). Nous adopterons ainsi sur la notion de parcours un point de vue pragmatique « basé sur l'idée que le parcours de vie en tant qu'unité conceptuelle est le résultat contingent d'une séquence d'événements »¹¹ (Robette, 2014, p. 3) et ne résulte pas seulement du choix des individus. Ainsi, concernant les professionnels, nous avons essayé de nous situer en complémentarité de l'approche biographique proposée sur l'axe 3.

Pour essayer de repérer les régularités éventuelles des parcours, nous avons organisé notre guide d'entretien à destination des professionnels autour de 7 thèmes principaux :

- ▶ la fonction exercée et l'accompagnement des parcours au sein d'une organisation,
- ▶ la caractérisation des parcours transfrontaliers rencontrés : type, destination, objectifs, public, fréquence, temporalité,
- ▶ les cadres légaux, temporels et budgétaires de l'intervention,
- ▶ les réseaux, ressources et acteurs mobilisés dans la mise en œuvre du parcours de l'enfant,
- ▶ les outils éventuels mobilisés,
- ▶ la place et l'implication des familles dans le parcours et l'accompagnement de l'enfant,
- ▶ les éléments facilitant ou freinant l'élaboration des parcours.

10 - BOUQUET B., DUBECHOT P. (2017). « Parcours, bifurcations, ruptures, éléments de compréhension de la mobilisation actuelle de ces concepts ». Vie Sociale 18, 15-23. ERES.

11 - Ibidem, p. 3



Cette structuration avait pour objet d'identifier :

- ▶ les différents types repérables,
- ▶ les logiques et les déterminants politiques, sociaux des parcours,
- ▶ le suivi et la mémoire de ces parcours,
- ▶ la place des différents acteurs,
- ▶ la qualité de la collaboration intra et interversants.

2.3 Typologie, logiques et déterminants des parcours transfrontaliers

Les professionnels, qu'ils soient juges, travailleurs sociaux, dirigeants ou prescripteurs, apparaissent comme les chevilles ouvrières et les acteurs clefs dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces parcours. En effet, leur position singulière dans la « fabrication » de ces itinéraires atypiques nous offre un point de vue imprenable sur les interactions systémiques entre d'une part la demande sociale et d'autre part l'offre institutionnelle au regard de la commande publique.

Cependant chercher à appréhender les cohérences ou les incohérences d'un système d'une telle complexité suppose par ailleurs que nous tenions compte d'un certain nombre de réalités professionnelles sectorielles et/ou territoriales. Ainsi, avant de leur donner la parole, il nous semble utile de rappeler ce qui en oriente la tonalité :

- ▶ chaque type d'acteur (travailleur social, dirigeant ou prescripteur, cf. la partie méthodologie) développe une vision des parcours en fonction de sa place sur l'échiquier médico-social. Il développe ainsi une vision le plus souvent segmentée ou compartimentée qui n'embrasse pas l'ensemble du parcours ;
- ▶ chaque type d'acteur agit dans le cadre d'organisations et de procédures sectorielles (Handicap versus Aide Sociale à l'Enfance) au regard des missions qui lui sont confiées : protéger l'enfant, contribuer à sa socialisation et à son inclusion sociale ou scolaire.
- ▶ chaque acteur professionnel accomplit sa mission dans un territoire singulier tant du point de vue des réalités sociales que de sa gouvernance ;



- ▶ enfin, chacun cherche voire lutte au quotidien pour donner du sens à ses actions, sens se heurtant parfois à des logiques visibles ou invisibles de natures sociales, organisationnelles ou politiques.

C'est à partir de ce format contextuel que nous avons cherché à comprendre les logiques d'action des acteurs professionnels. Nous en rendrons compte en prenant soin au besoin de les différencier par secteur. Plusieurs questions seront ainsi examinées au cours de cette partie et la structureront :

Existe-t-il des parcours typiques et si oui, comment les caractériser ? Comment les professionnels du versant français perçoivent-ils les déterminants des parcours transfrontaliers des enfants ou des jeunes adultes qu'ils accompagnent ? Ces déterminants sont-ils de nature rationnelle et cohérente ou au contraire contradictoire et discordant ? Quels sont, pour eux, les éléments qui les contraignent ou au contraire les facilitent ?

Nous l'avons souligné dans la partie quantitative de ce rapport, vu de France, le flux entrant étant faible, les éléments exposés ici se rapportent au flux sortant, se dirigeant essentiellement vers la Belgique.

2.3.1 Existe-t-il une typologie des parcours transfrontaliers ?

Si nous essayons de catégoriser les parcours transfrontaliers des enfants de ce flux sortant, on peut distinguer tout d'abord trois grands types de parcours à partir de leur finalité principale :

1. scolariser l'enfant dans un environnement lui permettant de développer des compétences cognitives et pratiques compte-tenu de ses capacités proximales de développement ;
2. résidentialiser l'enfant dans un lieu de vie adapté à ses besoins, offrant à la fois un espace de socialisation et de résidence à long terme ;
3. protéger l'enfant au regard d'une situation de danger persistante impliquant une « mise à l'abri » rapide dans un lieu de vie socialisant et sécurisant.

Ces trois grands types de parcours ne sont pas d'une complexité équivalente pour les professionnels.

En effet, les PTF¹² de type 1 peuvent être considérés comme des parcours « simples » dans la mesure où ils n'impliquent pas de changement de résidence de l'enfant et ne nécessitent pas une mobilisation à long terme des autorités de chaque pays. L'enfant passe la frontière de manière quotidienne pour suivre des enseignements dans le pays voisin. Il peut soit être accueilli en internat, en semi-internat ou en externat lorsque le lieu de résidence est proche de la frontière.

Les PTF de type 2 intègrent généralement les caractéristiques d'un parcours de type 1 mais nécessitent de la part des professionnels une attention et un investissement encore plus important. En effet, ce type de parcours

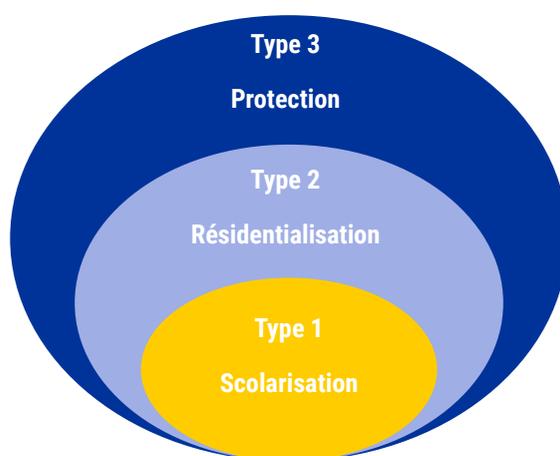
12 - Parcours Trans Frontaliers

nécessite d'examiner un ensemble de problèmes liés à la résidentialisation dans un pays étranger : hébergement institutionnel ou familial, alimentation, continuité éducative et/ou des soins.

Les PTF de type 3 assimilent nécessairement les difficultés de parcours de type 1 et 2 mais présentent encore un degré de complexité supplémentaire dans la mesure où ils impliquent une collaboration entre les autorités administratives et/judiciaires des pays d'origine et d'accueil de l'enfant d'une part et une collaboration entre les services sociaux d'autre part.

Le schéma suivant résume cette montée en complexité :

Typologie des parcours transfrontaliers en fonction de leur finalité principale et de leur complexité



Précisons pour conclure que les parcours les moins nombreux sont du type 3 et que les plus nombreux sont du type 2.

2.3.2 Déterminants et logiques de parcours

Comprendre les logiques des parcours transfrontaliers apparaît indispensable si l'objectif est d'agir sur leur tenue, leur déroulement ou leur accompagnement. Comment les professionnels évoluant dans les deux secteurs investigués (Handicap et Aide Sociale à l'Enfance) expliquent-ils l'émergence des parcours transfrontaliers sortants ? Quelles sont les variables qui selon eux, influencent, encouragent ou freinent leur développement ?

Un des premiers résultats de cette enquête tient tout d'abord au fait que la plupart des professionnels, quel que soit leur fonction (travailleur social, dirigeant ou prescripteur) nomme assez clairement les causes qui, selon eux, déterminent les parcours. Simplement, et tout aussi clairement, les déterminants principaux varient selon l'importance qu'ils lui accordent en fonction de leur mission. Ainsi, si les prescripteurs sont davantage attentifs aux dimensions politiques, réglementaires et conventionnelles de ces parcours, les dirigeants d'établissements mettent davantage l'accent sur les aspects organisationnels ou tarifaires là où les professionnels de terrain prennent davantage en considération les facteurs pédagogiques et humains des parcours.

Afin de rendre plus intelligible les différents déterminants avancés par les professionnels, nous les avons catégorisés de la manière suivante :

- ▶ Les déterminants initiaux : ils regroupent les éléments déclencheurs des parcours transfrontaliers.
- ▶ Les déterminants structurels et organisationnels : cette catégorie de déterminants réunit les différents facteurs constituant une toile de fond active mais quelquefois invisible des parcours (environnement politique, réglementation, financement et organisation des établissements...).
- ▶ Les déterminants sociaux, enfin, caractérisent la famille de l'enfant ou son environnement.

Cette catégorisation structure l'organisation de cette partie.

2.3.2.1 Les déterminants initiaux

Les professionnels interrogés identifient plusieurs éléments déclencheurs d'un parcours transfrontalier. Ces éléments qualifient les circonstances, c'est-à-dire les particularités s'attachant aux événements initiaux du parcours ; ils peuvent bien évidemment se cumuler :

- ▶ Le caractère urgent de la situation : l'enfant subit une situation de danger permanente et complexe qui nécessite une mesure de protection et/ou un ensemble de soins sans délai ne pouvant pas être apportés au domicile de celui-ci. La nécessité d'une solution urgente conduit les travailleurs sociaux à agrandir leur cercle de recherche habituel, très souvent saturé, aux pays voisins ;
- ▶ L'absence de solutions adaptées aux besoins de l'enfant et/ou de ses parents : l'enfant présente un profil pathologique complexe nécessitant un accompagnement 24 heures sur 24 et 365 jours par an. Un accompagnement à domicile est exclu car les parents ne parviennent pas ou plus à accompagner l'enfant au regard de leurs propres compétences éducatives ou en raison de leurs difficultés ou pathologies. Le travailleur social ne trouve pas ou plus de solutions dans les territoires de proximité soit car l'offre institutionnelle ne correspond pas à son profil ou en raison de son exclusion de l'établissement qui l'accueillait jusqu'à présent.

« Finalement on a comme ça des situations où on a des gamins alors c'est pas toujours des agressions mais on a des gamins à un moment donné qui font exploser soit les professionnels de l'établissement, soit le groupe d'enfant dans lequel ils sont aussi. Voilà des situations qui sont tellement complexes à prendre en charge qu'aujourd'hui des établissements médico-sociaux Français ont vraisemblablement à monter en compétence, à se former pour prendre en charge ces nouveaux comportements » (entretien directeur(rice) secteur Handicap Meuse) ;



- L'insatisfaction des parents sur l'offre éducative et pédagogique proposée en France : pour les professionnels, un certain nombre de parents cherchent alors au-delà de la frontière une proposition pédagogique correspondant mieux à leurs attentes après un ou plusieurs échecs successifs.

« La Belgique a toujours eu une longueur d'avance je dirai par rapport à nous, par rapport à tout ce qui était quand même lié à la prise en charge du handicap et des troubles, des troubles on voit bien qu'ils ont développés des services différemment ou plus tôt que nous, sur des approches, des choses très très intéressantes qu'ils proposent sur des prises en charge. » (Entretien responsable secteur Protection de l'enfance Meuse)

Certaines écoles spécialisées belges peuvent apparaître dans cette perspective comme proposant un pallier intermédiaire entre une solution en établissement médico-social spécialisé, considérée comme moins inclusive, et une scolarisation en milieu ordinaire se situant au-delà de la zone de proche développement de leur enfant ;

- L'évitement ou la résistance des familles au contrôle social : certains parents ressentent l'activité des travailleurs sociaux comme trop intrusive et pensent échapper à d'éventuelles mesures éducatives ou à un placement de leur enfant en changeant de pays de résidence. Ils partent ainsi « sans laisser d'adresse » considérant que la collaboration transfrontalière des autorités administratives ou judiciaires prendra du temps à se mettre en place et leur permettra de retrouver un certain anonymat et une liberté d'agir ;

- Le déménagement d'un des parents à l'étranger : un des parents, dont l'enfant est accompagné par les travailleurs dans le cadre d'une mesure éducative, change de vie et se domicile au-delà des frontières nationales. Les travailleurs sociaux organisent alors le droit de visite conformément aux prescriptions du juge des enfants.

2.3.2.2 Les déterminants structurels et organisationnels

La seconde catégorie de déterminant nous permet d'examiner les éléments de contexte contraignant l'élaboration d'un parcours transfrontalier. Ces éléments qualifient principalement l'offre d'accueil et peuvent, en cumulant leurs effets, rendre la recherche d'une solution par les professionnels particulièrement chronophage :

- Un manque de place disponible : les familles dans le secteur handicap et les professionnels agissant dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance font face dans certains départements à des délais d'attente particulièrement longs faute de place correspondant aux besoins de l'enfant. Ceux-ci sont bien sûr également à mettre en lien avec la complexité de la situation familiale. Ce manque de place n'est pas nouveau, il est même bien identifié par les politiques publiques et oriente la finalité de certains dispositifs. Ainsi, suite au rapport du Conseiller d'état PIVETEAU le dispositif baptisé «Une réponse accompagnée pour tous» a été généralisé à tous les départements depuis le 1er janvier 2018 par Sophie CLUZEL, Secrétaire d'État chargée du handicap. Cette carence de place « résonne » particulièrement dans le secteur de la pro-



tection de l'enfance lorsqu'il s'agit d'enfants handicapés faisant aussi l'objet d'une mesure de protection. Elle est source de difficultés multiples pour l'enfant et pour ses accompagnants : épuisement parental, souffrance éthique des travailleurs sociaux, comme le témoigne ces deux directeurs d'établissement : « de toute façon l'absence de place, on est tous à le crier dans tous les départements. On est beaucoup de départements à avoir recours à ce qu'on appelle la non mise en œuvre de placement. » (entretien secteur Protection de l'enfance Meuse)

« C'est notamment quand on a des fratries et qu'on n'a pas de la place pour tout le monde, qu'est-ce qu'on fait, est-ce qu'on en place certains, est-ce qu'on attend, est-ce que, enfin pour moi un report est toujours un de trop. » (entretien Protection de l'Enfance Meuse).

Ce déterminant important des parcours transfrontaliers est sans doute à mettre en lien avec une augmentation régulière du nombre d'enfants protégés en France selon l'ONED¹³ (+0,86% en moyenne par an sur 10 ans)¹⁴.

► Des politiques publiques restrictives : vues du terrain, dans le secteur handicap, elles semblent poursuivre deux objectifs :

► Favoriser des parcours nationaux et éviter le passage de la frontière. Cette intention a constitué un des axes de la réflexion de la conférence nationale sur le handicap en 2019¹⁵, signe du caractère complexe et persistant des difficultés à résoudre. Les parcours transfrontaliers apparaissent d'abord comme des parcours contraints, contre productifs en termes d'inclusion familiale et sociale ou de maintien des emplois sur le territoire national. Le délai de prise en charge peut être également renforcé par des directives administratives.

Ainsi, « si on veut qu'un jeune adulte ait une place en Belgique il faut quand même l'orientation de la MDPH mais il faut qu'il fasse la preuve de trois refus d'établissement du même type en France ce qui n'est pas difficile à avoir parce qu'il n'y a pas de places dans les établissements français » (Entretien directeur(rice) secteur Handicap Moselle).

« Et donc moi j'ai eu une famille comme ça en fait ils avaient une place en Belgique pour leur fils. Ils y avaient déjà fait des stages donc c'était bien mais la MDPH n'a pas voulu faire l'orientation en Belgique donc ils ont obligé un établissement à prendre cet enfant dans le cadre des 90 jours d'accueil temporaire, enfin ce jeune homme parce que c'était plus un enfant et puis donc il semblerait que finalement il lui ait trouvé une place dans un établissement c'est bien mais ça a traîné 3 ans alors qu'il aurait pu avoir une place dans un établissement belge avant quoi. » (entretien directeur(rice) secteur Handicap Moselle).

13 - Office National de l'Enfance en Danger

14 - Sources : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, enquêtes Aide sociale 1996-2016.

15 - Christophe E., Dupont-Choppin M. (2019). « Rapport Groupe de travail n°4 sur la Prévention des départs non souhaités en Belgique ». Conférence Nationale du Handicap. ARS : Mai 2019.



► Pallier au manque de place en autorisant mais en contenant les parcours transfrontaliers. Un accord entre la France et la Wallonie, effectif depuis 2014, fixe le cadre et les limites des parcours transfrontaliers : 25 établissements belges sont agréés par l'ARS¹⁶ et permet le financement d'un peu plus de 1500 places pour l'accueil des enfants en situation de handicap et des adultes sous amendement CRETON. Cette convention, en prévoyant des modalités d'agrément et d'évaluation, participe à la sécurisation des parcours transfrontaliers. Cependant, elle est peu connue des professionnels de terrain surtout dans le secteur de protection de l'enfance. Pourtant, dans le cas de parcours complexes (de type 3), c'est bien les professionnels de ce secteur qui recherchent les solutions d'accompagnement.

► Des établissements scolaires insuffisamment préparés à l'accueil des enfants en situation de handicap en milieu ordinaire : depuis la promulgation de la loi du 11 février 2005, la scolarisation des enfants en situation de handicap a considérablement augmenté. Force est de constater qu'elle ne va pas de soi car elle suppose des moyens en personnel, des compétences et des locaux adaptés. Ainsi, pour les professionnels de terrain, l'offre de scolarisation ordinaire ne correspond pas toujours au profil de certains enfants qui finissent par en être exclus en raison de leur comportement.

« On a ce système de classe inclusive dans les milieux, on va dire dans le milieu ordinaire que ce soit en primaire, collège ou lycée. Sauf qu'on a parfois des enfants qui ne rentrent pas dans ces cases. On a beau prôner l'intégration et l'ouverture et tout ça mais il y a déjà des enfants » (entretien chef de service établissement handicap Meuse)

« Faudrait quelque chose qui réponde aux besoins pour les jeunes qui ne sont pas, qu'on ne peut pas mettre dans les cases ou dans un parcours ordinaire. Quelque chose qui relève plus du professionnel avec un minimum de scolarité parce qu'on en a toujours besoin mais qu'on réponde plus à cette demande d'être, parce que scolaire, scolaire, ce n'est pas toujours possible. » (Entretien chef de service établissement Meuse).

Le passage de la frontière peut donc s'expliquer paradoxalement par la recherche d'une solution de scolarisation spécialisée en Belgique (et donc moins inclusive au sens de la loi de 2005) ; ce qui rend particulièrement attractif certains établissements frontaliers Belges comme celui de Saint-Mard à Virton. Ainsi, si la loi française a indéniablement ouvert davantage les portes de l'école aux enfants en situation de handicap, les établissements peinent à mettre en œuvre cette volonté inclusive car il semble difficile, avec les moyens actuels de s'adapter aux besoins d'enfants aux profils atypiques.

► Un prix de journée quelquefois plus attractif en Belgique : dans le secteur handicap, le prix de journée de certains établissements belges peut apparaître comme un facteur déterminant la mise en place d'un parcours transfrontalier dont l'objectif principal est la scolarisation (parcours de type 1) de l'enfant. Comme le remarque un rapport de l'ARS en 2015 sur les enfants et adultes en situation de handicap lorrains pris en charge dans un établissement en Belgique présenté par l'ARS : « pour les enfants, le prix

16 - Agence Régionale de Santé.

moyen, belge, par enfant et par an est de 13 813 € (tous types d'établissements confondus) contre un coût moyen lorrain en ITEP¹⁷ de 50 023€ (235 € par jour), en IME¹⁸ de 36 719€ (175 € par jour) et Institut pour déficients auditifs de 41 735€ (198 € par jour). Soit un coût moyen tous types établissements confondus de 42 825 €. Pour un prix allant de 62 € à 66 € par jour, le Home d'accueil d'enseignement spécialisé de Saint-Mard rassemble l'ensemble des types de prise en charge des différents établissements français pour enfant en situation de handicap en un seul¹⁹.» (Eliasse et Khuler, 2015, p. 9).

Cette différence de coût est soulignée par certains de nos interlocuteurs : « bon je prends toujours Saint-Mard, mais j'imagine que c'est la même chose pour les autres établissements qui seraient le long de la frontière belge. Parce qu'à un moment avant qu'il y ait vraiment ce côté « il faut arrêter la fuite vers la Belgique, l'exil, l'exil vers la Belgique ». Ce que je sais c'est que les établissements belges coûtent moins cher à la France que les établissements français » (entretien directeur(rice) établissement secteur handicap Moselle).

Ce dirigeant explique même l'origine, selon lui, de cette différence de coût « nous en IME, les transports font parties de nos obligations donc c'est un gros budget le transport... » alors que « comme école spécialisée Saint-Mard c'est l'Éducation nationale ou le département qui paye les transports pour les enfants de France Donc bien sûr que du coup le prix de journée hein si on revient au coût de journée de Saint-Mard il est moins important qu'un établissement français. Donc la sécu elle verse moins d'argent pour les enfants français en Belgique que pour les enfants français en France. » (Entretien directeur(rice) établissement secteur handicap Moselle)

Pour autant, dans notre enquête aucun des professionnels interrogés ne considère que le coût soit une variable très déterminante des parcours transfrontaliers.

► Une tarification rigide des établissements : sur le secteur handicap, le modèle de financement actuel du prix de journée fait dépendre celui-ci de l'agrément de l'établissement et non des besoins des enfants accueillis. Or, comme l'indique ce directeur d'établissement en s'appuyant sur une situation, ce point pose problème : « Voyez par exemple on a une jeune fille-là qui fait des crises d'épilepsie de manière importante, la MDPH²⁰ elle dit MAS avec, pour donc crise, pour épileptique ce qu'elle est vraiment. Or, la MAS, il y en a une en Lorraine, et elle n'a pas de place. Ça fait deux ans que nous on dit mais attendez. On peut trouver une autre réponse que la MAS parce qu'elle peut attendre encore 10 ans avant d'être accueillie... Mais par contre on peut commencer à construire autre chose, quelque chose d'adapté avec les moyens dont nous disposons et on construit quelque chose de cette nature-là. C'est ça pour moi le modèle belge, l'apport du modèle belge c'est ça. C'était à dire moins de catégories et de la souplesse. Plus d'adaptation à la problématique singulière de chacun. » (Entretien directeur(rice) secteur handicap Meuse) Ainsi, pour beaucoup de professionnels, une nomenclature tarifaire trop rigide conjuguée à une spécialisation des établissements rend extrêmement compliquées l'accueil d'enfants présentant des

17 - Institut Thérapeutique Éducatif et Pédagogique

18 - Institut Médico-Educatif

19 - Eliasse E., Khuler G., 2015. « Étude sur la prise en charge des enfants et adultes en situation de handicap lorrains pris en charge dans un établissement en Belgique », ARS. Juin 2015.

20 - Maison Départementale des Personnes Handicapées.



profils complexes qui peuvent, en outre, faire l'objet d'une mesure de protection. La souplesse perçue des agréments belges apparaît ici comme un atout enviable pour l'accueil d'enfant au profil hybride et/ou complexe. Notons pour terminer que cette difficulté fait actuellement l'objet d'une réflexion (dit SE-RAFIN-PH) animée par la secrétaire d'état aux personnes handicapées. Elle vise à réformer la tarification actuelle des établissements sociaux et médico-sociaux et devrait aboutir à une nouvelle nomenclature en 2021.

2.3.2.3 Déterminants sociaux et culturels

Cette dernière catégorie rassemble les éléments caractérisant l'environnement de l'enfant qui influencent l'orientation et la nature du parcours transfrontalier. Deux facteurs peuvent ainsi être invoqués :

► La domiciliation de la famille ou de l'établissement : les familles et les établissements proches de la frontière sollicitent et utilisent les services qui se trouvent à proximité, quel que soit leur ancrage national. Ainsi, en zone frontalière, on agit avant tout en fonction des ressources de son territoire pour les différentes dimensions de la vie quotidienne : faire les courses, travailler, aller à l'école ou encore se distraire. « on a des parents surtout dans le nord du département, parce que je veux dire la partie transfrontalière, je veux dire sur Montmédy, Stenay, etc. je veux dire, il est plus simple pour les parents de scolariser les enfants en Belgique parce qu'il y a une proximité qui est là et qui eux ils ont des établissements à 10 15 20 km donc sur la scolarité, la Belgique assure la scolarité. » (entretien directeur(rice) secteur Handicap Meuse).

Au fil du temps, dans le nord de la Lorraine, l'offre institutionnelle s'est structurée et dimensionnée en fonction de l'offre territoriale internationale « à la date d'aujourd'hui, on n'en a pas, on n'a pas lieu d'aller faire de la scolarisation à Stenay, Montmédy. Il y a Saint-Mard, il y a des structures qu'ils font et qu'ils le font bien » (entretien directeur(rice) secteur Handicap Meuse). L'activité des services s'est aussi orientée en fonction de l'environnement. Ainsi, dans cette structure proche de la frontière, « les jeunes ici vont à la piscine à Virton, elle est en Belgique pourquoi ? Parce qu'elle est attrayante, on a une piscine à Mousson, ce n'est pas très loin, il y a celle de Verdun et on se dit bah tiens on va aller à Virton. On va au cinéma, on va où, on va à Virton et il y a un cinéma à Montmédy, on va à Virton. Il y a, voilà on va aller voir un match de foot, on va où, on va à Virton. Voilà donc, la frontière elle est là donc les enfants ils ont leur carte d'identité parce qu'on ne sait jamais, un contrôle ça peut arriver mais il n'y a pas de souci. La psychologue elle vient du Luxembourg et elle travaille chez nous. » (Entretien chef de service établissement handicap Meuse).

Les emplois au sein des institutions sont également liés au potentiel transfrontalier des compétences. Ainsi, ce directeur d'IME précise « Alors on embauchait déjà avant, alors je saurai plus situer l'année mais c'est après 2001 en tout cas. Les éducateurs qui étaient formés en Belgique enfin qui avait un diplôme belge était embauché comme moniteur éducateur et puis après il y a le décret qui est sorti comme quoi c'était reconnu. Si je fais le



tour rapide par rapport au groupe, j'ai cinq éducateurs sur 23 » (entretien chef de service établissement handicap Meuse), soit environ ¼ de l'effectif éducatif.

Ainsi, pour les familles et les travailleurs sociaux du nord de la Meuse ou de la Meurthe et Moselle, la solution pertinente la plus proche ou l'emploi ne se trouve pas sur le territoire national mais dans un territoire de vie qui contient une frontière nationale.

► **la proximité linguistique et culturelle des pays : le flux sortant des parcours transfrontaliers se dirige de manière assez exclusive vers la Belgique. Pour la plupart des professionnels interrogés, une collaboration avec des pays non-francophones, sans être impossible, n'est pas facile**

« Si demain, j'ai un projet alors c'est embêtant l'Allemagne la barrière de la langue, des choses comme ça mais si demain j'avais un projet qui devrait se faire, il n'y a pas de soucis. Si c'est un projet pour l'enfant que ça lui correspond, voilà. » (entretien référent(e) protection de l'enfance Moselle).

De même, « dès l'instant où on arrive à se parler. Ce serait peut-être plus compliqué si je devais travailler avec, en Allemagne, avec des personnes qui seraient, qui parleraient que l'allemand, je suis absolument nulle en langues » (entretien responsable secteur protection de l'enfance Meuse). La Belgique est a contrario vécue comme un espace culturellement proche par les frontaliers français. « En Belgique, moi alors passer la frontière en Belgique si vous n'avez pas fait attention, vous le savez pas tout de suite que vous êtes en Belgique. Vous allez en Allemagne, vous le savez plus vite. » (Entretien responsable secteur protection de l'enfance Meuse). Pour les travailleurs sociaux, l'implication des familles dans la mesure est aussi en lien avec la possibilité de comprendre l'accompagnement proposé. Il ne faut donc pas ajouter la barrière de la langue à celle du langage : « certains freins pour certaines familles qui se sentent mal à l'aise par rapport au professionnel parce que ben voilà ils sont baignés dans un jargon parfois certains ne pensent pas toujours à se mettre à hauteur et certaines familles en difficulté, c'est inaccessible pour eux et l'éloignement aussi, l'éloignement géographique c'est un grand frein. Certaines familles ne seraient-ce que 40 km, Verdun-Bar-Le-Duc c'est insurmontable, ... donc parler de pays où on parle une langue étrangère... » (entretien assistant(e) de service social secteur Handicap Meuse).

Ces éléments nous permettent de mieux comprendre pourquoi la destination principale des parcours transfrontaliers est la Belgique et notamment la région Wallonne. Dans un pays culturellement et géographiquement proche, professionnels et familles y trouvent une offre éducative et médico-sociale polyvalente qu'ils n'ont pas dénichée en France.

2.4 Pratiques des professionnels

Après avoir identifié les différents déterminants des parcours transfrontaliers, abordons à présent la pratique quotidienne et ordinaire des professionnels, non pas au sens prescrit du terme même si leurs prérogatives, nous l'avons vu dans les parties précédentes, sont largement définies par les politiques sociales, les missions



et les projets d'établissement, mais au sens « déclaratif » du terme. Comment les professionnels décrivent-ils leur activité ? Quels sens y voient-ils ? Quelle intelligence y déploient-ils ? Comment font-ils face aux difficultés quotidiennes ?

2.4.1 Le sens des parcours transfrontaliers pour les professionnels

Nous nous sommes demandés comment les professionnels, confrontés à l'accompagnement de ces parcours, priorisaient les différents éléments évoqués dans les parties précédentes. Après avoir identifié les différents déterminants des parcours transfrontaliers, nous nous sommes demandés comment les professionnels, confrontés à l'accompagnement de ces parcours, priorisaient ces différents éléments. Comment interviennent-ils dans l'accompagnement ? Tiennent-ils compte de tous les éléments de manière égale ? Si non, quelles sont leurs priorités effectives ? Enfin, les priorités des professionnels sont-elles intersectorielles ou, au contraire, sont-elles propres à chacun des deux secteurs investigués, handicap et protection de l'enfance.

Pour apporter des réponses à ces questions, situons en premier lieu les éléments du débat. Les professionnels interrogés sont amenés à prendre en compte différents aspects dans leur action quotidienne :

- ▶ l'intérêt supérieur de l'enfant,
- ▶ sa sécurité,
- ▶ sa socialisation et son inclusion sociale,
- ▶ le coût du parcours,
- ▶ la situation de la famille au sens large,
- ▶ la continuité éducative,
- ▶ le cadre légal et réglementaire.

Or, nous l'avions indiqué dans la partie consacrée aux déterminants, une partie des parcours transfrontaliers s'explique par la recherche de solutions adaptées aux enfants dont le profil est complexe (par exemple l'enfant est protégé et en situation de handicap). Ces enfants nécessitent souvent une prise en charge 24 heures sur 24 et 365 jours par an. Ils peuvent présenter des pathologies nécessitant des soins importants, des troubles du comportement, une situation familiale ne permettant pas le retour dans leur famille en week-end. Comme l'indique ce responsable de service, ces situations peuvent générer des exclusions « on a un certain nombre de ces enfants, notamment ceux qui présentent des troubles du comportement et aussi les plus lourdement handicapés,



que même les établissements médico-sociaux Français, au bout d'un moment bien souvent ils essayent quand même, mais au bout d'un moment disent : on n'arrive plus à faire, on ne sait plus faire, on a atteint nos limites. Et on a des enfants pour qui la prise en charge dans un établissement médico-social en France s'arrête. » (Entretien directeur(rice) secteur Handicap Meuse).

La complexité, le caractère lourd et atypique des difficultés éprouvent alors les formats d'accompagnement ordinaires, les professionnels et les organisations. Ainsi, comme l'indique ce responsable de service ASE « un enfant à protéger qui est porteur de handicap, il a une double peine et ... s'il est d'abord entré protection de l'enfance c'est la protection de l'enfance qui va comment dire galérer pour faire que le jeune puisse profiter des soins dont il a besoin au niveau du handicap, donc s'il est rentré en protection de l'enfance, c'est au département de porter. Voilà donc à ce titre-là, le coût de la prise en charge est là et malheureusement du côté du soin on est tellement en tension dans nos établissements lorrains, qu'une fois qu'un enfant niche au chaud au titre de la protection de l'enfance, on n'arrive pas à lui faire profiter d'une prise en charge plus soignante. » (Entretien secteur protection de l'enfance Moselle)

L'absence de solutions, l'épuisement des ressources institutionnels ordinaires peuvent, lorsque l'enfant est protégé par une mesure ASE²¹, susciter un désarroi important « je fais quoi d'un enfant qui ne peut pas rester dans un ITEP parce qu'il a des troubles du comportement ... un enfant qu'on exclut de structures comme ça qui ont été désignés comme étant les établissements qui devaient y répondre. Moi ça me pose question. » (Entretien responsable secteur protection de l'enfance Meuse)

Ce type de difficultés peut générer des tensions importantes entre les prescripteurs de parcours. Les travailleurs sociaux, dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance mobilisent alors des commissions réunissant l'ensemble des acteurs autour des solutions à apporter aux situations complexes. « Elle a mis trop de choses en danger, elle s'est mise en danger, elle a mis des éducateurs en danger et plus personne n'en veut. Donc il y a eu ce qu'on appelle une commission des statuts particuliers sur le département de la Moselle, avec la MDPH, l'ARS, l'ASE et qui me demande enfin voilà qui me dit qu'il faut l'orienter vers la Belgique et donc elle part, enfin on travaille, on cherche un lieu et il y a un IME en Belgique qui accepte de la prendre. » (Entretien référent(e) secteur protection de l'enfance Moselle)

Ces tensions intersectorielles concernent notamment les parcours de type 3 et expriment à notre sens une hiérarchisation différente des missions d'accompagnement. Ainsi si l'ensemble des professionnels développe leur action dans l'intérêt supérieur de l'enfant, il nous semble que, pour les professionnels de l'ASE, la sécurité de l'enfant, définie comme un méta-besoin²² englobe voire domine toutes les autres. « Donc notre finalité c'est de trouver la place la plus adaptée à l'enfant. C'est notre grand souhait, c'est à dire que ce n'est pas une place parce qu'il y a une place, ça serait celle qui convient le mieux pour répondre aux besoins de l'enfant. Depuis plusieurs années nous sommes en grande difficulté au regard du taux quand même conséquent de placement et du nombre de places dont on dispose et malheureusement on est parfois d'une place en urgence pour répondre

21 - Aide Sociale à l'Enfance

22 - Martin-Blachais M.P., Séverac N. (2017). Les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance. Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance. Paris : DGCS.



à la demande immédiate de retrait de protection de l'enfant dans le cadre de la sortie de sa famille. » (Entretien responsable secteur protection de l'enfance Meuse).

Cette différence de priorité dans les missions des deux secteurs investigués aboutie ainsi, via une hiérarchisation différente des dimensions structurantes de l'action à une opposition implicite des priorités de l'action.

2.4.2 Les pratiques des professionnels au quotidien

Le questionnement initial concernant les pratiques de professionnels devant appréhender un parcours transfrontalier peut se résumer de la manière suivante : dans quelle mesure l'aspect transfrontalier du parcours vient ou non modifier les pratiques du point de vue du travail réel ? Il est apparu assez rapidement que les réponses apportées par les personnes interrogées étaient principalement de deux ordres. D'une part, celui qui concerne l'accompagnement (de l'enfant) à proprement parler – où l'on retrouve les éléments abordés précédemment en termes d'objectifs poursuivis ; et d'autre part, celui qui concerne l'aspect institutionnel de l'activité – à comprendre comme les stratégies mobilisées par le professionnel pour faire face à un environnement contraignant.

De manière assez nette, il est possible de rapidement conclure sur ce qui relève du premier ordre. Le fait qu'une situation soit transfrontalière ou non ne vient pas modifier les objectifs de l'accompagnement. En d'autres termes, face à une situation transfrontalière, le professionnel va chercher à conduire son action de la même façon que face à une situation mono-nationale, poursuivant des objectifs de protection de l'enfant similaires. C'est donc bien la situation de danger de l'enfant et les solutions pour y faire face qui vont déterminer la pratique de ce point de vue.

Dans ce cadre, les étapes « classiques » ou très majoritairement rencontrées durant cette étude d'un parcours transfrontalier d'un enfant protégé ou en situation de handicap sont les suivantes :

- ▶ Un évènement initial : cet évènement relève de la situation de l'enfant (situation de danger), de l'insatisfaction des parents face à l'offre nationale, d'un manque de place ou de solution adaptée, d'un changement de résidence de la famille, ou encore d'une éventuelle exclusion d'un établissement national.
- ▶ Une évaluation de la situation : celle-ci relève de l'ASE, d'une cellule ad'hoc, des autorités concernant le secteur de la protection ; elle relève de la famille, de la MDPH ou de l'établissement d'origine concernent le secteur du Handicap.
- ▶ Une décision : de l'ASE, des autorités et de la famille (protection) ; de l'ARS, de la MDPH et de la famille (Handicap).
- ▶ Une recherche de solution : par le référent ASE ; par la famille, l'établissement d'origine et les services sociaux.



► Une préparation du parcours transfrontalier : par le référent ASE et la famille dans le secteur de la protection ; par l'établissement d'origine, les services sociaux et la famille dans le secteur du Handicap.

► Un transfert : pris en charge par le référent ASE et l'établissement d'accueil (protection) ; par la famille, l'établissement d'accueil et les services sociaux (Handicap).

► Un suivi du parcours : par le référent ASE, les autorités, l'établissement d'accueil et la famille dans le secteur de la protection ; par la famille, l'établissement d'accueil et la MDPH dans le secteur du handicap.

Si l'on se place d'un point de vue linéaire à des fins de présentation, il est possible de catégoriser la question des pratiques professionnelles (impacts sur celles-ci, freins, moteurs) en grandes thématiques. Certaines de ces thématiques seront plus prégnantes en regard des étapes concernées, d'autres transcendent ces dernières.

2.4.2.1 Temporalité et déplacements (géographiques)

L'action d'accompagnement menée par le professionnel va se situer de fait dans un environnement aux contraintes plus ou moins complexes et explicites (deuxième ordre). Si les tentatives de quantification réalisées durant cette étude ont montré le très faible nombre de situations transfrontalières auxquelles les professionnels sont confrontés (moins de 2% des cas relevant du champ de l'ASE et/ou de celui du handicap), les entretiens menés auprès des professionnels ont permis de comprendre que celles-ci ne sont pour autant pas négligeables en termes d'activité, et notamment en termes de temps de travail mobilisé. Pour le dire autrement, si le métier « reste le même » dans le cadre d'une situation transfrontalière, le temps occupé à l'achèvement d'une action d'accompagnement se verra multiplié par rapport à une situation mono-nationale.

« Le problème c'est que, dans le travail social, le temps est cher. C'est-à-dire que plus vite vous arrivez à travailler les choses, plus vous avez l'espoir d'un retour à domicile ou en tout cas de lien plus fort. Là, si vous mettez cet espace-temps, c'est énorme. Ça ne paraît rien, c'est des minutes, c'est des secondes... Mais si vous mettez cet espace-temps dedans, vous allez casser toute la relation parent-enfant, vous allez casser toute la stabilité et du coup le retour à domicile est quasi impossible. » (Entretien éducateur(rice) spécialisé(e) secteur protection de l'enfance Meurthe-et-Moselle).

La lourdeur administrative ressentie, notamment dans la réalisation des dossiers MDPH, pose la question des temps d'attente « administrative » et de la manière d'accompagner les enfants concernés en conséquence.

Le fait que la prise en charge d'une situation transfrontalière apparaisse avant tout comme chronophage semble d'abord lié au manque d'identification des interlocuteurs plutôt qu'au passage physique d'une frontière. L'idée la plus souvent évoquée dans les entretiens, de manière schématique, est qu'à situation similaire, le travailleur social va « faire le même travail d'accompagnement » mais que ce travail va prendre « trois mois au lieu de trois semaines ». Cette multiplication du temps est majoritairement présentée comme la résultante d'une méconnaissance des professionnels exerçant les fonctions idoines dans le pays voisin :



« Je n'avais rien pour travailler en fait. Donc il a fallu appeler du côté Luxembourgeois, dans les communes, essayer de trouver quelqu'un d'assez ouvert qui puisse aussi vérifier l'information que je lui donnais parce qu'on est quand même tenu au secret (...). Après, une fois que j'ai vérifié puisque du coup on donnait une adresse mail professionnelle – c'est des choses qu'on peut vérifier le numéro professionnel – en donnant le numéro de l'accueil, comme ça il voit bien qu'il tombe sur le bon accueil. Après, les échanges se font plus facilement, les premiers échanges sont eux très très difficiles. Donc il n'y avait rien (...), pas de réseau défini, les choses sont là des deux côtés mais ne sont pas identifiées des deux côtés. » (Entretien éducateur(rice) spécialisé(e) secteur protection de l'enfance Meuse).

La question du déplacement est rarement vue comme une contrainte par ailleurs, dans la mesure où le passage de frontière n'implique pas nécessairement de grandes distances voire, au contraire, offre une prise en charge par un établissement plus proche que dans le cadre intra-départemental. Il s'observe une tension entre la frontière qui peut être comprise comme une coupure ou une ligne de démarcation entre les systèmes belge et français, et la même frontière perçue – par les familles et les professionnels – comme un bassin de vie, un espace

à part entière. Le passage vers un autre département, voire à longue distance au sein du même département, est vécu comme un déplacement plus important, un dépaysement (Käckmeister, 2017 et Leresche et Saez, 1997).

2.4.2.2 Contraintes d'ordre institutionnel et/ou d'ordre légal

Cette thématique concerne en premier lieu les étapes relevant de l'évaluation de la situation et de l'orientation.

La question la plus souvent évoquée, et ce de manière spontanée, dans les entretiens menés auprès des professionnels est celle du « manque de places » dans les établissements français. Ce manque de place rend en quelque sorte tributaire des établissements belges et conduit à un accompagnement qui va être perçu – notamment par les professionnels de terrain – comme un accompagnement « par défaut ». Pour le dire simplement, les enfants sont accueillis « là où il y a de la place », ce qui ne correspond pas forcément – même si cela peut être le cas – à « là où l'accompagnement serait le plus adapté ».

Dans le même ordre d'idée, la contrainte financière, le « manque de moyens », renforce ce sentiment d'un parcours et d'un accompagnement subis. L'aspect financier est en outre souvent méconnu, de manière plus ou moins volontaire (il n'est pas prioritaire dans le sens accordé à l'activité). Plusieurs travailleurs sociaux rencontrés par exemple, pensent à tort que ce sont les établissements ou l'État belges qui financent directement les accompagnements d'enfants français en Belgique. Cette vision des choses accentue un sentiment de délégation vers l'étranger et peut entraîner un relatif désinvestissement.

Le décalage éventuel entre les calendriers nationaux, notamment pour les périodes de vacances scolaires, est aussi à prendre en considération en tant qu'une contrainte d'ordre institutionnel qui vient rendre complexe un accompagnement de manière artificielle. Très concrètement, ce décalage amène les professionnels à devoir faire face à un élément d'hétérogénéité supplémentaire lorsqu'ils doivent s'occuper d'enfants qui se retrouvent seuls alors que les autres sont en période scolaire.



2.4.2.3 Contraintes et pratiques liées à la situation (de l'enfant)

Si on considère que l'enfant n'a pas trouvé de place en France du fait de son profil, on peut faire l'hypothèse d'un décalage avec les « compétences » attendus des travailleurs sociaux. Demande implicite d'évolution des pratiques d'accompagnement (attention : les pratiques peuvent sembler inadaptées sans pour autant relever d'un déficit de compétences de la part des professionnels mais bien de manières de faire, de penser et d'agir largement déterminées par une commande institutionnelle définie au sein d'un ensemble de politiques publiques). On trouve ici la tension qui peut s'exercer entre une politique publique prônant des efforts d'inclusion, la question des places effectives en établissements qui demeurent une piste de solution largement usitées, et ce qu'il peut être qualifié d'hyperspécialisation des établissements français.

« Je pense qu'on est vraiment dans l'inclusion (...). Initialement les établissements étaient presque tous ouverts 365 jours par an. C'était l'époque, on va remonter loin, c'était l'époque des enfants inéducables qu'on mettait dans des établissements... pas pour s'en débarrasser forcément, mais pour qu'ils puissent avoir des conditions de vie peut-être meilleures que ceux qui restaient au domicile. Et puis peu à peu on s'est rendu compte que ces enfants pouvaient tout à fait avoir accès à l'éducation différemment et avoir accès au fur et à mesure des différentes lois d'orientation autour du handicap. » (Entretien directeur(rice) secteur handicap Meuse).

D'autres situations – étant souvent à l'origine du PTF – peuvent avoir un impact sur la manière d'accompagner, la recherche de solutions, et mettre en tension les pratiques des professionnelles qui se retrouvent de fait à faire face à une situation atypique en regard de leurs pratiques « classiques ». Il arrive qu'un enfant, par exemple, soit exclu d'un établissement scolaire belge pour des raisons comportementales, ce qui implique une difficulté supplémentaire pour « retrouver » une place lors du retour en France (comportement d'ordre sexuel notamment qui demande des modalités concrètes d'hébergement spécifiques). D'une manière récurrente, le fait qu'un nombre important d'enfants dans les PTF soient des enfants concernés à la fois par le secteur de la protection et celui du handicap n'est pas sans conséquence sur les difficultés à mettre un accompagnement adapté en place.

2.4.2.4 Connaissance et/ou méconnaissance du cadre légal

La relative méconnaissance des dispositions légales de l'autre côté de la frontière influe sur les pratiques en ce sens que la prise de décision des professionnels face à telle ou telle situation ne sera pas nécessairement prise en connaissance de causes (méconnaissance partielle ou totale des modes de financement et des éventuelles conventions entre les établissements français et belges par exemple). Le fait qu'un flou soit présent autour des conséquences concrètes de la fin d'accompagnement lorsque l'enfant est en Belgique a pu inciter des professionnels en France à tenter de mettre fin « prématurément » à la prise en charge en Belgique pour que la sortie du dispositif se fasse en France (en vue d'une insertion professionnelle en milieu protégé par exemple, s'assurant ainsi d'éviter un éventuel décalage entre qualifications obtenues en Belgique et débouchés en termes d'emploi en France).



Le fait que la nature des informations pouvant être partagées ou non autour d'une situation n'est pas maîtrisée pour ce qui concerne le cadre légal étranger apparaît comme un frein dans la recherche des collaborations et celle d'interlocuteurs clairement identifiés de chaque côté de la frontière.

2.4.2.5 Outils (absence de) et différences d'accompagnement

L'absence d'outils préétablis est pointée par un grand nombre de professionnels. Cette absence amène les professionnels à devoir construire ces outils eux-mêmes, les plaçant dans une optique de « bricolage ». Il existe un « écart (...) » entre les procédures du travail définies par les organisations et la réalité vécue sur le terrain. La volonté d'offrir aux usagers la réponse la plus adéquate pousse à bricoler. Cet 'artisanat' au plus près des réalités sociales est sources de tensions. En effet, il s'agit, souvent, de jouer les équilibristes sur une ligne jaune et, parfois, de franchir cette ligne » (Bioul, 2019).

Différents exemples récurrents peuvent être donnés ici :

- ▶ Différences de catégorisation, notamment dans le champ du handicap.
- ▶ Absence d'annuaire, de listing des homologues étrangers, obligeant à travailler sur le tas, au coup par coup. A ce niveau une différence est perçue entre les liens formalisés qui peuvent exister à un niveau institutionnel, au niveau des « ministères », au niveau des magistrats, mais pas au niveau des travailleurs sociaux qui eux doivent se débrouiller.
- ▶ Manque de « mémoire ». La transmission des dossiers, des connaissances étrangères, des réseaux se fait de gré à gré. Ceci pose de manière forte la question de la traçabilité et du suivi des dossiers.
- ▶ Absence de grilles ou d'outils permettant d'harmoniser les pratiques d'évaluation des situations de danger notamment, ou des modalités les plus adaptées de prise en charge, éducative.

L'idée d'un « pôle transfrontalier » ou d'un « plateau technique » regroupant des travailleurs sociaux de chaque pays revient dans plusieurs entretiens. L'idée principale étant d'empêcher les ruptures dans l'accompagnement et d'avoir un interlocuteur identifié de chaque côté de la frontière.

2.4.2.6 Réseau et collaborations (transfrontaliers)

L'idée qui revient le plus souvent est qu'il n'y a pas de difficultés à travailler avec le collègue étranger une fois que celui-ci est identifié. La difficulté est donc justement de l'identifier, de se faire mutuellement reconnaître. La constitution de ce réseau repose sur les volontés individuelles et n'est pas encadrée ou appuyée par l'institution. Néanmoins, revient l'idée que la collaboration se fait « par défaut », parce qu'on y est obligé et non par une volonté de la mettre en place en lui accordant une valeur intrinsèque. Pour le dire de manière simple, « on le fait et ça



se passe plutôt bien, mais si on pouvait s'en passer, on s'en passerait » (entretien éducateur(rice) spécialisé(e) secteur protection de l'enfance Meurthe-et-Moselle).

Dans ce cadre, on retrouve la question du secret partagé (partage d'information à caractère secret). La difficulté est de s'assurer que l'on est face à un interlocuteur légitime. Cela renvoie également à la question du temps : le temps d'être sûr de s'adresser à la bonne personne s'ajoute au reste. Difficulté du suivi avec la question de la traçabilité du parcours (avec l'idée que le passage de frontière entre départements pose des questions similaires).

2.4.2.7 Connaissance des pratiques étrangères, besoins de formation

La connaissance – qu'elle soit effective ou souhaitée – des pratiques des collègues, des institutions et du cadre légal à l'étranger est très majoritairement perçue par les professionnels interrogés comme « une bonne chose ». Cette idée est d'ailleurs le plus souvent avancée indépendamment de la question transfrontalière, dans une optique d'enrichissement professionnel global. Les éléments les plus souvent évoqués en termes de souhaits d'apport peuvent être listés comme suit :

- ▶ Nécessité de connaître les institutions, les fonctionnements, les lois étrangères.
- ▶ Approches différenciées d'un pays à l'autre de la question du handicap, de l'autisme, etc...
- ▶ L'idée d'immersions à l'étranger est parfois avancée.
- ▶ Un référent à l'étranger plutôt qu'une formation sur le cadre légal.

2.4.3 Conclusion

Pour conclure sur la pratique des professionnels que nous avons tenté d'aborder dans une démarche de recherche compréhensive, tentons de manière synthétique et en quelques propositions de situer les hypothèses que notre recherche sur le versant lorrain sur les pratiques professionnelles a mis en évidence :

1. La proximité linguistique et culturelle des cadres légaux détermine largement la nature et l'intensité des collaborations professionnelles dans le cadre des parcours transfrontaliers.
2. Les parcours transfrontaliers répondent en majeure partie à des carences ou des difficultés d'accueil structurelles et organisationnelles territoriales.



3. Ils apparaissent avant tout comme des parcours contraints, le plus souvent élaborés par défaut et répondant à un déficit de solutions adaptées aux besoins de l'enfant et de sa famille en France.

4. Si les parcours transfrontaliers sont structurés par des étapes identiques, les pratiques sectorielles (Handicap/ASE) se distinguent selon la place des familles, des acteurs mobilisés, du déterminant principal du parcours.

5. En l'absence de référent, de pôle ressources ou de médiateurs transfrontaliers, la pratique quotidienne des travailleurs sociaux relève souvent d'un bricolage laborieux au sens noble du terme, complexe et chronophage, non institutionnalisé, non formalisé, s'appuyant sur l'expérience du service. Des conventions inter-versants à portée limitée existent mais sont peu connues des professionnels de terrain.

6. Enfin, les difficultés dans la collaboration inter-versant entre les professionnels s'expliquent moins par des différences de culture professionnelle sur l'accompagnement que par une méconnaissance mutuelle des cadres légaux, des procédures et des interlocuteurs du pays d'accueil ou d'origine du parcours.

3. Les familles au travers de l'expérience transfrontalière: vécus et analyses (axe 3)

Les services de l'aide sociale et de la protection de l'enfance accompagnent les familles qui peuvent être confrontées à des difficultés dans l'exercice d'éducation des enfants. Il s'agit alors de les accompagner afin qu'elles puissent « protéger » l'enfant, « sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne » (article 371-1 du Code civil). Le projet Interreg EUR&QUA entend interroger les manières dont ces dispositifs de protection sont mis en place dans les situations transfrontalières (Allemagne, Belgique, Luxembourg, France).

L'axe 3 de la recherche EUR&QUA est dédié à la réalisation d'une enquête de type ethnographique permettant une meilleure connaissance des situations transfrontalières dans leur genèse et leur déroulement, du vécu des enfants et des familles.

La recherche s'inscrit dans un ensemble de questionnements initiaux qu'il est utile de rappeler ci-dessous :

► En quoi ces situations transfrontalières sont-elles problématiques pour les familles du point de vue de leur vécu et de la manière dont elles appréhendent ces situations, aux avantages et inconvénients ?



- ▶ Quelle est la place de la prise en compte de la parole de l'enfant dans ces décisions de déplacement à travers les frontières et, plus généralement, la place qui lui est accordé dans ces dispositifs de prise en charge ?
- ▶ Quelles relations entretiennent les familles avec les professionnels ?
- ▶ Au cours de ces déplacements, le lien parents / enfants est-il maintenu et/ou renforcé ?
- ▶ Que peut être le rôle de la famille, au sens large, dans ces situations ?

L'objectif de mettre à jour les situations transfrontalières est double. D'une part, la recherche cherche à comprendre leur genèse, c'est-à-dire questionner les raisons de ces mobilités transfrontalières, les motivations des acteurs, les possibilités et/ou insuffisances institutionnelles (car on peut effectivement faire l'hypothèse que la mobilité transfrontalière est une réponse à l'absence de solutions locales) qui les ont faits naître. D'autre part, la recherche s'attache à observer leur déroulement, c'est-à-dire d'identifier les besoins et attentes des familles, en termes d'accompagnement dans ces situations, les dispositions prises par les institutions concernées (MDPH, CD, associations, autorités judiciaires et services de l'État).

L'équipe UL a rencontré durant son enquête auprès des familles des difficultés méthodologiques importantes qu'il a paru nécessaire d'introduire dans ce texte de contribution une section portant sur ces difficultés d'ordre méthodologique qui ont conduit à interroger les termes mêmes des questionnements initiaux, de questionner la méthodologie mobilisée par les chercheurs de l'axes 3 et nous permettant de proposer une série d'analyses, encore à approfondir, pour lesquelles les questions nous semblaient parfois mal ajustées aux récits recueillis.

3.1 Éléments de méthodologie

Plusieurs déterminants ont rendu difficile l'accès aux familles et au travail souhaité auprès de celles-ci : ils sont au nombre de trois et renvoient à des dimensions centrales dans la conduite de la recherche en sciences sociales. La note stratégique de l'axe 3, rédigée par la coordination de l'action 3 en novembre 2019, fait mention du constat initial suivant : « En effet, de nombreux enfants sont déplacés à travers les frontières : par exemple, en 2016, un rapport du sénat français²³ signale que 1 456 enfants ressortissants français, mineurs handicapés, sont déplacés et hébergés dans des institutions wallonnes. » Mais où sont-ils ? (1.1. Une grande difficulté pour localiser les familles). De cette situation problématique en découle une difficulté majeure dans cette enquête, à savoir l'invisibilité statistique des circulations transfrontalières que les 5 versants ont rencontré, ce qui ne nous a pas empêché de produire une première approche de la population concernée (1.2. Une invisibilité statistique).

23 - Rapport d'information, 2016, N° 218, le 14 décembre 2016, fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge de personnes handicapées en dehors du territoire français, Par Mme Claire-Lise CAMPION et M. Philippe MOUILLER (Sénateurs). <http://www.senat.fr/rap/r16-218/r16-2181.pdf>.



Enfin, tout en tenant l'objectif de réaliser 12 monographies de parcours transfrontaliers, l'équipe s'est confrontée à la nécessité de clarifier ce que la note stratégique et le projet de plan du « rapport de recherche » désignait sous le vocable de « point de vue » des familles (ou des parents seuls ? Ou des enfants seuls ?), et c'est l'intérêt du § 3 dans cette section (1.3. Les limites des monographies réalisées).

3.1.1 Une grande difficulté pour localiser les familles

Ces difficultés sont liées aux enjeux politiques structurels et contextuels entourant l'activité des services ASE et MDPH des départements enquêtés. En particulier depuis les débats publics entourant ce que certains parents ont présenté comme « l'exil » de populations en situation de difficultés sociales ou surtout de handicaps par l'État français : voir « La France se décharge de ses handicapés en Belgique » en janvier 2014, suivi par le « Le scandale des handicapés français exilés en Belgique » en avril 2014 parus dans le quotidien Libération²⁴, « Ces Français handicapés mentaux qui vont se soigner en Belgique »²⁵; la diffusion du documentaire « Enfants handicapés : de la galère à l'exil » en 2015 sur France 5, la prise de position de l'Unapei²⁶ en 2015, et la parution récente d'articles dans des média du Grand-Est²⁷. Tous ces articles ne concernent pas les enfants en situation de handicap mais ils ont contribué à « politiser » cette question du passage de frontières pour des raisons liées au handicap et ont aiguisé la sensibilité des institutions locales. Ce contexte particulier explique, sans doute, pour partie la grande difficulté rencontrée par l'équipe pour accéder à des statistiques et à des mises en contact – y compris lorsque les autorités se sont déclarées parties prenantes du programme EUR&QUA. Pour certaines institutions, ces situations n'existent plus (services ASE conseil département de Y) alors que se mettent parallèlement en place des cellules visant à organiser le retour en France des enfants en situation de handicaps scolarisés en Belgique. Pour d'autres, elles existent mais elles sont très rares et inutiles à quantifier. Et lorsque des situations sont repérées, il est très difficile d'obtenir une mise en contact qui se voit encadrée, contrôlée souvent au nom de la protection de familles vulnérabilisées. Ce qui nous laisse penser que ces expériences familiales et enfantines sont à la fois « privées », vécues comme des affaires personnelles, et en même temps des affaires « publiques » - sans doute parce que leur histoire questionne les pratiques institutionnelles.

3.1.2 Une invisibilisation statistique

Cet effacement des circulations transfrontalières en lien avec l'ASE et/ou la MDPH s'observe particulièrement bien lorsque l'on se penche sur les statistiques – plus exactement l'absence de statistiques les concernant. Le critère de sortie des frontières n'est par exemple pas enregistré par la MDPH X. Il a fallu repérer les adresses de scolarisation des enfants et remonter aux territoires à partir des codes postaux. Le critère visant à mesurer le nombre de passages de frontières est également absent. Par ailleurs, des critères essentiels permettant de caractériser les situations familiales impliquant le franchissement de frontières sont prévus mais non renseignés

24 - https://www.liberation.fr/societe/2014/04/25/le-scandale-des-handicapes-francais-exiles-en-belgique_1004251.

25 - La Croix, septembre 2014 <https://www.la-croix.com/Actualite/France/Ces-Francais-handicapes-mentaux-qui-vont-se-soigner-en-Belgique-2014-09-23-1210482>.

26 - <https://www.faire-face.fr/2015/10/20/6000-handicapes-bannis-france>.

27 - <https://www.republicain-lorrain.fr/edition-de-metz-ville/2019/06/14/handicap-ces-francais-exiles-en-belgique>.



par les familles complétant les déclarations et pas corrigées non plus par les professionnels MDPH saisissant ces éléments sur l'application (les déclarations sont scannées telles quelles bien souvent) : c'est le cas des métiers des parents notamment, de la présence ou non d'une fratrie. Pour les professionnels avec lesquels nous avons travaillé²⁸, ces manques ne constituent pas véritablement un problème et des informations précieuses trouvées dans certains courriers accompagnant les demandes que les familles font à la MDPH sont considérées comme « peu intéressantes ». La base de données MDPH semble constituer un outil de gestion de notifications qui se préoccupe davantage de saisir les taux de handicap, les droits ouverts et de garder la mémoire des mesures desquels les enfants ont bénéficié. Elle ne semble pas perçue comme un instrument de connaissance d'une « population » qui, aux yeux de l'institution, ne semble pas vraiment en être une. Les « enfants franchissant les frontières » pour accéder à des services sociaux ou médico-sociaux en dehors du territoire français ne constituent pas une catégorie d'action publique et aucune donnée structurée n'est produite à leur égard. L'absence de « mesure » statistique de cette population rend donc difficile l'enquête sociologique (comment les trouver ?) mais aussi l'action publique nationale ou transfrontalière en direction de ces « publics »²⁹.

L'équipe UL a donc dû naviguer dans la base de données existante et elle a élaboré quelques indicateurs sommaires permettant de se faire une idée du profil des familles dont les enfants en situation de handicap sont scolarisés en dehors de la France. Nous avons restreint notre demande à 3 critères de définition de la population

d'enquête : un « dossier actif » dans les 4 dernières années, concernant un mineur ou quelqu'un ayant été mineur dans les 4 dernières années, dont au moins une orientation hors du territoire français a été notifiée.

Sur cette base, nous avons répertorié 89 situations dans une des MDPH de notre territoire – toutes impliquant une orientation de l'enfant au niveau de l'IME (dénomination MDPH) de Saint-Mard. La majorité d'entre eux y est accueillie en semi-internat temps plein, c'est à dire que la prise en charge se fait sur des journées complètes, toute la semaine, et que les enfants rentrent à leur domicile chaque soir. Le taux d'incapacité de ces enfants est majoritairement de « 50-70% »³⁰. Au regard des orientations antérieures indiquées sur les dossiers (SESSAD ; IME...) nous pouvons faire l'hypothèse que ces enfants sont sujets à des troubles intellectuels et cognitifs mais ceux-ci sont parfois associés à d'autres troubles moteurs. L'enquête qualitative montre que les retards dans l'acquisition de la marche, de la parole et l'absence de propreté constituent des facteurs pouvant déclencher un changement d'établissement d'accueil – dont vers la Belgique. En moyenne, chaque enfant a connu 3 orientations (2 autres établissements/accompagnements de soin avant Saint-Mard, principalement en IME, ou bien en SESSAD) avec souvent un départ vers la Belgique vers l'âge de 10 ans. Par ailleurs, les enfants scolarisés en milieu ordinaires ont bénéficié dans de nombreux cas d'une AVS (AESH). Aux extrémités de la courbe de répartition, plusieurs enfants ont été orientés à Saint-Mard dès leur première mesure MDPH, d'autres ont connu jusqu'à 5 établissements avant leur dernière orientation connue. Bien souvent, les parents déclarent vivre à moins de 30 km de Saint-Mard – ces situations sont donc majoritairement localisées au Nord du Territoire.

28 - Nous n'avons pas eu l'autorisation de consulter la base de données de manière directe, il nous a fallu passer par un médecin coordinateur consultant la base à notre demande.

29 - Notons toutefois que l'absence d'éléments statistiques peut aussi constituer un espace de liberté pour certaines familles.

30 - Le même taux pour tous les enfants et sans que nous n'ayons pu savoir à quoi il renvoyait exactement, seules certaines lettres faisant état de difficultés financières liées à l'achat de couches nous renseignent indirectement sur les types de difficultés



S'agissant des situations parentales, peu d'informations sont disponibles – en particulier concernant les statuts socioprofessionnels. Les parents semblent dans la majorité des cas en situation maritale, bien que de nombreux couples soient séparés comme le montrent plusieurs des entretiens réalisés. Et bien qu'une grande majorité des enfants orientés a des frères et/ou des sœurs, il existe peu de familles pour lesquelles plusieurs enfants sont concernés par une mesure MDPH.

Sur l'ensemble de ce corpus, seule 2 familles ont pu être rencontrées et notre demande d'entretien a, à chaque fois, été médiatisée par la MDPH assortie d'un formulaire de demande de consentement que la MDPH nous a contraints à envoyer par la poste – sans que nous ayons la possibilité d'explicitier aux familles les tenants du travail.

Les autres familles ont été trouvées grâce à l'appui de travailleurs sociaux que nous avons rencontrés dans différents services. Concernant le champ de la protection de l'enfance, nous avons été conviés à une réunion en Meuse à l'Association Meusienne pour la Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes (AMSEAA) qui a pu nous mettre en relation avec la directrice de l'AAE – Association d'Action Éducative et la responsable du Service d'Action Éducative à Domicile (SAED) de Verdun. Ces deux personnes nous ont communiqué les coordonnées de familles que nous avons contactées. 3 familles ont répondu à nos sollicitations. Pour ce qui concerne le handicap, nous avons pu en contacter 2 familles via une MDPH.

En Moselle, la directrice adjointe du CD 57 nous a transmis les coordonnées des professionnels référents de familles et c'est par leur intermédiaire que nous avons contacté 3 familles. Concernant le territoire de Meurthe-Moselle, nous sommes essentiellement passés par la MDPH 54. Une des deux situations nous a été communiquée par l'ASE mais elle figurait dans les situations déjà relevées avec la MDPH.

3.1.3 Les limites des monographies réalisées

Malgré ces difficultés, l'équipe devrait atteindre le nombre de « monographies » prévues : le protocole prévu prévoyait la réalisation de 12 monographies et le résultat final s'en approche avec 11 situations familiales et correspondant à 18 entretiens conduits. Mais le profil des personnes rencontrées ainsi que la méthodologie utilisée obligent à préciser le champ de pertinence des résultats auxquels nous parvenons.

Outre le fait que ce relatif faible nombre suppose d'être attentif quant à la généralisation et, en particulier, d'être vigilant sur des formulations conduisant à faire penser que nous pourrions donner le point de vue (de l'ensemble) des familles ou (de l'ensemble) des parents, dans les faits, il n'a pas toujours été possible d'avoir le point de vue croisé des différents acteurs impliqués ou concernés par ces situations. Si certains entretiens ont pu être réalisés avec les deux parents, ce n'est pas le cas de tous et si l'enquête agit comme un révélateur de la configuration conjugale, elle impose tout autant de contrôler les inférences qui pourraient en être faites et ne peut prétendre restituer tous les points de vue sur « le parcours » et « l'aide transfrontalière » ni décrire ceux-ci de manière générale.



Il faut noter également que si nous avons envisagé un court moment de prendre le point de vue des intéressé-e-s en même temps que celle des parents, nous avons vite abandonné cette idée au regard du fait que leur minorité et leur statut juridique et administratif risquaient d'y faire obstacle. Dans un cas seulement, nous y sommes parvenus mais les discours recueillis se sont avérés très disparates. B. (17 ans) met l'accent sur son incapacité à tenir assis le gênant dans les espaces scolaires et le conduisant à devoir quitter des foyers conditionnés à l'investissement scolaire. Tandis que sa mère parle de troubles du comportement, ayant été jusqu'à des attouchements sexuels en foyer. Cette disparité invite à préciser la nature du matériau collecté et l'ambition de l'analyse opérée. Il ne s'agit pas d'atteindre la « vérité » d'une situation mais de reconstituer des visions et des expériences elles-mêmes élaborées dans des situations d'entretien où les enjeux de face sociale ne peuvent être totalement écartés. B. tait-il l'accusation d'attouchement sexuel pour préserver l'image que l'enquêteur peut avoir de lui ou ne l'a-t-il pas vécu comme un « attouchement » ? Nous atteignons là une limite d'un dispositif d'investigation fondé sur des entretiens que nous n'avons pas pu réitérer d'ailleurs.

De même, les difficultés rencontrées par l'équipe dans l'accès aux familles font que si l'échantillon a été contrôlé au regard des types de protection (handicap, protection de l'enfance, les deux) et des départements (54, 55, 57), il n'a pu l'être au regard d'autres éléments et variables que les entretiens réalisés font apparaître : fratrie, âge des enfants, type d'institution. Il faut préciser également que l'engagement des différents opérateurs s'est traduit de manière variable sur le terrain et fait apparaître de nombreux jeux d'acteurs ce qui fait que, là encore, l'enquête agit comme un révélateur des logiques professionnelles et institutionnelles. Certain-e-s professionnel-le-s ont ainsi refusé toute forme d'entretien, ce qui conduit à donner une description dissymétrique des situations. Le secret professionnel ou celui médical nous ont été parfois opposés, sous différentes formes par les professionnels ou les institutions (MDPH) sans qu'il soit possible de trancher entre une logique interne de protection ou un souci de protéger les familles³¹. De même encore, il a fallu résister aux « manœuvres » de quelques (rares) professionnels qui voulaient assister aux entretiens. De manière plus globale, la mobilisation forte et rapide de certains CD lorsque d'autres l'ont fait plus tardivement montre une sensibilité différente à l'enquête ce qui fait qu'il a parfois fallu relancer à de nombreuses reprises pour obtenir des informations ou les contacts des personnes et que les entrées institutionnelles varient selon les départements.

Autant que des limites, l'équipe UL prend ces éléments de méthodes comme un révélateur de l'état de la protection de l'enfance (au sens européen du terme) en France qui est sous pression, débordée, en sous-effectif, comme en témoigne d'ailleurs le fait qu'elle fait l'objet de nombreux débats et d'annonces de réformes mais aussi, et par conséquence, un révélateur des logiques de fabrication de parcours qui ont une dimension contingente non pas au sens où ils seraient dus « au hasard » mais au sens où ils sont liés aux ressources (économique, symbolique etc.) dont disposent « les familles », à leur mobilisation et à la configuration (deux parents, un seul, une parentèle etc.), à l'histoire (familiale et conjugale) et ont un caractère évolutif.

Ces différents éléments font qu'il faut prendre avec précaution un schème qui décrirait les parcours à partir d'un prisme institutionnel (comme une « implication » des parents lorsque parfois ce sont ceux-ci qui impliquent

31 - Le souci de protection contrevient alors à l'exercice des droits des parents incluant le droit de décider s'ils veulent ou non rencontrer les chercheurs et la possibilité de proposer des narrations décalées des récits que les professionnels font des situations.



les professionnels), comme étant planifiés (ce sont les parents qui planifient le départ pas les institutions et, de plus, ils ont des attentes concernant les pratiques plutôt qu'ils ne planifient celles-ci) et mettant en œuvre des droits formels (lorsque les entretiens dégagent plutôt des préoccupations à forme morale et des interrogations locales sur la justice plutôt qu'ils ne renvoient à des revendications fondées sur la maîtrise du répertoire juridique des droits formels).

Cette lecture repose sur des entretiens faits avec des familles, dans les conditions évoquées précédemment, sur le versant français. Il est possible qu'elle n'ait aucune correspondance avec les constats d'autres équipes sur d'autres versants ce qui, en un sens, serait un résultat fort d'EUR&QUA puisque cela montrerait qu'il n'y a pas un parcours transfrontalier mais une diversité tout en faisant apparaître des régularités liées aux dynamiques nationales et transfrontalières – à l'état du Droit et des droits, des systèmes (institutionnel et administratif) de protection, aux logiques professionnelles– et à la place laissée aux familles ou prise par elles dans la définition de l'intérêt de l'enfant. En tant qu'il est susceptible de faire apparaître les différences et points communs, le canevas de la note doit donc être discutée, à partir des résultats des enquêtes empiriques.

3.1.4 Tableau des entretiens

Entretiens	Fam 1	Fam 6	Fam 7	Fam 2	Fam 9	Fam 4	Fam 5	Fam 8	Fam 3	Fam 10	Fam 11	Total
Professionnel	1			1	1					1	1	
Mère	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
Père										1	1	
Enfant					1							
Mesure	Double	Double	Double	Double	Double	MDPH	MDPH	MDPH	ASE	ASE	ASE	
Sous total	2	1	1	2	3	1	1	1	1	3	2	18
Total par type de mesure					9			3			6	18
Mobilité	F->W	F->W	F->W			F->W	F->W	F->W	W->F	D->F	D->F	

Quelques précisions sur les informations du tableau des situations et des entretiens :

- ▶ 3 situations concernent la protection de l'enfance seule : 2 passages de l'Allemagne vers la France (Fam 10 et 11) et 1 passage de la Belgique vers la France (Fam 3). Dans les 3 cas, ce sont des épreuves privées (voir infra), relatives au couple qui engendrent le passage de frontière, notamment en raison de visites médiatisées.
- ▶ En ce qui concerne le champ du handicap, il y a 3 situations (Fam 4, 5 et 8) qui relèvent de la seule prise en charge du handicap. Il s'agit uniquement de couples, des deux parents de l'enfant concerné. Ici ce sont des retards dans le développement (moteur, des apprentissages, de langage) qui est au départ de la trajectoire.

► Enfin, il reste 5 situations (Fam 1, 2, 6, 7 et 9) relevant d'une double mesure : handicap et protection de l'enfance. Pour les situations 2, 6, 7 et 9, ce sont des épreuves privées (violence, alcoolisme, abus sexuel) qui débouchent sur une mesure de protection. Cette mesure va déployer des épreuves médicales en raison de retards d'apprentissage scolaire, de troubles du comportement et de l'attention. Ce sont ces épreuves médicales qui vont engendrer une mesure MDPH. En revanche, pour la famille 1, Élodie passe d'abord par le CMP puis elle est accueillie en hôpital de jour avec scolarisation en IME. C'est l'hôpital de jour qui va transmettre un signalement qui s'ouvre sur une mesure de protection de l'enfance. À ce moment, la fratrie (1 frère et 2 sœurs) est également suivie. Seuls deux des enfants sont concernés par un passage de frontière vers la Belgique. Pour l'un des deux, la trajectoire commence au moment du signalement par l'hôpital de jour. Ce n'est que plus tard que viendra pour le second une mesure MDPH.

3.2 Résultats et analyses

Cette deuxième section de la contribution de l'équipe de recherche de l'axe 3 sur le versant lorrain est proposée en trois paragraphes inégaux, au moment de la rédaction du rapport d'activité, mais qui tentent de répondre à un attendu central du projet : comment comprendre, du point de vue des familles, « l'expérience transfrontalière » vécue ? Plusieurs hypothèses étaient au cœur de la réflexion des chercheurs de l'équipe de l'Université de Lorraine, dans une logique concomitante. D'une part, les contextes politique et institutionnel locaux pèsent sur les « parcours » des familles et des enfants, les vécus et la relation parentale. D'autre part, les familles, quelles que soient les ressources ont des stratégies propres et différentes de celles des acteurs professionnels. Les trois paragraphes de cette seconde section se proposent d'y répondre.

3.2.1 « L'expérience transfrontalière » : des pratiques différenciées pour les familles selon les situations administrativo-judiciaires

Les types d'implication – par le biais des professionnels ou du fait des parents eux-mêmes – semblent varier selon que les mesures concernent la protection de l'enfance (ASE) ou le handicap (MDPH) d'une part et, d'autre part, les ressources socio-économiques, culturelles ainsi que les histoires familiales.

3.2.1.1 Le cas des situations relevant de l'ASE

Pour ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance, nous avons plutôt rencontré des mères isolées ayant connu des difficultés conjugales et de santé (violence de conjoints alcooliques, ayant parfois eu des problèmes d'alcool elles-mêmes, situations de suspicion d'attouchements sexuels du père ou d'un ami du père, dénoncées par l'enfant en situation de handicap). Quelques situations inversées de protection judiciaire mettent en jeu un parcours de la Belgique vers la France (familles 1 et 2). Elles font apparaître une planification d'autant plus faible que les pères résistent, font valoir un droit de visite, ne versent pas la pension alimentaire et que les procédures et l'exé-



cution des jugements s'arrêtent au « panneau » de la frontière (Fam. 2). Le père de la famille 2 refuse d'ailleurs un étiquetage désignant son enfant comme une personne ayant besoin d'un soutien psychologique et refuse la mesure.

Les mères rencontrées font le récit d'une déprise forte : des enfants « pris » sans avoir pu dire « au-revoir » (famille 6), placés dans des foyers puis une famille d'accueil sans avoir eu le sentiment d'être consultées. Les mères soulignent également combien il est difficile de ne pas pouvoir dire aux enfants voulant les rejoindre qu'elles ne maîtrisent pas la suite des événements.

Outre la faible maîtrise de l'avenir immédiat, le sentiment de perte de maîtrise concerne :

- ▶ Les lieux de vie (des enfants « ballottés » de structure en structure ou expérimentant de la violence dans les structures d'accueil collectives – récits souvent rapportés dans les cas de foyers ou internat en France comme en Belgique) ;
- ▶ Les relations aux institutions (des référentes changeant tout le temps là où le « bon » lien implique, selon elles, la continuité, la confiance envers la professionnelle, le partage d'une proximité relationnelle) ;
- ▶ L'information sur le quotidien des enfants (le partage d'une parenté pratique – les petits événements de la journée - là où les professionnels tendent à communiquer sur les événements marquants et souvent négatifs – famille 6)³².

Ce sentiment de « déprise » doit donc être considéré comme le résultat d'une dynamique de la mesure et de la relation des familles aux institutions et aux professionnels dont les termes peuvent être reconfigurés par la distance géographique mais aussi sociale (les décalages dans les attentes).

3.2.1.2 Le cas des situations relevant de la MDPH

Concernant ces situations, les récits sont plus contrastés et varient selon les ressources sociales, économiques, culturelles des parents, mais aussi, les trajectoires de handicap et les conceptions du développement de leur enfant.

Une mise en scène de soi comme « acteur » (faible)

La famille 1 est, par exemple, caractérisée par la récurrence des situations de handicap (qui concernent 3 enfants sur 4 avec 2 qui sont en Belgique et 1 en ULIS) et un encadrement institutionnel important ; médical (CRA, hôpital de jour, CMP) et judiciaire ce qui redouble le travail d'articulation que doivent réaliser les familles. La prise en charge « totale » en Belgique vient non seulement soulager le quotidien des familles mais par comparaison

32 - Cette dimension pourrait être incluse dans l'enseignement du diplôme (cf. action 5 du projet), à travers notamment un enseignement de socio-anthropologie de la relation parentale qui insiste sur cette parenté pratique – voir les travaux d'Agnès Martial ou de Florence Weber et les travaux de l'axe VIPAGES du 2L2S (UL) qui explorent les relations et solidarités familiales à divers âges de la vie.

éviter les « coupures » de soin ou d'éducation que la double qualification vient renforcer. Même si l'on peut retrouver des éléments de « planification », celle-ci reste très ponctuelle et limitée à une information téléphonique faisant vite apparaître un écart entre les attentes au demeurant floues d'une structure pour « autiste » et les catégories belges (où « c'est marqué handicap et c'est pas précisé plus »).

En revanche, dans les familles 6, 7, 8 et 9, le récit des contacts avec les MDPH est plutôt un récit à la « première personne » dans lequel les parents restent acteurs – y compris lorsque le contact aux institutions du handicap est médiatisé par des travailleurs sociaux comme dans le cas de la famille 6 cumulant des mesures ASE, une tutelle de la mère (gestion de son argent), des AS de secteur, plus la MDPH.

A l'appui de leur sentiment, les parents (souvent des mères) insistent sur la manière dont elles ont vu, avant les autres, la difficulté de leurs enfants (par comparaison à leurs aînés ou à des neveux/nièces). La mère de la famille 6 indique par exemple s'être aperçue des difficultés de sa fille avant l'école qui a enclenché les réflexions dès le CP mais qui a « trainé, trainé ». Sa fille entre à Saint-Mard à 10 ans après être passée par un IME mais on ne sait ni à quel âge ni combien de temps. Cette mère indiquera faire un peu de travail scolaire avec sa fille, en dépit de ressources scolaires qui semblent réduites (faire un cahier en écrivant les mots à côté d'images d'objets du quotidien). Cette trajectoire est assez typique. Souvent l'institution scolaire enclenche des réflexions ou des démarches à l'issue de la maternelle (au CP), puis s'ensuit un départ en IME avec une arrivée en Belgique à 10 ans pour des raisons qu'on ne connaît pas toujours faute d'informations dans les entretiens. En tous les cas, les expériences des IME ne sont pas présentées comme mauvaises et sont souvent fugacement évoquées (sauf dans la Famille M qui se plaint de problèmes administratifs – conflits entre personnels au sein de l'IME, tensions RH ayant suscité le départ). Les raisons des départs vers la Belgique semblent parfois institutionnelles (mais on n'en connaît pas vraiment les raisons exactes), parfois à l'initiative des parents. A l'image de la Famille M. qui considère que les apprentissages de leurs fils stagnent dans un IME traversé de conflits de personnel et choisissent de l'envoyer en Belgique sur conseil d'un proche pour le remettre en mouvement (développemental cette fois).

Une disparité des regards portés sur Saint-Mard

Le regard porté sur la Belgique (Saint-Mard) est dans les 4 cas plutôt négatif :

Dans un cas, les parents sont en procès pour maltraitance – des bleus retrouvés sur le corps de leur enfant, une visite à l'improviste au cours de laquelle ils trouvent leurs fils « pas lavé, pas coiffé » au point de ne pas le reconnaître

Dans les autres cas, les frustrations des parents naissent plutôt d'un décalage dans les attentes éducatives et relationnelles. Les parents attendent des traces écrites des apprentissages de leurs enfants (voir les cahiers, les classeurs, savoir en quelle classe ils sont), des contacts oraux avec les professionnels afin de leur permettre de maintenir une parenté pratique mise en péril par la distance (les récits des petits riens). Mais lorsque les professionnels parlent à la place des enfants (qu'ils puissent ou non s'exprimer eux-mêmes), c'est sans donner de détails. Pour eux, la communication se structure autour d'événements et non de routines. Il faudrait voir si les professionnels ont conscience de ces pratiques et le sens qu'ils y mettent. Côté scolaire, l'organisation en groupes



de compétences biopsychologiques, relationnelles et de types de handicaps ne permet pas de répondre aux attentes de classement scolaire des parents français. Les enfants sont dans des « formules 1, 2 etc. », dans des « classes bien-être » et les parents attendent des niveaux CP, CE1 etc. qu'ils savent essentiels à l'organisation d'une scolarité de retour en France. Les parents enquêtés regrettent également l'absence de conseils pédagogiques que les professionnels de Saint-Mard ne dispensent pas (à vérifier avec d'autres collègues les ayant enquêtés ?), peut-être aussi parce qu'ils considèrent que les familles n'ont pas à se transformer en auxiliaires éducatifs. Dans un cas, l'absence de partenariat pédagogique concerne également l'autre sens de la relation – une mère (de faibles ressources scolaires) ayant demandé aux éducateurs de Saint-Mard de continuer le « cahier de choses » réalisé à la maison avec sa fille de 15 ans sans que cela ne soit fait. Les critiques des parents visent aussi l'internat – récits de blessure, d'attouchements, de vols ou de pertes d'objets personnels, de doudous, parfois accompagnés d'une minimisation de ces pertes. Une mère (F 6) dont la fille s'est blessée sur un lavabo de l'internat raconte l'humour de l'éducatrice indiquant que ce n'était pas grave car il fallait le changer. Cette « minimisation » est évidemment à confirmer avec des entretiens auprès des professionnels belges (versant wallon) et en tenant également compte des socialisations professionnelles particulières. En effet, la famille 5 (milieu plus aisé) valorise, elle, au contraire la bonne humeur, les réactions positives des équipes belges travaillant dans le secteur du handicap et considérant qu'il est important de rompre avec le seul discours du déficit, du risque et de la difficulté tenue autour de ces enfants... au risque de l'euphémisation des difficultés pour les parents français semble-t-il.

Plus largement, ces attentes parentales sont prises dans un contexte politique national propre à celui de la France – s'agissant comme nous venons de le voir des attitudes à tenir face au handicap, mais aussi des attentes à nourrir face à l'école et aux services sociaux. Les attentes exprimées par les parents gardent, en effet, trace d'une socialisation institutionnelle française que la sociologie de l'école et des services publics a montrée. Pour eux, être un bon parent, c'est regarder les cahiers, garder les papiers des échanges administratifs, écouter et appliquer les conseils dans l'espace domestique.

Des attentes dépendant des conceptions familiales du handicap et du développement possible des enfants

Ces attentes découlent également des conceptions que les parents ont du handicap et du développement possible de leur enfant.

1. Certains ne se réfèrent pas vraiment à l'idée de développement mais se focalisent plutôt sur l'acquisition d'habiletés qu'ils jugent centrales pour envisager un avenir professionnel et, dans l'immédiat, pour « faire son âge ». C'est notamment le cas de la lecture, de l'écriture et du calcul – trois compétences que l'institution scolaire française a mises au cœur des procédures de tris des publics en matière d'orientation et que la psychologie du développement a contribué à articuler à l'âge chronologique. De sorte qu'écrire ou faire un dessin comme un enfant de 3 ans fait problème. La famille 6 (mère seule avec 4 enfants, dont 2 mineurs et une sous mesure ase et MDPH) souligne par exemple à plusieurs reprises que sa fille, scolarisée à Saint-Mard depuis 5 ans, ne sait pas écrire son nom, ne sait plus réciter des poésies qu'elle apprenait avant, fait des dessins de gamin de 3 ans. A ces habiletés intellectuelles se surajoutent des habiletés sociales qui, lorsqu'elles ne sont pas acquises, contribuent à altérer l'enfant. La mère dit de



sa fille qu'on dirait « un chien devant son nonosse ou qui remue la queue et court en tout sens quand il est content de voir son maître ». L'éducation permet alors de contenir le risque d'altérisation lié au handicap (honte face à l'enfant faisant des crises en public, embarras devant un comportement « animalisant »).

2. Pour d'autres parents en revanche, l'attente porte non seulement sur des habiletés intellectuelles et sociales minimales mais sur une progression. Ce qui fait peur, ce n'est pas seulement le manque de compétences en calcul ou en lecture, c'est la stagnation, l'arrêt du développement³³. Du coup, le « bon » encadrement est celui qui fait évoluer – quitte à susciter des ruptures relationnelles et institutionnelles. La famille M quitte l'IME de Briey dans lequel cela se passait bien car ils ne voient plus leur fils « avancer ». La mise en mouvement géographique (aller à Saint-Mard) est censée réactiver la mobilité développementale. L'attente pédagogique vis à vis de l'institution en est d'autant plus forte et amène à des frustrations.

3. Enfin, dans d'autres cas – la famille 5, les parents disposent de ressources culturelles fortes, ont appris tôt le handicap de leur enfant (assis sur un diagnostic ce qui n'est pas le cas de toutes les familles). Et ils ont choisi de s'engager dans son accompagnement (inscription sur des forums, dans des associations, organisations de soins très prohibitifs nécessitant de se déplacer en Belgique – une méthode de kinésithérapie particulière), accompagnement éducatif élaboré à la maison à l'aide de la méthode ABA. Pour eux, le départ en Belgique s'est fait suite à une expérience française jugée traumatisante : de maltraitance d'un enfant (placé en service polyhandicapé sans leur accord, trouvé sanglé avec son manteau 2 heures après son arrivée dans la structure) et de rigidité de professionnels mettant les « enfants dans des cases » et incapables de quitter un schéma développemental rigide : « En France, pour marcher, c'est d'abord le 4 pattes puis le chevalier servant » alors que leur fils est parvenu à marcher dès lors qu'on ne lui a plus imposé le passage par le 4 pattes. Ils ont aussi fait l'expérience de l'absence d'écoute (« si vous n'êtes pas contents, vous partez » répond le directeur de la structure de W). Le regard porté sur Musson (« école des petits » associée à Saint-Mard selon l'interviewée) est donc plutôt positif car les professionnels y apparaissent bien traitants - des professionnels qui n'ont pas pitié, qui sont contents de travailler avec le handicap, qui ne sont pas dans le jugement.)³⁴. Et ce même si la qualité éducative est questionnée - « [Musson, ce n'est] pas exceptionnel mais au moins ils sont bien-traitants ». La mère indique même être en avance de 4 ans sur les méthodes utilisées par les enseignants de la classe « bien-être » (classe de « non-verbal ») dans laquelle son fils est. La mère reconnaît que la capacité d'apprentissage de son fils est réduite et elle semble en maîtriser les jalons mais elle est très mobilisée, avec l'appui de son conjoint, sur les acquis possibles. Elle est alors d'autant moins insatisfaite de Musson qu'elle considère que l'éducatif, c'est leur affaire. Il est donc possible que la famille 5 n'ait pas plus de retour éducatif que les autres parents mais qu'ils s'en sentent moins frustrés.

33 - Voir ici la littérature sur le developmental thinking et les catégorisations biomédicales du développement de l'enfant – Turmel notamment, un enseignement pourrait être proposée sur cette question en prenant appui sur les travaux faits au sein de l'axe VIPAGES du 2L2S notamment, avec la contribution des collègues psychologues de l'équipe de recherche.

34 - Notons toutefois que son fils n'est pas en internat - lieu décrit comme source de violence.



Dans tous les cas, la question du retour en France est une inquiétude : équivalences scolaires, conditions de retour en IME notamment. La famille 5, qui a envisagé de s'installer en Belgique pour y scolariser leurs enfants avant de rencontrer des problèmes d'insertion professionnelle (non équivalence de diplôme pour le conjoint), tente de construire un projet en France mais indique 1 an d'attente pour un IME en Moselle. Elle envisage du coup plutôt de se concentrer sur un projet permettant d'anticiper la prise en charge de son fils à l'âge adulte sans un retour en IME. Il faut dire que leur fils est plus lourdement handicapé (non verbal, port de couches, a acquis tardivement la marche) que plusieurs autres enfants des familles enquêtées (souffrant de dyslexie, de dyspraxie, de retards de langage, de lecture). Les autres familles projettent plutôt une inscription professionnelle adaptée et s'inquiètent quant à elles pour la qualification de leurs enfants (absence de niveau scolaire, de formation diplômante que les employeurs français pourraient comprendre). Outre la traversée des frontières, c'est aussi l'articulation de deux mondes sociaux (celui du handicap et celui de l'emploi fût-il adapté) qui se pose.

3.2.2 L'expérience du processus d'aide transfrontalière : vécus et sens pour les familles

La notion d'aide transfrontalière ne fait pas sens pour les parents enquêtés car il faudrait que les parents perçoivent un collectif transfrontalier dispensant cette aide. Ce qui n'est pas le cas. Peut-être peut-on considérer qu'il s'agirait là d'un des objectifs du travail à engager après la fin du programme – construire un collectif transfrontalier étayé par des institutions et pas seulement des réseaux personnels et qui pourraient être identifiés par les parents comme acteur d'un champ de l'aide transfrontalière. A cette étape, l'analyse des entretiens montre que trois visions coexistent (cf. les § 3.2.2.1 ; 3.2.2.2. et 3.2.2.3., la troisième semblant minoritaire).

A ce premier ensemble de remarques, les entretiens nous ont permis de réunir des éléments appréciables sur deux autres aspects de « l'aide transfrontalière », répondant aux deux questions suivantes :

► Comment les familles bénéficient-elles/ont-elles l'expérience d'un soutien professionnel au-delà des frontières ? Y-a-t-il des différences entre les acteurs locaux et ceux de l'autre côté ? (cf. § 3.2.2.4.)

► Quels sont les souhaits des familles en matière « d'assistance transfrontalière » ? (cf. § 3.2.2.5.)

3.2.2.1 Une juxtaposition d'interventions

Les enfants et les parents passent des mains des Assistant.e.s de Service Social (ASS) scolaires et des enseignants français, hôpital de jours, CMP, aux éducateurs de Saint-Mard³⁵. La MDPH est même rarement citée dans ce chaînage car elle semble vue comme un contact administratif n'impliquant ni interlocuteur précis, ni suivi

35 - Dans la base des données MDPH consultées et dans les situations étudiées, l'école semble le premier lieu de signalement ce qui informe du rôle implicite de l'école dans la normalisation des comportements et des compétences que les enfants doivent avoir. Ce signalement à l'école repose sur des comportements "inadaptés" ou des retards scolaires par rapport à ce que doit être les bonnes compétences acquises à un âge précis. A côté de l'école apparaissent donc des acteurs médicaux, structurant les parcours (le CMP ou l'hôpital de jour). Un des éléments de reconfiguration de la situation qui participe aux passages de frontière est celui d'un diagnostic médical se basant sur des troubles du comportement ou un retard scolaire.



des parents. C'est avant tout des « notifications » ouvrant ou fermant les portes de la mobilité. Dans certains cas, elle définit aussi des trajectoires (certains ont été directement envoyés à Saint-Mard par la MDPH semble-t-il). Cette situation est la plus fréquente et, de l'expérience française d'aide à celle transfrontalière, c'est pour l'essentiel le plus souvent aux parents qu'il revient de faire le travail d'articulation entre les institutions et de faire exister un processus d'aide peu constitué.

3.2.2.2 Des réseaux « personnels » multiples entre les professionnels

Des relations MDPH, Saint-Mard, ou ASE envoyant vers la Belgique et entretenant des relations desquelles les parents se sentent parfois exclus, existent. La mère de la famille 6 suspecte par exemple la travailleuse sociale française ASE de lui dissimuler des informations s'agissant de l'agression sexuelle de sa fille à l'internat de Saint-Mard. Inversement, pour certains parfois...

3.2.2.3 Des relations à dimension géopolitique

Suite à des maltraitances subis par leur fils et qui ont été niées par la direction de Saint-Mard, la famille M a porté plainte en Belgique (en soulignant la difficulté à faire respecter leur droit puisqu'il faudrait qu'ils se déplacent en Belgique pour suivre la procédure) et a politisé l'affaire dans la presse locale. Elle est aujourd'hui accompagnée par une cellule institutionnelle du conseil département 57 organisant le retour en France des enfants en situation de handicap scolarisés en Belgique. Globalement, les parcours sont vus comme singuliers, privés et rarement en ce qu'ils posent des questions politiques plus larges. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette « privatisation » de l'expérience parentale « transfrontalière » :

- ▶ Les milieux sociaux des parents enquêtés dont la socialisation institutionnelle invite à une appréhension personnalisée des relations aux pouvoirs publics (le travailleur social est de confiance ou non) ;

- ▶ La nature du handicap : l'absence de diagnostic clair ou des troubles de type TSA (Trouble du Spectre Autistique) dont les parents peuvent avoir « honte » et qu'ils préfèrent ne pas partager avec d'autres parents. Voir le témoignage du père de la famille M indiquant la honte ressentie face aux autres parents, la difficulté à protester contre les mauvaises prises en charge de leur enfant autiste dès lors que les places sont rares et qu'un retour de l'enfant à la maison perturberait l'organisation matérielle et relationnelle du ménage. On notera ici quand même que le lieu de vie (Longwy) et le caractère collectif et visible des « enfants de Saint-Mard » (le petit bus bien identifié passant faire le ramassage des enfants de Saint-Mard) aident aussi à normaliser une expérience du handicap qui devient, sinon publique, plus collective

- ▶ L'absence de structuration d'un champ de la protection sociale et de sanitaire transfrontalière comme dit préalablement. Pour l'heure, les parents parlent de successions d'établissements et les entretiens font apparaître des parcours assez erratiques, dont le seul point de stabilité semble bien être l'identification de Saint-Mard comme (seule) institution propre à répondre à un « problème » qui ne trouve pas



de réponse en France. Ce qui fait d'ailleurs que certaines situations semblent être rendues invisibles, au point que nous avons dû transformer les grilles d'entretien initialement prévues en évoquant le critère d'un enfant non scolarisé dans un établissement français. Pour les parents, la question transfrontalière se résume à Saint-Mard - point de chute de l'ensemble des enfants en situation de handicap, et parfois en sus de mesures ASE³⁶.

3.2.2.4 « L'expérience transfrontalière » du soutien à l'épreuve des pratiques locales (de « l'autre côté ») et nationales (du territoire d'origine)

Cela dépend des types de situation (MDPH seule ou MDPH/ASE) et du type d'attentes des parents. Globalement, les récits ASE font état d'une déprise, d'une difficulté à rester dans la maîtrise du lien parental, du quotidien de l'enfant, du lien à l'institution (ne pas voir le week-end, en semaine etc.). Les récits MDPH sont, quant à eux, contrastés selon les attentes éducatives des parents : plus ils attendent d'avancées éducatives des professionnels (sur un mode actif ou de remise de soi), plus ils sont inquiets, moins ils attendent (parce qu'ils prennent en charge eux-mêmes l'éducatif), plus ils sont satisfaits.

Il est à noter des décalages dans les visions du handicap (famille 5 – vision positive s'appuyant sur des considérations moins développementalistes en Belgique). Globalement, des décalages dans les visions des relations normalisées aux institutions : attentes de conseils, de traces écrites pour les parents de milieux populaires. Les classes plus aisées sont plutôt contentes de l'absence d'immixtion des professionnels (fam. 5).

3.2.2.5 « L'expérience transfrontalière » et la question des attentes des familles

En tant que tels, il n'y en a pas. Car l'enquête réalisée se voulait descriptive et compréhensive plutôt qu'elle ne voulait procéder à une forme de mesure de « besoin » quelconque. Ceci étant, les entretiens font apparaître des attentes, en creux des descriptions des problèmes rencontrés en France et de l'arrivée en Belgique, en matière de structures, de types d'approches du handicap et de l'éducation d'enfants en situation de handicap mais aussi de coordination (en particulier s'agissant des mesures judiciaires de protection).

3.2.3 « L'expérience transfrontalière » : à l'épreuve du droit de l'enfant et des parents

Dans cette dernière partie de la section 2, il s'agit de comprendre quel est le vécu des familles vis-à-vis de la mise en œuvre des droits de leur enfant, ainsi que des leurs.

36 - Voir les chiffres collectés auprès des MDPH par l'équipe UL. Une production spécifique pourrait être envisagée sur cette question spécifique, de la production statistique sur l'objet de la recherche.

3.2.3.1 La mise en œuvre des droits de l'enfant : quelles expériences pour les parents ?

Là encore, la notion de droits de l'enfant n'est pas posée par les familles qui parlent plutôt d'obligation morale (être un bon parent) et de jugements de professionnels (en particulier en France et surtout émanant de l'ASE).

Par ailleurs, les attentes des parents font apparaître des dimensions qui échappent aux droits telles que listées dans la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (intérêt supérieur de l'enfant, identité, droit au contact, contacts transfrontaliers, opinion de l'enfant, logement ou droit à l'éducation) et leurs propos font d'abord apparaître un décalage entre leurs attentes (qui, selon la situation, peuvent être formulées en référence aux normes scolaires ou, plus largement, en termes d'épanouissement) et les réponses institutionnelles apportées.

Ceci étant, les parents (et surtout les mères que nous avons plus rencontrées) d'enfants accueillis en Belgique semblent garder un contact étroit avec leurs enfants mais aussi les professionnels par des retours et visites mais aussi des appels téléphoniques (même si, selon l'âge et la situation de handicap des enfants, celui-ci ne permet pas toujours de « voir » comment cela se passe). De manière plus large, plutôt qu'un droit formel, les droits de l'enfant procèdent d'abord d'un partage d'une parenté pratique et de l'intime par-delà les frontières, ce qui suppose d'échanger sur les micro-événements de la journée. Et si les parents font apparaître une forme d'exigence sur ce point, celle-ci se décline ensuite pratiquement dans la manière dont les enfants peuvent réclamer de les avoir, leur dire des choses ou dans les signaux et marques (corporels) que les parents vont convoquer, à leurs façons, comme autant « d'information préoccupante » (par exemple de marques de violence : fam. 8)

Il semblerait que certains types de parole enfantine et juvénile soient cependant pris en compte :

► Lorsqu'elles concernent la sexualité (parole de filles dénonçant des attouchements). Cf. les deux cas de signalement d'attouchement ayant suscité des enquêtes faisant exploser les familles et bouleversant les rapports aux fratries qui semblent de toute façon les « oubliées » dans les mesures ASE. Dans un cas, le fils aîné a été dénoncé, ce qui a contraint la mère à porter plainte contre son fils aîné pour accéder à la procédure d'enquête avant qu'un ami du conjoint hébergé de manière temporaire soit suspecté.

► Les enfants semblent aussi destinataires des informations éducatives les concernant, du moins à partir d'un certain âge et plutôt en Belgique (à vérifier). La mère de la famille 6 se plaint de ne pas lire les bulletins scolaires remis à sa fille de 15 ans qui pourtant ne sait pas lire et de ne pas être informée des relations parents-professeurs.

Les paroles semblent cependant moins prises en compte lorsqu'elles portent :

► Sur le retour au domicile maternel après une mesure d'éloignement mais nous n'avons là que le point de vue des mères et ce qu'elles nous rapportent des préoccupations de leurs enfants.



- ▶ Sur la manière d'expliquer les parcours institutionnels : les enfants sont souvent absents des entretiens et les quelques entretiens réalisés avec des « grands enfants » (B à 17 ans par exemple) montrent que leur interprétation de leur situation (ne pas pouvoir rester assis concentré comme la cause de tous ses problèmes et de son parcours institutionnel) est peu prise en compte (les adultes – mère et professionnelle évoquant des troubles du comportement social et sexuel).

3.2.3.2 Les droits parentaux dans « l'expérience transfrontalière » : la mise en œuvre du droit ou l'expression de préoccupations parentales ?

Là encore, les choses ne sont pas formulées en termes de droits mais de préoccupations :

- ▶ Être associé aux décisions (surtout dans le cas de mesures ASE) ;
- ▶ Maitriser les relations aux institutions, avoir une trace écrite du travail des enfants, des relations aux institutions ;
- ▶ Maintenir une parenté pratique avec les enfants, un partage de l'intime (connaître les petits événements de santé, les anecdotes de la vie amicale, amoureuse) au-delà d'un simple droit de contact ;
- ▶ Pouvoir être entendu sur leurs préoccupations éducatives – y compris lorsque leurs enfants ont des handicaps lourds (les parents peuvent continuer à nourrir des objectifs de développement pour des enfants aux retards moteurs, intellectuels, langagiers sévères) et y compris lorsqu'ils sont inscrits prioritairement dans des espaces de soin (voir les heurts entre parents et hôpitaux de jours dans le cadre desquels les objectifs éducatifs et la nature des activités effectuées avec l'enfant semblent tus, voir les heurts entre parents et directeurs de structures destinés à des patients polyhandicapés plaçant les stimulations éducatives en second plan).



3.3 Conclusions provisoires

Plusieurs points nous semblent notables à cette étape de la réflexion. Au niveau institutionnel :

- ▶ Des institutions françaises (vues par un bout du versant lorrain) qui sont à la fois embarrassées face à une question qui a été politisée en 2014 et plus récemment à l'échelle nationale puis locale, pris dans leurs contraintes institutionnelles (voir le manque de moyens de l'ASE) et qui, dans le même temps, invisibilisent un « public » par diverses manières (absence de comptabilité statistique, refus de distinguer ces familles d'autres vulnérables que le chercheur ne devrait pas contacter sous peine de les fragiliser un peu plus). Le public étant invisibilisé, les protocoles d'action le ciblant restent informels et dépendants des situations et réseaux personnels des professionnels
- ▶ Le décalage entre cette réalité institutionnelle lorraine et l'ambition d'un programme qui semble partir de l'idée selon laquelle l'aide transfrontalière relève d'un « déjà-là » dont il faudrait étudier les modalités de mise en œuvre nationale.

Avant de parler de mise en œuvre, il nous semble important de réfléchir à comment construire ces expériences singulières en catégorie d'action publique saisie par les institutions locales et nationales, définie, mesurée, constituée en population d'étude sur laquelle agir.

Au niveau professionnel : les enjeux auxquels les parents et les enfants semblent confrontés ne nous semblent pas toujours compris par les professionnels³⁷ :

- ▶ Par exemple l'importance prise par le maintien d'une « parenté pratique » en dépit de la distance géographique ;
- ▶ Les socialisations politiques de familles ayant construit des attentes à hauteur des habitudes prises dans les rencontres avec les services publics scolaires, de santé, du handicap en France ;
- ▶ Les conceptions du handicap et du développement de l'enfant (car les attentes vis-à-vis des établissements d'accueil sont élaborées à cet aune).

Au niveau des familles et des enfants : il est dommage que ces familles – et les jeunes – ne soient pas représentés dans les groupes de travail du programme (les groupes-relais de l'action 4 du programme). Elles pourraient être sollicitées d'une double manière :

³⁷ - Pour ce faire, nous proposons d'élaborer des scripts (scenarii) pouvant être utilisés dans des supports de formation continue et permettant d'entrer dans la diversité des profils.

► Comme témoins – à condition que les chercheurs travaillent avec les familles à des supports de réflexion permettant de passer de leur « vécu » à une « expérience », voire à un « savoir » relatif aux situations transfrontalières étudiées par EUR&QUA. Il faudrait réfléchir sous quelle forme, « guide » ou « onglet », sur le site internet.

► Comme acteurs à informer – par exemple sur les manières de considérer et d'intervenir sur le handicap et de travailler avec les parents sur chacun des versants du projet.



4. Bibliographie indicative

- Batifoulier, F. (2008). La protection de l'enfance. Paris : Edition Dunod.
- Bardoulet, C. et Igounet L. (2007). Handicap et emploi : les finalités de la loi du 11 février 2005. Paris : Edition Vuibert.
- Bauduret, J.F. (2017). Institutions sociales et médico-sociales : de l'esprit des lois à la transformation des pratiques. Paris : Edition Dunod.
- Ben Soussan, P. (2011). Manifeste pour une vraie politique de l'enfance. Toulouse : Éditions Erès.
- Berger, M. (2014). L'échec de la protection de l'enfance. Paris : Edition Dunod.
- Bichwiller, J.P., Breugnot, P. et Creoff, M. (2007). Réforme de la protection de l'enfance : du droit aux pratiques. Montrouge : Éditions législatives.
- Bioul, P. (2019). « Bricole le travail social ». La revue nouvelle (n°1), p.28-35.
- Borgetto, M. et Lafore, R. (2009, 2012). Droit de l'aide et de l'action sociale. Paris : Edition Montchrestien.
- Borgetto, M. et Lafore, R. (2013). L'aide et l'action sociales. Paris : Edition Documentation Française.
- Bouquet B., Dubechot P. (2017). Parcours, bifurcations, ruptures, éléments de compréhension de la mobilisation actuelle de ces concepts. Vie Sociale 18, 15-23. ERES
- Camberlein, P. (2011). Le dispositif de l'action sociale et médico-sociale en France. Paris : Edition Dunod.
- Camberlein, P. (2011, 2015). Politiques et dispositifs du handicap en France. Paris : Edition Dunod.
- Capelier, F. (2019). La protection de l'enfance : du droit aux pratiques. Paris : Éditions ASH.
- Chastenet, D., Flahault A. et Mattei J.F. (2010). Handicaps et innovation : le défi de compétence (tome 1). Rennes : Presses de l'EHESP.
- Christophe E., Dupont-Choppin M. (2019, mai). Rapport Groupe de travail n°4 sur la Prévention des départs non souhaités en Belgique. Conférence Nationale du Handicap. ARS.
- Degnaers, G. (2014). Le travail social auprès des personnes handicapées mentales. Paris : Editons ASH.
- Derville, G. et Rabin-Costy, G. (2009, 2011). La protection de l'enfance. Paris : Edition Dunod.
- Eliasse E., Kuhler G., (2015, juin). Étude sur la prise en charge des enfants et adultes en situation de handicap lorrains pris en charge dans un établissement en Belgique. ARS.
- Gacoin, D. et Jaeger, M. (2010). Guide de l'évaluation en action sociale et médico-sociale : législation, concepts, mise en pratique. Paris : Edition Dunod.



- Gayerie, J.P. (2011). Nouvelles politiques d'accueil de la petite enfance : le grand chamboulement. Paris : Territorial éditions.
- Grevot, A. (2010). « Ce que l'on appelle protection de l'enfance ; une mise en perspective internationale ». Les cahiers dynamiques. (n°49). p.58-63. Toulouse : Edition Erès.
- Gueguen, J.Y. (2008). Vers la création d'une nouvelle branche de protection sociale : l'année de l'action sociale 2008. Paris : Edition Dunod.
- Gueguen, J.Y. (2012). L'année de l'action sociale 2012 : bilan des politiques sociales, perspectives de l'action sociale. Paris : Edition Dunod.
- Gueguen, J.Y. (2013). L'année de l'action sociale 2014 : les politiques sociales à la croisée des chemins. Paris : Edition Dunod.
- Gueguen, J.Y. (2014). L'année de l'action sociale 2015 : objectif autonomie. Paris : Edition Dunod.
- Gueguen, J.Y. (2015). L'année de l'action sociale 2016 : le nouveau cadre territorial de l'action sociale. Paris : Edition Dunod.
- Grevin, A. (2013). Droit du handicap et procédures : guide pratique et juridique. Héricy : Edition du Puits fleuri.
- Hardy, J.P. et Lhuillier, J.M. (2008, 2015). L'aide sociale aujourd'hui. Montrouge : Éditions ESF.
- IGAS (2008). Les politiques sociales décentralisées : rapport annuel 2007-2008. Paris : Éditions IGAS.
- Jaeger, M. (2014). Guide du secteur social et médico-social 2014 : professions, institutions, concepts. Paris : Edition Dunod.
- Jamot-Robert, C. (2018). Connaissance des politiques sociales. Paris : Edition Vuibert.
- Käckmeister, Hannes (2017). Dépasser les frontières en protection de l'enfance – la coopération transfrontalière à l'exemple d'un groupe d'experts franco-allemand. Revue Recerc. (n°1 spécial).
- Lebrun, P. (2011). Guide pratique du droit de la famille et de l'enfant en action sociale et médico-sociale. Paris : Edition Dunod.
- Lebrun, P.B. et Laran-Gailhaguet, S. (2014, 2016). Le droit en action sociale. Paris : Edition Dunod.
- Lefebvre, G. (2012). L'aide sociale à l'enfance : du compassionnel au professionnel. Paris : Éditions L'Harmattan.
- Legros, P. (2014). Les processus discriminatoires des politiques du handicap. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- Leresche, J.P. et Saez, G. (1997). Identités territoriales et régimes politiques de la frontière. (p. 27-47). Montpellier : Pôle Sud.
- Le Rest, P. et Massy, M. (2008). L'éducation spécialisée en 45 fiches. Paris : Éditions Ellipses.
- Lhuillier, J.M. (2007). La protection de l'enfance. Paris : Editions ASH.
- Löchen, V. (2008, 2010). Comprendre les politiques d'action sociale. Paris : Edition Dunod.
- Löchen, V. (2018). Comprendre les politiques sociales. Paris : Edition Dunod.
- Martin-Blachais M.P., Séverac N. (2017). Les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance. Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance. Paris : DGCS.



- Naves, P. (2007). La réforme de la protection de l'enfance : une politique publique en mouvement. Paris : Edition Dunod.
- Penaud, P., Amghar, Y.G. et Bourdais, J.F. (2011). Politiques sociales. Paris : Éditions Dalloz.
- Peroz, J.D. (2013, 2015). Les politiques sociales en France. Paris : Edition Dunod.
- Peroz, J.D. (2018). Aide-mémoire – les politiques sociales en France. Paris : Edition Dunod.
- Plaisance, E. (2009). Autrement capables. École, emploi, société : pour l'inclusion des personnes handicapées. Paris : Edition Autrement.
- Refalo, P. (2010). Guide (très) pratique de l'aide sociale à l'enfance. Paris : Éditions ASH.
- Robette N. (2014). L'étude des parcours de vie, démarche descriptive ou causale ? Idées économiques et sociales 177, p. 3 ; 8-15. Réseau Canopé.
- Stella, S. et Mahier, J.P. (2019). Protection de l'enfance : la diversification dans tous ses états ! Toulouse : Edition Erès.
- Verdier, P. et Noe F. (2008). Guide de l'aide sociale à l'enfance. Paris : Edition Dunod.
- Verdier, P. et Noe F. (2013). L'aide sociale à l'enfance. Paris : Edition Dunod.
- Youf, D., Lafore, R. et Patriarca, G. (2010). Les évolutions de la protection de l'enfance. Toulouse : Éditions Erès.
- Zribi, G. et Poupée-Fontaine, D. (2011). Dictionnaire du handicap. Rennes : Presses de l'EHESP.



5. Sigles et abréviations

2L2S : Laboratoire Lorrain de Sciences Sociales

A

ABA (méthode) : Applied Behaviour Analysis

AES : Accompagnant Éducatif et Social

AESH : Accompagnant d'élèves en situation de handicap

AMSEA : Association Meusienne pour la Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes

ARS : Agence Régionale de Santé

ASE : Aide Sociale à l'Enfance

AVS : Auxiliaire de Vie Scolaire

C

CAMSP : Centre d'Accueil Médico-Social Précoce

CDAPH : Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes handicapée

CD : Conseil départemental

CDE : Centre Départemental de l'Enfance

CE1 : Cours Élémentaire 1ère année

CMP : Centre Médico-Pédagogique

CMPP : Centre Médico-Psycho-Pédagogique

CP : Cours Primaire

CRA : Centre de Ressources Autisme

I

IME : Institut Médico-Educatif

IMPRO : Institut Médico-PROfessionnel

INTERPSY : Laboratoire des interactions et des relations intersubjectives





RAPPORT VERSANT LUXEMBOURGEOIS



UNIVERSITÉ DU
LUXEMBOURG

Prof. Dr. Ulla PETERS
Faculty of Humanities, Education and Social Sciences
DESW, Institute of Social Work

Prof. Dr. Arthur LIMBACH-REICH
Faculty of Humanities, Education and Social Sciences
DESW, Institute of Social Work

Annabell HANSMEYER M.A.
Faculty of Humanities, Education and Social Sciences
DESW, Institute of Social Work

Éditeur responsable :
Henallux
Rue Saint Donat, 130
5002 Namur Belgique
BE 0839012683
benoit.albert@henallux.be

Mise en page :
Ségolène Jacquemin
UNESSA Asbl

Copyright © 2021

SOMMAIRE



INTRODUCTION	4
Protection de l'enfance en tant qu'orientation «non spécifique»	5
Spécificités de la situation au Luxembourg	6
I. CADRES INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES ET ACTEURS COMPÉTENTS	7
1.1 Méthodologie	8
1.2 Résultats : Évolution des aides à l'enfance et aux familles	8
1.2.1 Cadres juridiques	10
1.2.2 Acteurs	12
1.2.3 Données chiffrées relatives aux aides transfrontalières	14
1.3 Synthèse : Analyse comparative	15
II. SYSTÈME D'AIDE ET PRATIQUES PROFESSIONNELLES / PARCOURS TRANSFRONTALIERS	16
2.1 Méthodologie	17
2.2 Résultats	19
2.2.1 Représentations hétérogènes de la protection de l'enfance	19
2.2.2 Facteurs déterminants et logiques des pratiques transfrontalières	20
a) Travailler sur la frontière – les situations complexes et leurs dynamiques	20
b) Aide à la jeunesse et scolarisation	21
c) Migration dans la zone frontalière et au-delà des frontières de la Grande Région – Interruption des aides	23
d) Continuité dans l'accompagnement des aides	24
2.3 Les phases des parcours transfrontaliers d'aide	25
a) Respect des normes européennes	25
b) Des interlocuteurs clairement désignés et responsables	26
c) Transparence et participation des enfants, des jeunes et des parents	26
d) Difficultés d'un retour au Luxembourg	26

SOMMAIRE



2.4 Pratiques professionnelles	26
a) L'importance de la continuité du partage professionnel	27
b) Multiplicité des contextes et des demandes relatifs à des transferts	27
c) Protection de l'enfance et aides transrégionales – une zone de tension	28
d) Les pratiques professionnelles dans la Grande Région du point de vue du Luxembourg	28
2.5 Synthèse : Partage de pratiques	29
III. PERSPECTIVES DES FAMILLES : PARENTS, ENFANTS ET JEUNES	30
IV. RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS	30
4.1 Pour garantir la protection transfrontalière de l'enfant	31
4.2 Recommandation : Cadre de qualité de l'aide transrégionale à la jeunesse	31
BIBLIOGRAPHIE	33
INDEX DES GRAPHIQUES ET DES TABLEAUX	
<i>Graphique 1 : Méthodes d'aides dans le contexte de l'AEF</i>	10
<i>Graphique 2 : Dialogue structuré AEF</i>	12
<i>Tableau (1) : Organismes d'aides au Luxembourg. Version 1/2020</i>	13
<i>Tableau (2) : Nombre d'enfants dans les aides</i>	14
<i>Tableau (3) : Scolarisation des enfants et des jeunes en dehors du Luxembourg</i>	22

Introduction

La discussion autour des questions relatives à la protection de l'enfance et les systèmes nationaux d'aide, ainsi que leurs répercussions sur le bien-être des enfants et des jeunes, prend une importance croissante dans le milieu de la recherche (Meysen & Kelly, 2017 ; Gilbert, Parton & Skivenes, 2011). Outre les questions relatives aux causes et à la prévention de la violence, de la négligence et de la mise en danger du bien de l'enfant et des interventions appropriées (Fegert & Wolff, 2015 ; Kindler, 2010 ; Kindler et al, 2006 ; Kindler, 2009 ; Dettenborn, 2010), le traitement des dossiers de protection de l'enfance (Biesel & Wolff, 2014 ; Thole, Retkowski & Schäuble, 2012 ; Munro 2008 ; Brandhorst, 2015) et une analyse théorique des aspects de l'intérêt supérieur des enfants (Sutterlüty, 2017) sont de plus en plus abordés.

Les études existantes se réfèrent principalement aux contextes nationaux de la protection de l'enfance (Biesel & Wolff, 2014) tandis que les références transnationales dans ce domaine ont été peu abordées jusqu'à présent (Balzani et al. 2015). Ce « nationalisme méthodologique » (Köngeter, 2009) doit être remis en cause, notamment dans le contexte de la migration et de l'accroissement de la mobilité en Europe.

Dans le projet EUR&QUA « Projet de développement d'un espace transfrontalier de protection internationale de l'enfance » (2016-2020), les mouvements représentant des familles, des enfants et des jeunes sont étudiés dans la Grande Région Luxembourg, Belgique, France et Allemagne. Une caractéristique des dossiers transfrontaliers de protection de l'enfance est le passage des frontières territoriales dans le but de faire appel à des services d'aide sociale de la part d'un autre État membre de l'UE y compris des services ambulatoires et hospitaliers pour les enfants non porteurs d'handicap et porteurs d'handicap.

En plus des frontières territoriales qui sont franchies lors des parcours transnationaux d'aide, d'autres frontières sont à retenir, comme les barrières linguistiques, les différences culturelles et les dépaysements qui en résultent, mais aussi des différences de point de vue en matière de protection de l'enfance et de l'intérêt supérieur de l'enfant, des différences dans les systèmes d'aide et dans les pratiques professionnelles.

Cela peut avoir des implications importantes pour la protection de l'enfance. Souvent, les barrières linguistiques et le manque de connaissance des différents systèmes d'aide empêchent le traitement commun des dossiers au-delà des frontières nationales et provoquent des ruptures ou une détérioration des services d'aide.

Le projet «EUR&QUA» vise à contribuer à l'amélioration de la protection de l'enfance dans la Grande Région et à l'offre de services d'intégration sociale.

Les recherches menées dans le cadre du projet EUR&QUA visent à décrire et à analyser les parcours d'aide transfrontaliers afin de comprendre leur dynamique et les défis associés à la coopération professionnelle trans-régionale et à la protection de l'enfance sensible aux droits de l'enfant. Le fait qu'une amélioration importante du travail dans les parcours transfrontaliers d'aide est possible a été avéré par les résultats du projet INTERREG



« SOPHIA-Lorraine¹ » (2012-2014) (Programme INTERREG IV A Grande Région). Le projet montre clairement qu'une amélioration de l'accompagnement transfrontalier des enfants et des familles est possible grâce à une collaboration étroite entre les services sociaux, les institutions et les administrations publiques.

Une question de fond dans le projet EUR&QUA est celle des configurations « typiques » des parcours et de leurs caractéristiques. L'approche concerne les aspects qui peuvent être observés d'un point de vue sensible aux droits de l'enfant. La situation des enfants et des parents qui traversent les frontières de la Grande Région à la recherche d'aides appropriées ou pour toutes autres raisons et qui sont ainsi confrontés à une situation modifiée de l'aide professionnelle est traitée. L'observation de ces parcours suscite des questions sur les pratiques professionnelles, les directives institutionnelles et les éléments de droit qui doivent être harmonisés au cas par cas. Dans ce contexte, il est important de connaître les différences spécifiques aux pays entre les différents systèmes d'aide. Ceci constitue la condition préalable à la création d'une culture commune de l'octroi d'aides sociales sur la base d'une compréhension internationale des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance. Le projet EUR&QUA a pour objectif l'amélioration de l'accompagnement transrégional des enfants et des jeunes qui ont besoin d'une aide sociale, juridique, psychologique ou médicale.

Ce rapport se base sur les données qui ont été collectées au Luxembourg et se réfère aux conditions-cadres juridiques et politiques du Luxembourg qui structurent le domaine de l'aide à l'enfance et aux familles (axe de recherche 1), aux parcours transfrontaliers d'aide et aux pratiques professionnelles dans des cas concrets et transnationaux de protection de l'enfance, comme la compréhension de la protection de l'enfance (axe de recherche 2) et à la perspective des parents, des enfants et des jeunes, ainsi que de leurs besoins (axe de recherche 3).

L'étude des dossiers transnationaux de protection de l'enfance dans la Grande Région a ainsi un cadre en regards croisés.

Les sections suivantes présentent les résultats concernant le chapitre I. Cadres institutionnels et politiques et acteurs compétents, le chapitre II. Système d'aide et pratiques professionnelles/Parcours transfrontaliers d'aide, et le chapitre III. Perspectives des familles : parents, enfants et jeunes. Une discussion sur un cadre de qualité pour la protection transrégionale de l'enfance est menée sur cette base ; elle peut contribuer à aboutir à une perspective commune pour les dossiers transfrontaliers de protection de l'enfance. La Convention internationale des Nations unies relative aux droits de l'enfant constitue le cadre de référence commun qui peut être un principe directeur collectif malgré les différences de compétences administratives et de législations propres à chaque pays.

Protection de l'enfance en tant qu'orientation «non spécifique»

Dans la plupart des dossiers, la base juridique contient divers éléments d'une définition de la protection de l'enfance mais elle laisse une marge d'interprétation (Biesel & Stahl, 2018). La manière dont le terme est utilisé varie dans les discours spécialisés, avec une interprétation à la fois étroite et large. L'accent mis sur l'interven-

¹ - pour plus d'informations : <http://www.interreg-4agr.eu/de/projet-detail.php?projectId=134>.



tion dans une situation de danger déjà existante pour l'enfant est perçu comme une interprétation étroite de la protection de l'enfant, tandis que l'inclusion d'éléments préventifs connote une compréhension étendue. Dans ce contexte, la protection de l'enfance est un « terme générique ayant trait à toutes les activités de la société visant à permettre à des enfants et des jeunes de grandir en étant protégés » (Schone & Struck 2013, p. 791, cité après : Biesel & Stahl, 2018, p. 19). Le dénominateur commun de toutes les approches se constate dans le fait qu'elles souhaitent contribuer à la protection des enfants et des jeunes (voir Biesel & Stahl, 2018). Comme norme centrale, il est fait référence à la notion de « l'intérêt supérieur de l'enfant » utilisée dans la Convention relative aux droits de l'enfant ; ce terme aborde à la fois des aspects subjectifs du bien-être et de l'intérêt (volonté) exprimé et la manière dont les aspects objectifs des faits vérifiables (intérêts bien compris) (Maywald, 2009). Différentes valeurs, normes et interprétations sociales sont attribuées aux notions de l'intérêt supérieur de l'enfant. On peut dire de manière générale que la notion de l'intérêt supérieur de l'enfant renvoie à la question de savoir ce qui est nécessaire pour qu'un enfant puisse grandir dans de bonnes conditions (Biesel & Stahl, 2018).

Spécificités de la situation au Luxembourg

La situation au Luxembourg se caractérise principalement par des cas sortants, autrement dit des situations où des aides sont recherchées dans la Grande Région pour les enfants et les jeunes du Luxembourg ou lorsque les parents (en couple ou séparés) migrent vers une autre région. Il y a quatre raisons principales à cela :

- ▶ le manque de solutions adaptées de scolarisation spécialisée et de soutien,
- ▶ des possibilités de scolarisation et de suivi pédagogique en un même lieu,
- ▶ des routines de transfert établies pour des offres pédagogiques intensives et une coopération établie avec les fournisseurs de ces aides,
- ▶ le départ et le déménagement des familles au sein de la Grande Région (par exemple en raison de logements plus abordables).

Au Luxembourg, les cas entrants concernent presque exclusivement la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Les raisons relèvent principalement de l'orientation technique du travail et de la possibilité de financer cette aide sans trop de complications, sur la base d'un accord entre les caisses d'assurance maladie concernées. Le financement requiert uniquement le consentement de la caisse d'assurance maladie.



I. Cadres institutionnels et politiques et acteurs compétents

L'aide à l'enfance et aux familles au Luxembourg a considérablement évolué au cours des 15 dernières années. Ceci est valable aussi bien pour l'orientation normative que pour les cadres juridiques. La protection et l'assistance en tant qu'idées de base centrales structurant le système en termes de contenu donnent lieu à des discours techniques et professionnels qui configurent leur relation et leur conception pratique. Le point de départ des réformes étaient les exigences professionnelles et une compréhension très participative des aides. Les processus de réforme structurelle et juridique ont également créé de nouveaux acteurs dans le domaine des aides sociales aux enfants et aux jeunes (Peters & Jäger, 2017).

La loi sur la protection de la jeunesse (PdJ 1939/1971/1992), la loi sur l'aide à l'enfance et à la famille (AEF, 2008), la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (UN-RK1989/1994), la Convention des Nations unies relative aux porteurs d'handicap (UN-BRK, 2006), et la loi sur l'action socio-familiale et thérapeutique (ASFT, 1998, p. 2011) sont des textes pertinents pour le cadre juridique luxembourgeois.

Les acteurs importants sont le Tribunal des affaires familiales, le Parquet général et le SCAS qui interviennent dans le cadre de la loi de 1992 sur la protection de la jeunesse. Un nouvel acteur important créé par la réforme de 2008 de la loi sur l'aide à l'enfance (AEF) est l'Office national de l'Enfance (ONE), qui a été créé en 2011. Les Services de Coordination de Projet d'Intervention (CPI) qui n'existaient pas sous cette forme avant la réforme de la loi de 2008 sont intégrés à l'ONE. Ils doivent également encadrer des dossiers transfrontaliers. De nouvelles instances de pilotage politique ont été créées entre les organismes et les ministères, qui négocient, par ex., les tarifs annuels et les ajustements aux conventions existantes relatives aux aides.

À ces instances s'ajoutent des organismes publics et privés ainsi que des acteurs de domaines connexes, tels que l'école et la garderie, ainsi que des groupes lobbyistes, tels que les groupements professionnels (Peters & Jäger, 2017).

Avec l'introduction de la loi sur l'aide à l'enfance et à la famille, un nouveau domaine d'aides sociales est apparu avec le but d'avoir un effet complémentaire aux structures de protection juridique. Selon la motivation du législateur, l'accent devrait être mis sur une augmentation des aides volontaires (déjudiciarisation) et ainsi que sur le caractère préventif du soutien. Il est essentiel de comprendre l'aide et la protection de l'enfance qui est basée sur le principe directeur des trois P des droits de l'enfant « Protection, Participation et Prestation » (droit à la protection, à l'alimentation et à la participation) et qui vise à promouvoir les droits de l'enfant, et de faire de l'« intérêt supérieur de l'enfant » l'orientation centrale (Peters & Jäger 2014).



1.1 Méthodologie

La présentation des cadres institutionnels et politiques de l'aide à l'enfance et aux familles au Luxembourg, comme l'aperçu des acteurs centraux, est basée sur une analyse de documents et sur des interviews d'experts réalisés avec des professionnels de l'ONE, de la psychiatrie infantile et juvénile, de structures de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, ainsi qu'avec des juges du tribunal des affaires familiales.

Pour les interviews, un fil conducteur créé en commun avec les partenaires de coopération dans le cadre du projet a été utilisé pour les interviews croisés. Les interviews croisés ont également servi à obtenir les premières informations sur les configurations de cas « typiques ».

Les documents centraux utilisés pour la présentation étaient les lois, les ordonnances étatiques et les programmes gouvernementaux. Ils ont été complétés par la documentation et les recherches actuelles sur l'aide à l'enfance et aux familles au Luxembourg. L'office ONE est légalement tenu de publier deux fois par an des chiffres actuels sur l'évolution des aides². Parallèlement, le site web de l'ONE offre une vue d'ensemble des fournisseurs détenteurs d'une licence d'exploitation et sont reconnus comme organismes d'aide à l'enfance et à la jeunesse.

La portée des débats spécialisés et de la recherche réalisés au Luxembourg sur l'aide à l'enfance et aux familles est très restreinte. Les contributions de l'Université de Trèves et de l'Université du Luxembourg concernent principalement les aides à l'enfance et aux familles (Peters & Jäger 2017).

1.2 Résultats : Évolution des aides à l'enfance et aux familles

Les résultats de l'axe de recherche 1 portent sur les modifications juridiques et les nouveautés structurelles dans le domaine de l'aide à l'enfance et aux familles au Luxembourg. À ce titre, les changements résultant de l'introduction de la loi AEF sont expliqués et l'horizon de la réforme est décrit (chapitre 1.2.1). Les aspects critiques et les déficits structurels sont également soulignés. Le chapitre 1.2.2 présente les acteurs principaux dans le domaine de l'aide à l'enfance et aux familles, et le chapitre 1.2.3 fournit des chiffres pertinents sur les formes d'aides, comme le nombre de parcours d'aide transfrontaliers.

Les objectifs centraux de la loi AEF sont décrits avec les notions de participation et de déjudiciarisation et ont une répercussion sur les structures du système luxembourgeois d'aide à l'enfance et aux familles. Ils constituent l'interface entre le système AEF et la protection de la jeunesse (Peters & Jäger, 2014). L'horizon de la réforme est marqué par une dynamique de différenciation, de formalisation et de professionnalisation. Les offres et les formes d'aides sont différenciées ; de nouvelles offres sont créées, comme par exemple pour les jeunes lors de leur période de transition (SLEMO, types de logement encadrés après 18 ans) ou pour les passages de la psychiatrie vers l'aide à la jeunesse ou encore depuis des structures fermées vers des milieux plus ouverts. La

2 - <http://www.men.public.lu/fr/actualites/publications/aide-assistance/statistiques-analyses/index.html>



formalisation (et la bureaucratisation) augmente avec l'évolution du mode de financement, en place depuis 2011. Une grande partie des aides est financée par des taux journaliers et horaires pour lesquels l'ONE doit donner une approbation formelle sur la base d'un projet d'intervention et au sujet desquels un rapport systématique doit être remis à l'ONE. C'est justement la participation désormais ancrée au niveau central qui impose des exigences élevées en matière de professionnalisme des prestataires de services. Ils sont également de plus en plus appelés à se distinguer et à justifier professionnellement leurs offres et leurs méthodes de travail et à les rendre compréhensibles pour les enfants, les jeunes et les parents. Dans ce contexte, divers organismes ont mis en œuvre des méthodes de travail et des modèles de pratique spécifiques, comme par exemple la pédagogie du traumatisme et le travail axé sur la sécurité.

Avec l'ONE, le tribunal des affaires familiales est confronté à un nouvel acteur qui a une influence sur la pratique socio-pédagogique et relevant du travail social, ainsi que sur le discours et la conception de l'assistance. Outre le concept prédominant jusqu'ici de protection propre à l'État providence, les droits des enfants et des parents sont davantage pris en compte.

En 2019, un débat animé³ a porté sur une nouvelle conception de la protection de la jeunesse et sur une réforme de la loi sur la protection de la jeunesse qui doit être mise en œuvre depuis 2004. Fin 2019, le Ministère de la Justice du Luxembourg a chargé Renate Winter, présidente de la commission des Nations unies sur les droits de l'enfant, de rédiger un nouveau projet de protection de l'enfance fondé sur les droits de l'enfant. La conséquence pourrait également être un rapprochement du contenu entre les idées de base de la loi AEF qui sont motivées par les droits de l'enfant, et les lignes directrices d'une réforme de la protection de la jeunesse basée sur les droits de l'enfant. Il s'agirait sûrement d'une étape importante pour la professionnalisation et la coopération des professionnels de divers domaines.

Un point de la loi actuelle sur la protection de la jeunesse (depuis 1992) critiqué par de nombreux professionnels est la pratique du transfert de l'autorité parentale aux institutions et aux directions d'organisations où un enfant est placé (par ex. foyer, psychiatrie). Cela doit constituer un point important dans la réforme de la protection de la jeunesse.

Depuis 2011, des changements majeurs sont intervenus dans le domaine des aides ambulatoires. Cette branche n'existait pas auparavant dans sa forme actuelle. Les aides doivent être étroitement orientées vers les réalités de la vie des familles et être flexibles.

Des déficits structurels subsistent dans l'offre d'aides, comme le manque de structures éducatives intensives (voir Peters & Jäger, 2015) ou de possibilités de scolarisation à bas seuil et individualisée.

3 - <http://www.ances.lu/index.php/51-organisation/225-felix-braz-kuendigt-paradigmenwechsel-hin-zu-einer-kinderrechtsbasierten-jugendjustiz-an>. https://wwwde.uni.lu/fdef/news/lecture_series_ii_juvenile_justice_and_children_s_rights_1_april_2019.



1.2.1 Cadres juridiques

Une première réglementation juridique pour la protection des enfants et des jeunes a eu lieu au Luxembourg avec l'adoption de la loi sur la protection de la jeunesse (PdJ) de 1939, qui a été réformée en 1971 et 1992 et fait actuellement l'objet d'un nouveau processus de réforme, comme décrit ci-dessus (Peters & Jäger, 2017).

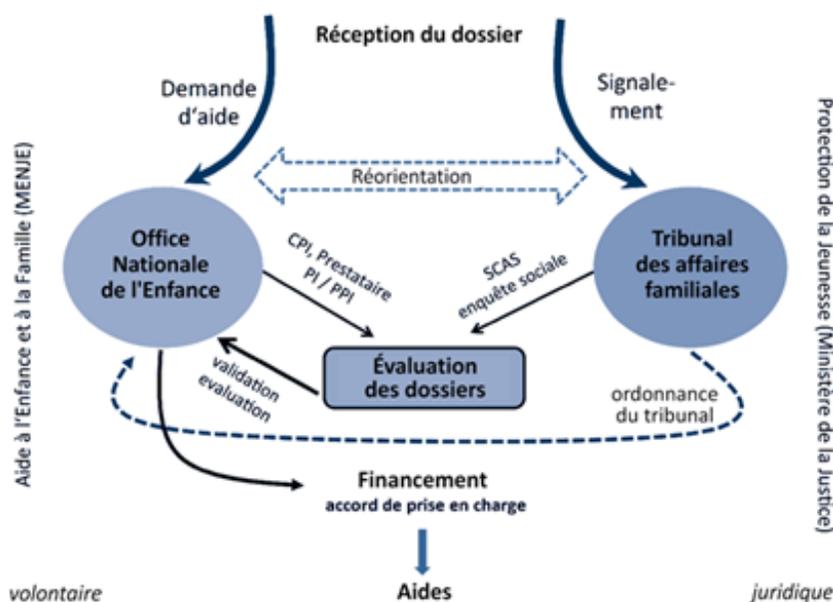
Le rôle central de la protection de l'enfance dans le domaine de la protection et de l'aide est mis en valeur dans les entretiens avec des professionnels des différents services et des différentes autorités, et diverses conceptions de la protection de l'enfance deviennent claires, depuis l'idée de bien-être au quotidien jusqu'au concept de tutelle publique.

La Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant met l'accent sur l'aide et la prévention et a été ratifiée par le Luxembourg en 1994. Ce texte est un point de référence normatif et central dans la protection actuelle de l'enfance et de la jeunesse et est intégré dans la loi sur l'aide à l'enfance et à la famille. La nouvelle loi se concentre sur les aides centrées sur l'enfant qui s'ajoutent à la protection légalement ordonnée par le tribunal de la jeunesse.

La loi ASFT (action socio-familiale et thérapeutique) de 1998 définit le cadre dans ce domaine (aides sociales, familiales et thérapeutiques). Elle régit la coopération entre les organisations de services sociaux à la personne (voir Klatetzki, 2010) et l'État luxembourgeois. Une modification de la loi ASFT a eu lieu en 2011 pour apporter une base juridique aux nouveaux services de coordination de projet d'intervention dans le contexte de l'AEF.

Graphique 1 : Méthodes d'aides dans le contexte de l'AEF

Méthodes d'aides dans le contexte de l'aide à l'enfance et de la protection de la jeunesse



Il existe deux manières d'obtenir des aides au Luxembourg : par l'intermédiaire de l'ONE ou par le tribunal des affaires familiales. Dans chaque dossier, l'ONE doit valider une proposition de projet d'intervention (PI, Proposition de PI=PPI) et approuver le financement par un accord de prise en charge (APC) pour que l'aide soit concrétisée. Si le tribunal des affaires familiales statue en faveur des aides dans un jugement, l'ONE doit valider le financement (voir aussi Peters & Jäger 2014c : 14).

Enfants et jeunes porteurs d'handicap au Luxembourg

Un aperçu de l'aide aux personnes porteuses de handicap au Luxembourg a été publié en 1997, tout comme un plan-cadre national (Plan d'action en faveur des personnes handicapées. Évaluation de la situation des personnes handicapées au Luxembourg)⁴. Des lignes directrices relatives à l'amélioration de la situation de vie des personnes porteuses de handicap et des défis pour la politique à venir en matière de handicap sont définies. Ce n'est pas un programme juridiquement contraignant, mais il est cité à plusieurs reprises comme un document de référence de premier plan. Au Luxembourg, il n'existe pas de définition légale du handicap ou de caractérisation officielle d'une personne porteuse d'handicap et, en fonction du thème, les droits et les mesures en faveur des personnes porteuses d'handicap relèvent de différents ministères (Limbach-Reich, 2018, avec renvoi à Sagramola, 2010). Il n'existe donc pas de loi-cadre générale pour les personnes porteuses d'handicap analogue à celle de la protection des enfants et des jeunes et à l'AEF⁵. Même dans la loi AEF, les enfants et les jeunes porteurs d'handicap ne sont pas explicitement mentionnés comme groupe cible ; toutefois, ils ne sont pas non plus exclus car l'attribution d'aides est destinée aux enfants et aux jeunes dont le développement est compromis et qui peuvent présenter des troubles du développement. Par conséquent, une affectation à l'ONE est également possible (Limbach-Reich, 2018).

Un autre cadre de référence possible pour l'action de l'État est la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes porteuses d'handicap⁶, qui a été décidée en 2006 par l'Assemblée générale des Nations unies et signée par le Luxembourg en 2007. On peut également constater un changement de paradigme dans l'aide aux porteurs d'handicap dans le domaine de la législation et de la politique nationales. L'approche est de plus en plus suivie pour adopter une position très prononcée en matière de droits sociaux et de Droits humains. L'échec de la mise en œuvre de toutes les directives de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes porteuses d'handicap est analysée de manière critique. Les actions menées à l'étranger relatives aux enfants et aux jeunes porteurs d'handicap devraient être analysées de manière plus ciblée. L'une des raisons à cela est la mention explicite de la possibilité de scolarisation à l'étranger mentionnée dans la Loi nationale sur les systèmes scolaires spéciaux, article 3 (Limbach-Reich, 2018).

Dans le but de créer une offre de services pour les enfants et les jeunes ayant des besoins spéciaux, il a été créé en 2018 (loi du 20 juillet 2018 : Centres de compétences en psychopédagogie spécialisée en faveur de l'in-

4 - voir à ce sujet : <https://info-handicap.lu/de/guide-du-handicap/>.

5 - LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020). « L'inclusion nous concerne tous ! » Plan d'action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019 – 2024. Hier wird unter Action A.1.1: Définition uniforme de la population cible et du champ du handicap angekündigt. <https://mfamigr.gouvernement.lu/fr/campagnes/personnes-handicapees/inclusion-nous-concerne-tous.html>.

6 - siehe hierzu: Loi du 28 juillet 2011 portant approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2011/07/28/n3/jo>.



clusion scolaire)⁷, il a été créé huit centres dits de compétences (centres de compétences en psychopédagogie spécialisée) qui prennent la relève d'une structure précédente d'éducation différenciée et qui l'intègrent en partie. Dans le même temps, « L'Agence pour la transition vers une vie autonome » (ATVA) a été créée pour faciliter l'accès à l'emploi et au marché du travail.

1.2.2 Acteurs

Outre le Ministère de la justice, depuis 2013, le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) est responsable des aides et de l'Office national de l'enfance (ONE) (jusqu'à présent, la responsabilité incombait au Ministère de la Famille). Le changement de ministère est motivé par des raisons politiques, la volonté étant d'avoir une politique homogène dans le domaine des enfants et des jeunes ; cette politique les considère dans leur ensemble et notamment sous l'aspect de la formation et ne les répartit pas en fonction de responsabilités formelles. La responsabilité du domaine de la psychiatrie juvénile incombe au Ministère de la Santé.

La Commission Nationale d'Inclusion (CNI) qui décide du financement de la scolarisation des enfants à l'étranger, est également établie au sein du Ministère de l'Éducation nationale.

Un dialogue structuré entre les acteurs administratifs, associatifs et indépendants dans le domaine de l'AEF, institutionnalisé depuis 2009, a pour but d'orienter et de coordonner la politique professionnelle et financière. Il se compose du Comité de Pilotage (CoPil) en tant qu'organe supérieur, d'une Commission de Concertation Finances (CocoFin) et d'une Commission de Qualité (CoQual).

Graphique 2 : Dialogue structuré AEF



7 - <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/07/20/a664/jo>.

Le Tribunal de la Jeunesse et le Parquet général avec le Service Central d'Assistance Sociale (SCAS) ont une position centrale (historiquement aussi, au motif de leur position unique). Dans la loi AEF, le tribunal des affaires familiales conserve également une position prioritaire (voir AEF, Art. 5) par rapport à l'ONE. L'ONE prend en charge les demandes, le financement et la coordination des aides aux enfants et aux familles.

23 organisations du domaine de l'AEF sont également enregistrées au sein du Ministère de l'Éducation en tant que prestataires de services et organismes d'aides. Parmi ces organisations se trouvent des prestataires de services privés, publics et indépendants.

Tableau (1) : Organismes d'aides au Luxembourg. Version 1/2020

Organismes privés confessionnels	Caritas Jeunes & Familles asbl	SAEF (elisabeth, anne asbl)	AGEDOC Internat Jacques Brocquart
	Fondation Caritas Luxemb.		
Organismes privés supra-confessionnels	Act Together asbl	AFP Solidarité Famille asbl	ARCUS asbl
	Croix Rouge Luxembourgeoise	Fondation APEMH	Fondation Kannerschlass
	Fondation Lëtzbuerger Kannerduerf	Fondation Maison de la Porte Ouverte	Fondation Pro Familia
	Fondation SOLINA*	Initiativ Liewensufank asbl	Inter-Actions
	La Main Tendue, Angela asbl	Objectiv Famill asbl	EPI asbl
	Telos	Paerd's Atelier	Phoenix a.s.b.l.
	Ensemble gGmbH		Professionnels indépendants

Source : men.public.lu

Les prestataires de services et les organisations des domaines voisins, comme par exemple les centres de compétence, les offices sociaux ou œuvrant aux interfaces avec les branches de l'AEF et de la protection de la jeunesse (comme l'école et les maisons relais) sont également indispensables pour la conception des structures d'aides. Par exemple, une grande importance est attribuée à des acteurs tels que les écoles et la psychiatrie juvénile dans le traitement des dossiers et la mise en œuvre des aides.



1.2.3 Données chiffrées relatives aux aides transfrontalières

La loi AEF énonce à l'article 6⁸ l'obligation pour l'ONE de publier chaque semestre les statistiques de tous les enfants et jeunes qui vivent au Luxembourg ou à l'étranger dans une structure ou une famille d'accueil. Le tableau ci-après illustre les chiffres publiés par l'ONE sur les mesures d'aides mises en œuvre depuis 2010.

Tableau (2) : Nombre d'enfants dans les aides

Date aides	1.04. 2010	1.04. 2011	1.04. 2012	1.04. 2013	1.04. 2014	1.04. 2015	1.04. 2016	1.04. 2017	1.04. 2018	1.04. 2019
Accueil classic	457	467	478	463	484	491	511	494	483	418
AUSCPA	38	51	52	51	42	48	44	43	53	45
CSSE	103	96	108	103	96	92	81	79	86	58
Unisec										8
Accueil spéc. j/n	20	72	51	45	33	39	47	41	46	40
Accueil spéc. j			25	19	19	19	11	17	12	14
MEE										69
Institution à l'étranger	154	154	134	124	123	134	131	88	83	99
Acc. individualisé intensif								43	36	34
Famille d'accueil j/n	356	344	356	424	459	482	494	497	509	525
Famille proche				(118)	(159)	(175)	(201)	(217)	(227)	(229)
Total	1128	1203	1204	1229	1256	1305	1308		1352	1329
Judiciaries %			80	82	79	76	74	76	81	81
SLEMO		94	107	112	135	162	190	227	270	312
Famille d'accueil de jour		197	174	115	58	47	35	23	20	13
Mineurs non accompagnés							11	73	58	41

La durée du projet de recherche EUR&QUA englobe la période du 01.10.2016 au 30.09.2020. Au moment du lancement du projet, 131 enfants étaient dans une institution ou en aide individualisée à l'étranger. Le 01.04.2019, 133 aides sont répertoriées dans les statistiques à l'étranger, dont 59 enfants et jeunes recevant une aide dans une autre région de la Grande Région selon les informations de l'ONE. Environ 10 % des enfants au Luxembourg bénéficiaient d'une aide transfrontalière au début du projet en 2016. Au fil du temps, cette valeur est restée constante jusqu'à la date de référence du 01.04.2019. Ce n'est qu'à partir de 2017 que le nombre d'offres pédagogiques intensives est indiqué. En comparaison, près de 33 % des enfants et des jeunes qui étaient dans une structure d'aide dans un pays voisin en 2017 faisaient l'objet d'une mesure pédagogique intensive ; au 01.04.2019, ceci représentait à peine 26 % des dossiers.

En ce qui concerne la perception des aides transfrontalières pour les enfants et les jeunes porteurs d'handicap, il n'existe qu'une petite base de données à l'heure actuelle. Si les quelques données sont prises en compte,

8 - <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/12/16/n4/fo>.

on constate une pratique de scolarisation d'enfants porteurs d'handicap dans un pays voisin (environ 100 enfants et jeunes de manière régulière), et ce avec une tendance de développement à la hausse (Limbach-Reich, 2018).

1.3 Synthèse : Analyse comparative

Un changement structurel de l'aide à l'enfance et aux familles s'est produit au Luxembourg au cours des 15 dernières années – notamment par le biais d'une nouvelle base juridique (AEF) – (création de l'ONE, services CPI, conventions-cadres, dialogue structuré). Les principes directeurs de la prévention, de la participation et de la déjudiciarisation sont axés sur la professionnalisation et la mise en place de gammes de services. À ce titre, l'intérêt supérieur de l'enfant qui découle des droits de l'enfant est un principe directeur : les aides doivent être individualisées, participatives, volontaires dans la mesure du possible et ne doivent être légalement ordonnées que dans des cas exceptionnels. La nécessité d'une décision judiciaire doit être limitée à la zone de risque et doit motiver l'ONE à fournir davantage d'aides volontaires (Peters & Jäger, 2015 ; Peters & Jäger, 2017).

La conception des aides dans le cadre d'une orientation vers la protection et le bien-être des enfants et des jeunes et d'un équilibre simultané entre les droits des parents et celui des enfants est un processus complexe et non linéaire qui nécessite une adaptation et un examen des aides en fonction des processus.

La région Interreg du Luxembourg se caractérise par des cas d'enfants et de jeunes qui quittent la région, en particulier pour l'Allemagne et la Belgique, pour rejoindre des structures d'assistance ou des formes de scolarisation qui n'existent pas sous cette forme au Luxembourg (par exemple, les mesures éducatives intensives en Allemagne et les PMI en Belgique). Le nombre d'enfants et de jeunes porteurs d'handicap qui suivent une forme de scolarisation dans les pays voisins est également constant.

La Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (1989/1994) ainsi que la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes porteuses d'handicap (2006) constituent un cadre de référence transfrontalier contraignant pour la garantie de la protection de l'enfance. Le Règlement Bruxelles Ia et la Convention sur la protection des enfants⁹ sont déterminants pour la conception du parcours transfrontaliers d'aide.

Un trait caractéristique des cas entrants au Luxembourg est que les enfants et les adolescents de Wallonie, de Lorraine, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre sont envoyés en psychiatrie pour enfants et adolescents (12-18 ans). Dans de tels cas, le formulaire S2 est utilisé pour la prise en charge des coûts en cas de frais survenus à l'étranger, ladite prise en charge devant être approuvée par la caisse d'assurance maladie nationale.

9 - Depuis janvier 2011, la Convention de La Haye portant sur la compétence, le droit applicable, la reconnaissance, l'exécution et la collaboration dans le domaine de la responsabilité parentale et des mesures de protection des enfants (abrégée en Convention sur la protection des enfants) est contraignante dans 27 États (voir Schwarz, 2011).



L'une des questions posées lors des entretiens avec les experts portait sur les conceptions en matière de protection de l'enfance. Sur ce point, les experts interrogés ont formulé une représentation plutôt hétérogène.

La position de l'ONE en tant qu'acteur nouveau et doté d'un pouvoir vis-à-vis du tribunal des affaires familiales crée avant tout un besoin exigeant de coordination qui exige de nouvelles concertations et de nouvelles routines.

II. Système d'aide et pratiques professionnelles / Parcours transfrontaliers

La compréhension des pratiques professionnelles (axe de recherche II) est basée sur les interviews croisés avec des experts et des interviews liées à des cas avec des professionnels. Des enseignements peuvent être tirés des parcours, des motifs de transfert et des pratiques professionnelles dans les dossiers transnationaux de protection de l'enfance.

La mise en place d'aides préventives et participatives pour les enfants et les jeunes vise à compléter structurellement au Luxembourg la notion de protection de l'État-providence ancrée dans la loi sur la protection de la jeunesse et à promouvoir des pratiques professionnelles qui intensifient la coopération précoce, sur mesure et sur une base de volontariat avec les familles dans des situations problématiques.

La loi sur la protection de la jeunesse et les pratiques qui en découlent se caractérisent par le rôle prépondérant de l'État (Office des tutelles de l'État) et du tribunal des mineurs dans la protection des enfants et des jeunes. Cela a également entraîné le transfert ancré dans la loi depuis 1992 des droits parentaux (autorité parentale) aux organisations qui encadrent les enfants. Cette attitude fondamentale de l'intervention étatique en cas de danger pour le bien-être des enfants, qui a longtemps caractérisé la protection de l'enfance au Luxembourg, a laissé peu de place à un mode d'assistance flexible, techniquement innovant et participatif avec les parents. Le placement en foyer d'accueil ou institution a été institué comme la forme dominante d'aide, le placement judiciaire étant généralement décidé sans limite de temps. Une conséquence durable de cette idée et de cette pratique de la protection de l'enfance est que le travail parental et familial, la professionnalisation dans le domaine des familles d'accueil et de la prise en charge des enfants placés ainsi qu'une pratique professionnelle adéquate ont été peu développés.

L'évolution des problèmes des enfants, des jeunes et des familles engendre des situations et des tâches difficiles dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, qui testent les limites des routines d'un système structurellement conservateur, pour y faire face. La taille réduite du pays a longtemps été utilisée par les autorités ministérielles comme un argument pour ne pas développer d'offres plus différenciées (« Nous ne pouvons pas trouver et offrir une solution spécifique à chaque problème »). Par conséquent, la pratique consistant à transférer des cas « difficiles » à des prestataires de services sociaux en dehors du Luxembourg s'est établie. Aucune indication claire ne peut être faite quant à ce qui est considéré comme « difficile ». Comme indiqué au chapitre



1.2.3, ceci concerne en moyenne environ 10 % des enfants et des jeunes qui reçoivent des aides, dont près de la moitié bénéficient d'aides de prestataires de services de la Grande Région.

Les limites de la capacité de traitement peuvent avoir plusieurs raisons : pas de scolarisation possible, comportement violent des jeunes, manque de pratique professionnelle dans la prise en charge des enfants traumatisés, manque de places, épuisement du système d'aide, manque de possibilités de réflexion et de soutien professionnels ancrées au niveau organisationnel. Baumann (2014) parle d'une « clientèle à haut risque qui se trouve dans une spirale d'interaction, marquée par des ruptures, avec le système d'aide, les institutions de formation et la société, et qui contribue activement à leur conception par des comportements perçus comme difficiles. »

2.1 Méthodologie

Les partenaires du projet provenant des six régions se sont mis d'accord sur un modèle commun de recherche et de questions. Ce modèle est basé sur des entretiens guidés avec des professionnels impliqués dans l'aide transfrontalière. Ces interviews croisés ont fait ressortir des parcours transfrontaliers typiques pour l'ensemble des cas.

L'enquête sur les « pratiques professionnelles » du point de vue des professionnels s'est fondée sur les questions d'orientation de la recherche :

- ▶ Quelles sont les représentations de la protection de l'enfance ?
- ▶ Comment en arrive-t-on à des situations transfrontalières ?
- ▶ Comment la collaboration transfrontalière fonctionne-t-elle ?
- ▶ Comment la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant à l'échelle transfrontalière s'organise-t-elle ?

Dans une première phase d'enquête, 12 entretiens croisés avec des professionnels ont été menés en 2017/2018 afin de recueillir des connaissances sur les cas transnationaux de protection de l'enfance auprès de professionnels, indépendamment des cas individuels. Les expériences des professionnels dans les dossiers transnationaux se référaient aux opérations institutionnelles, aux routines organisationnelles et aux pratiques. Les entretiens croisés ont été menés avec 4 professionnels de la psychiatrie infantile et juvénile (Service National de la Psychiatrie Juvénile), 3 professionnels du domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse (foyers pour enfants étatiques, désormais AITIA ; Elisabeth ; service parentalité Aide aux jeunes et aux drogués), le comité de médiation fir d'Rechter vum Kand (1), 2 professionnels des Services de l'aide sociale de l'enfance et 2 juges du tribunal de la jeunesse.



Des vignettes de cas des parcours institutionnels d'aides ont été produites à partir de ces supports. Dans un même temps, les entretiens ont été évalués en termes d'analyse de contenu en mettant l'accent sur les questions d'orientation de la recherche.

Sur la base des résultats de la première phase d'enquête, différentes études de cas ont émergé et ont été examinées d'un point de vue concret dans une deuxième phase de l'enquête. En raison du nombre constant de transferts vers les régions Interreg de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat, les trois partenaires du projet (Université du Luxembourg, Université de Trèves et École Supérieure de Techniques et d'Économie de Sarre) se sont mis d'accord pour enquêter conjointement sur quatre cas « typiques » sous la forme de questions posées aux professionnels impliqués de chaque côté de la frontière, ainsi qu'aux parents, aux enfants et aux jeunes. Les cas sélectionnés ont été étudiés selon une stratégie commune d'enquête et d'évaluation. Le but recherché était l'obtention d'une perspective globale du parcours transfrontalier. Les dossiers sélectionnés et les enseignements qu'ils ont permis d'acquérir avaient pour but de stimuler une discussion interdisciplinaire. Au total, 5 interviews ont été menées en rapport avec les cas.

La réussite de cette stratégie de recherche convenue n'a été que partielle dans un seul cas (placement d'un jeune dans une structure de la région frontalière) : Tous les professionnels impliqués, tant du côté luxembourgeois que de celui de la Sarre, ont alors pu être interrogés, par contre cela n'a pas été possible pour les parents et le jeune de 15 ans. Des conférences régulières sur les plans d'aide ont permis aux professionnels d'être en contact les uns avec les autres. Le père du garçon a été pris en charge par un service luxembourgeois ; les professionnels de la structure au Luxembourg où vivait le garçon depuis l'âge de trois ans disposaient de l'autorité parentale. Le père n'était pas en mesure d'être interviewé en raison de sa situation et le garçon a refusé l'interview.

Un deuxième cas est celui d'un garçon qui est revenu au Luxembourg après un séjour dans une structure de la région frontalière. Seul le professionnel responsable du dossier du côté luxembourgeois a été interviewé.

Une interview a été menée avec une structure de la région frontalière et un service du Luxembourg sur une configuration de dossiers transfrontaliers dans lequel une mère luxembourgeoise est revenue au Luxembourg avec ses enfants après une période de prise en charge intensive. Le père de l'enfant vit toujours en Rhénanie-Palatinat, la mère et les enfants sont pris en charge par un service ambulatoire au Luxembourg. Un contact écrit a eu lieu entre-temps avec la mère, mais aucune interview n'a encore été menée avec elle.

Une seule interview a pu être effectuée avec une mère luxembourgeoise dont le fils de 19 ans est pris en charge dans une structure en Rhénanie-Palatinat. Tant les professionnels de la Rhénanie-Palatinat que le garçon lui-même ont refusé de se prêter à un interview. Une interview en rapport avec le dossier a été réalisée avec la personne professionnelle du Luxembourg.

Pour résumer, les entretiens croisés ainsi que ceux en rapport avec un dossier, réalisés avec des professionnels de différents services et différentes autorités, servent à mettre en relief les différences de compréhension de la protection de l'enfance. Qui plus est, ces parcours suscitent des questions sur les pratiques professionnelles,



les directives institutionnelles et les éléments de droit qui doivent être harmonisés au cas par cas dans l'intérêt des enfants et des jeunes.

2.2 Résultats

Sur la base des données, un premier résultat important, les différents points de vue des professionnels sur la protection de l'enfance, est présenté (chapitre 2.2.1). Il met notamment en évidence ce que les professionnels interrogés qualifient comme relevant de la protection et du bien-être de l'enfant. Les facteurs déterminants et les logiques des pratiques transfrontalières sont ensuite mis en évidence (2.2.2), notamment l'atteinte de limites, la signification de la « non-possibilité de scolarisation » et les abandons scolaires dus aux mouvements migratoires. Pour résumer, une classification des cas est effectuée et la continuité des aides fait l'objet d'une discussion. La reconstruction des données en rapport avec le dossier permet une schématisation des différentes phases des parcours transfrontaliers (chapitre 2.3). Les différentes phases des parcours transfrontaliers d'aide sont caractérisées par l'observation de diverses pratiques professionnelles dans le domaine de la protection transnationale de l'enfance (chapitre 2.4) et par la perception de différentes pratiques. Enfin, les principaux résultats obtenus sur les pratiques professionnelles font l'objet de discussions, les difficultés sont mises en évidence et une idée possible d'échanger interdisciplinaire est présentée (chapitre 2.4).

2.2.1 Représentations hétérogènes de la protection de l'enfance

Un premier résultat - important pour notre question - est la différence de points de vue des professionnels de la protection de l'enfance qui est perceptible dans les interviews. Il existe des différences dans l'utilisation des mots « protection de l'enfance » et « intérêt supérieur de l'enfant » qui sont en partie identiques et qui ne diffèrent pas l'un de l'autre dans les cas dépeints, mais qui sont utilisés comme synonymes. Lorsqu'ils évoquent la protection de l'enfance et l'intérêt supérieur de l'enfant, les professionnels luxembourgeois font généralement référence à une série de facteurs négatifs qui influencent la situation des enfants et des jeunes de manière préjudiciable. Parmi ces facteurs, on peut citer des problématiques relatives à la mise en danger du bien de l'enfant, comme l'alcoolisme, les abus sexuels, sans oublier le défaut l'absence de participation et le non-respect des droits de l'enfant.

Dans la thématique de la protection de l'enfance, les professionnels classent également des questions et des procédures administratives, comme par exemple les allocations familiales. Il est probable que les différentes notions, significations et utilisations de la terminologie relative à la protection de l'enfance et à l'intérêt supérieur de l'enfant soient dues à la multitude d'organisations et d'institutions, à leurs représentations internes ainsi qu'aux politiques d'action associées.

La protection de l'enfance est liée de manière positive au renforcement et à la mise en valeur des droits des enfants et de leur développement personnel.



Pour les professionnels interrogés, il est important dans leur image de soi qu'ils contribuent à la protection des enfants et des jeunes par leurs actions professionnelles.

2.2.2 Facteurs déterminants et logiques des pratiques transfrontalières

Divers déterminants peuvent être cités pour les processus transfrontaliers, conduisant à une recherche transnationale d'un cadre d'aide adapté : d'une part, des situations de travail complexes et frontalières qui aboutissent à un transfert, mais également le manque de services professionnels, de routines établies et d'incitations économiques pour le développement d'une gamme de services ou pour inciter à la professionnalisation.

a) Travailler sur la frontière – les situations complexes et leurs dynamiques

Le travail en zone frontalière ou un travail sur les limites (Kessl & Maurer, 2010) que l'on trouve au sein de l'organisation recherchant de l'aide de l'autre côté de la frontière est souvent utilisé comme point de départ dans la recherche d'un autre prestataire de services. On y décrit la dynamique des interactions qui s'accumulent et dont la sortie n'est pas possible. Les places et offres manquantes dans les institutions luxembourgeoises sont mentionnées, ainsi qu'un «épuisement» des professionnels en rapport avec le dossier et donc aussi des limites qui deviennent évidentes et rendent impossible toute poursuite plus en avant.

► « L'équipe n'arrivait plus à le gérer [...] l'équipe était épuisée, et euh, c'était également dangereux, l'équipe avait fini par avoir peur. Il était dehors à neuf heures du soir à l'âge de 13 ans. Il a traversé les voies de chemin de fer [...], il cherchait l'excitation, le danger. En fait, il voulait nous dire : « Aidez-moi ! ». » (FB_JAS_MEE : 11 :44-12 :05)

► « Il est fréquent que les collaborateurs, euh, nous disent : « Nous ne sommes pas formés pour gérer de tels enfants, on ne va pas y arriver ! » » (FÜ_MEE : 37 :38-37 :46)

Les professionnels perçoivent et décrivent également les limites des enfants ou des jeunes qui les empêchent de s'engager davantage dans l'offre existante. L'atteinte de limites à des degrés divers est décrite comme le résultat d'une escalade dans les parcours d'interaction qui sont déclenchés soit par l'atteinte d'une limite chez l'enfant ou le jeune, soit chez les professionnels impliqués, soit dans toute l'organisation.

► « En quelque sorte, il n'était plus réceptif à tout cela. J'ai eu un peu l'impression qu'il en avait assez de l'institution, d'une certaine façon. » (FB_JAS_MEE : 7 :48- 8 :01)

Ces processus sont souvent associés à des dynamiques négatives qui ne peuvent pas être facilement inversées ou interrompues. Les professionnels perçoivent cela comme une limite qui ne leur donne pas d'autres possibilités d'action ; la situation dans son ensemble évolue de manière préjudiciable pour l'enfant. Pour les professionnels, la recherche d'un nouveau cadre d'aide, est perçue comme un moyen de briser le cercle vicieux



de cette dynamique. Dans cette approche, les professionnels se concentrent dans leur recherche sur une nouvelle offre qui correspond plutôt aux besoins de l'enfant ou du jeune et qui représente idéalement un nouveau départ sans contrainte pour toutes les parties impliquées. La recherche de nouvelles aides peut conduire les professionnels luxembourgeois à se tourner vers des prestataires de la Grande Région qui offrent et garantissent la possibilité du traitement du dossier. Cela a souvent pour conséquence non seulement la poursuite du traitement d'un dossier de l'autre côté de la frontière, mais aussi un soulagement notable pour l'organisation d'origine.

b) Aide à la jeunesse et scolarisation

Le manque d'offres pédagogiques au Luxembourg, par exemple dans le domaine d'offres éducatives intensives ou de possibilités d'une scolarisation adaptée au développement et à la situation d'un enfant, conduit à la «non-scolarisation» anticipée et de facto prédominante dans les conditions locales et à la recherche de l'autre côté de la frontière.

La loi actuelle sur la scolarisation des enfants et des jeunes à besoins spécifiques prévoit explicitement la possibilité d'une scolarisation dans une institution en dehors du Luxembourg :

- ▶ Au cas où les besoins éducatifs spécifiques de l'enfant ou du jeune exigent une prise en charge spécialisée qui ne peut pas être assurée par un des Centres mentionnés à l'article 3, la CNI peut proposer une inscription dans une institution scolaire au Grand-Duché ou à l'étranger. Dans ce cas, la CNI désigne une personne de référence ayant pour mission le suivi du dossier et sa prise en charge. Elle veille par ailleurs à l'adéquation de la prise en charge avec les besoins éducatifs spécifiques de l'enfant ou du jeune en question. (Loi du 20 juillet 2018 portant création de Centres de compétences en psycho-pédagogie spécialisée en faveur de l'inclusion scolaire) <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/07/20/a664/jo>

Les professionnels voient le manque de ces offres au Luxembourg d'un œil critique car les enfants et les jeunes considérés comme « non scolarisables » au Luxembourg peuvent être scolarisés dans des structures de la Grande Région. Grâce aux possibilités de formes de scolarisation différentes et adaptées, telles que la scolarisation en entreprise ou l'accompagnement scolaire, les enfants luxembourgeois parviennent à trouver une forme d'école adaptée dans la région frontalière.

- ▶ « L'école [...] a constaté qu'une scolarisation comme celle qui est offerte ici n'est plus possible [...] donc ceci était la dernière raison d'un départ à l'étranger. » (FÜ_ONE1 : 40:37-40:57)

- ▶ « C'est aussi simple que cela, s'il n'existe pas de possibilité de scolarisation au Luxembourg, alors on ne peut pas dire : « Il peut rester ici. » On est alors presque obligé de dire sur le fond : « Ok ». Donc il existe bien une situation dans laquelle un placement serait possible au Luxembourg, mais pas une scolarisation. » (FÜ_ONE2_20:57-21:14)



Entre 2008 avec 266 élèves et 2017 avec 77 élèves, plus de 150 élèves (moyenne arithmétique de 158) ont été scolarisés à l'étranger chaque année sur la base d'une orientation administrative (par la commission nationale ou par décision judiciaire).

Les données de ventilation sont disponibles pour les années 2014-2016 :

Tableau (3) : Scolarisation des enfants et des jeunes en dehors du Luxembourg

Année de référence	Nombre total d'écoles à l'étranger	Prise de décision par la CMPPS	Décision judiciaire	Pays d'accueil		
				Belgique	Allemagne	France
2014	118	29	37	36	79	2
2015	116	51	42	32	80	2
2016	131	35	59	36	91	2

Source : Rapports annuels du ministère luxembourgeois de l'éducation

Les chiffres actuels indiquent que ceci est le cas de 30 enfants actuellement scolarisés dans un Institut Médico-Pédagogique (IMP) en Wallonie avec un financement du Ministère de l'Éducation. Il existe des contacts durables entre par exemple les administrations luxembourgeoises, les prestataires de services luxembourgeois et les structures de Wallonie. Tant pour la partie wallonne que pour les structures des parties germanophones de la région frontalière, les transferts en provenance du Luxembourg sont également remarquables sur le plan financier, du fait que les taux normaux sont la plupart du temps plus élevés que les taux de rémunération locaux.

► « L'aspect financier est ainsi fortement lié. Nous avons écrit à des organisations et nous avons déjà remarqué que la manière dont ils se vendent là-bas relève presque de la compétition. » (FÜ_MEE1 : 16:57-17:09)

► « Ils ont dit que nous serions vite attentifs au Luxembourg aussi ». (FÜ_MEE1 : 17:19-17:23)

Ces incitations économiques pourraient également être une raison pour les prestataires de services de la région frontalière de s'occuper des « dossiers difficiles » du point de vue luxembourgeois et de développer des concepts pédagogiques dans le but de les traiter. Des incitations au profilage professionnel sont ainsi créées, comme par exemple le développement et la professionnalisation des structures pédagogiques individuelles. Dans le contexte d'une coopération transfrontalière dans la Grande Région, de telles situations pourraient également être une incitation à l'apprentissage mutuel et à la gestion commune des frontières, ce qui n'a jamais été fait.



c) Migration dans la zone frontalière et au-delà des frontières de la Grande Région – Interruption des aides

Les déplacements de familles ou même de certains membres d'une famille au sein de la Grande Région sont un autre motif des parcours transfrontaliers. Des familles « migrent » dans la Grande Région. Parfois, ces familles sont déjà en contact avec le système d'aide ou juridique et, en se déplaçant ou en déménageant, essaient d'échapper à des interventions ou craignent de se voir enlever leurs enfants par le système d'aide aux enfants et aux familles. En outre, certaines familles s'installent dans les pays voisins et ne sont repérées qu'à ce moment-là par le système compétent. À cela s'ajoute le cas des jeunes qui se déplacent au-delà des frontières dans la Grande Région et qui y sont repérés, par exemple par un comportement délinquant.

- ▶ « Mais il existe aussi des histoires de famille etc. C'est vraiment complexe, c'est actuellement un tel défi pour la Grande Région, je veux dire la migration de certains partenaires, voire de familles entières dans les systèmes ici ou ailleurs, et les juges et les autres qui ne parviennent pas à les suivre. » (FÜ_ONE2 : 1 :03 :52-1 :04 :08)

Les difficultés du marché de la location et du logement au Luxembourg caractérisent la situation des familles luxembourgeoises qui traversent les frontières de la Grande Région. Les prix élevés du marché de la location et de l'achat, autrement dit le manque de logements abordables, encouragent ou forcent la recherche d'offres intéressantes de l'autre côté de la frontière.

- ▶ « Beaucoup de familles n'ont tout simplement pas les moyens de payer les loyers et les logements au Luxembourg, et beaucoup vont alors vivre dans la région frontalière ». (FB_AX : 32 :37-32 :44)

- ▶ « Ils ont la possibilité de ne pas habiter au Luxembourg, mais ils continuent à participer aux plans d'assistance, et continuent donc à être présents en tant qu'aide familiale, ce qui représente une stabilité pour ces enfants et pour ces familles, mais ils doivent cesser de travailler parce qu'ils ne sont plus autorisés à passer la frontière » (FB_AX : 32 :53 :33 :09)

- ▶ « C'est malheureux pour de nombreuses familles car lorsque vous avez déjà établi une relation de confiance, et que les personnes disent : « J'aimerais rester ici pour y habiter, mais je ne peux pas me le permettre ! » » (FB_AX : 33 :25-33 :36)

Si cela entraîne le départ des familles et un changement de lieu de résidence, l'emploi est maintenu en raison de salaires plus élevés au Luxembourg ou d'un manque d'opportunités de l'autre côté de la frontière. Les aides existantes (par ex. le recours à l'aide aux familles) sont arrêtées ou font l'objet d'une nouvelle demande par les familles dans leur nouveau lieu de résidence (ignorance et opacité des structures, rejet des exigences professionnelles imposées à la famille, exigences excessives, peur de se faire enlever les enfants). L'interruption



de la fourniture d'assistance qui en résulte est considérée par les professionnels comme problématique en ce qui concerne les enfants.

Les barrières linguistiques peuvent également conduire au fait qu'aucune aide supplémentaire n'est recherchée et demandée, ou encore à des problèmes de compréhension du nouveau système d'aide.

De façon générale, l'implication d'un interlocuteur permanent tout au long du parcours est considérée comme stabilisante et bénéfique pour la bonne pratique des dossiers transfrontaliers.

Le Luxembourg n'est pas seulement un pays d'origine, mais il enregistre également des cas entrants dans la psychiatrie infantile et juvénile (PIJ) depuis la région frontalière. Dans de tels cas, les professionnels rapportent que la qualité de la prise en charge dans la PIJ est considérée comme particulièrement bonne par les familles et que les délais d'attente pour une place sont nettement plus courts que dans d'autres pays, ce qui fait que les familles provenant des pays voisins sont sensibilisées à l'assistance fournie au Luxembourg.

► « Je pense que tout le monde sait que nous sommes une clinique qui a une approche relativement pragmatique et qui sait comment faire avec des patients qui n'auraient pas de grands résultats thérapeutiques sur le long terme dans d'autres cliniques. » (FÜ_PIJ : 0 :07-0 :23)

► « Des patients l'ont dit, et nous l'avons aussi entendu de patients belges : « Oui, oui, je l'ai aussi dit à ma cousine, elle aussi a un enfant et il est également dans telle et telle clinique et je leur ai dit qu'ils devraient venir ici » (FÜ_PIJ : 0 :30-0 :39)

d) Continuité dans l'accompagnement des aides

En résumé, les dossiers transfrontaliers peuvent être divisés en dossiers réglementés et « non réglementés ». Dans les parcours réglementés, l'implication systématique de professionnels de l'aide à l'enfance et à la famille des deux côtés de la frontière est caractéristique de l'aide transfrontalière dans la Grande Région. Par contre, des dossiers non réglementés sont souvent sans contrôle dans lesquels il n'est pas possible d'identifier une inclusion systématique et non fragmentée de l'aide à l'enfance et aux familles.

À plusieurs reprises, les professionnels interrogés ont mentionné le suivi continu des cas transfrontaliers comme un engagement volontaire et auto-obligatoire des professionnels envers les enfants, les jeunes ou les parents dont ils ont la charge. Toutefois, les professionnels ne sont pas rémunérés pour ce travail supplémentaire et doivent le gérer en plus de leur travail quotidien. Une solution est envisagée avec la création d'un budget pour le « case management » qui permettrait de rémunérer le travail supplémentaire des professionnels impliqués dans le dossier. Ceci permettrait aux professionnels responsables des dossiers de poursuivre leur travail en rapport avec les dossiers lors des différentes phases du parcours transfrontalier.



► « J'ai mon emploi et cela vient s'ajouter à mon travail quotidien, à mes tâches quotidiennes, mais il serait préférable qu'il n'y ait qu'un seul poste, une sorte de 'case manager'. » (FB_AX : 39 :44-39 :54)

2.3 Les phases des parcours transfrontaliers d'aide

Comme nous l'avons vu, les aides transfrontalières peuvent être fournies pour des raisons très différentes. Aussi différentes que puissent être les raisons individuelles d'un recours aux aides transnationales, un besoin spécifique qui ne peut être satisfait dans son propre pays constitue un point de référence commun. Afin de trouver une solution et de couvrir ainsi les besoins, des aides extérieures au système compétent sont également envisagées. Diverses phases peuvent être retenues dans les parcours transfrontaliers et dans la collaboration des professionnels responsables des dossiers, phases dans lesquelles diverses pratiques professionnelles peuvent être observées.

La première phase représente la recherche d'une offre d'aide appropriée pour le cas concerné qui ne semble pas continuer à pouvoir être pris en charge au Luxembourg. La recherche d'une offre adaptée peut émaner des familles ainsi que des professionnels impliqués. Il est fréquent que les professionnels se rabattent dans cette phase sur des partenaires de coopération déjà existants à l'étranger avec lesquels il existe une collaboration établie. C'est notamment dans ce type de collaboration qu'il existe déjà une certaine routine professionnelle, mise en évidence avec intérêt par les experts interviewés. L'étape suivante est la prise de contact avec l'institution transfrontalière. La plupart du temps, ceci est fait par une personne de référence luxembourgeoise qui demeure l'agent de liaison dans le processus d'aide transfrontalière.

a) Respect des normes européennes

Cette étape est suivie par la phase de préparation et de transfert du dossier et par l'implication des structures administratives concernées (Règlement Bruxelles IIa). Les aides transfrontalières dans le domaine de la protection de l'enfance et de l'aide à l'enfance et à la jeunesse sont soumises depuis 2005 au règlement de l'UE sur la responsabilité parentale, abrégé sous le nom de Règlement Bruxelles IIa. Au sein de l'UE, la Convention provoque une uniformisation des compétences, de la reconnaissance et de l'exécution de décisions ainsi que la coopération entre les États membres. L'harmonisation des différents systèmes les uns avec les autres est considérée comme caractéristique des réglementations internationales (voir Schwarz, 2011).

Depuis janvier 2011, la Convention de La Haye portant sur la compétence, le droit applicable, la reconnaissance, l'exécution et la collaboration dans le domaine de la responsabilité parentale et des mesures de protection des enfants (appelée la Convention sur la protection des enfants) est applicable dans 27 États. Cet accord international détermine la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les situations. Ainsi, l'intérêt supérieur de l'enfant est également placé au-dessus du besoin d'harmonisation des systèmes des différents États. La Convention sur la protection des enfants s'applique à toutes les mesures qui concernent l'enfant. L'intérêt



supérieur de l'enfant s'établit ainsi comme norme de contrôle, ce qui permet d'obtenir un système très efficace de protection internationale des enfants (ibid., 2011).

Après la conclusion des ententes administratives et juridiques a lieu le transfert du dossier au prestataire de services de la région frontalière (les étapes de procédure prévues ne sont pas toujours respectées).

b) Des interlocuteurs clairement désignés et responsables

La phase de transfert du dossier ou de transfert de l'enfant ou du jeune est décrite par les professionnels comme réussie si des interlocuteurs clairs sont présents tout au long du parcours et si un plan est établi sur les objectifs de l'aide transfrontalière. Un contact simple et continu entre la nouvelle institution et le pays d'origine, ainsi que des discussions sur les plans d'aide organisées conjointement, sont qualifiés de pratiques bénéfiques.

c) Transparence et participation des enfants, des jeunes et des parents

Tout au long du processus, l'implication de l'enfant et des parents, l'élaboration conjointe d'un éventuel transfert à l'étranger et la clarification des changements qui en découlent sont considérés comme des conditions préalables à une pratique réussie. En particulier, les différences et les nouvelles exigences résultant des particularités de l'autre région doivent être communiquées ouvertement et clairement. De même, une approche commune, liée à une connaissance préalable de la nouvelle structure, est considérée comme importante.

d) Difficultés d'un retour au Luxembourg

À différents niveaux et sur la base de divers arguments, les professionnels abordent d'éventuelles restrictions relatives à un retour et à la possibilité d'obtenir un diplôme scolaire au Luxembourg. Les enfants et les jeunes âgés de 4 à 16 ans sont soumis à la scolarité obligatoire au Luxembourg. Ils doivent tous passer un test de niveau linguistique à leur retour. Cet obstacle est pris en compte dans le parcours des aides transfrontalières mais il n'est pas rare qu'il devienne insurmontable au retour. Outre la langue, les professionnels mettent en évidence l'importance des différences culturelles et linguistiques dans l'aide transfrontalière. Ils mettent l'accent sur le fait que chaque dossier doit être examiné individuellement et qu'une réflexion est nécessaire sur la manière dont l'aide transfrontalière peut causer et entraîner des difficultés pour les approches futures. Un retour au Luxembourg ou les possibilités d'un séjour longue durée dans la région de l'aide devraient – selon les professionnels – être envisagés et être pertinents à chaque phase de l'aide transfrontalière.

2.4 Pratiques professionnelles

De façon générale, la pratique professionnelle est caractérisée par les nouvelles idées directrices de l'AEF (participation, prévention, coordination et déjudiciarisation) mais elle inclut toujours des structures établies qui



se caractérisent par un pouvoir d'intervention significatif, incarnées par le tribunal des affaires familiales. La pratique professionnelle consistant à transférer des parties de l'autorité parentale à l'institution ou à l'organisation qui est responsable de l'enfant ou du jeune représente ces structures d'intervention. Les points de vue des professionnels divergent sur cette pratique. Ils préconisent que cette intervention génère d'une part une sécurité pour l'enfant, et d'autre part une sécurité pour le travail des professionnels qui n'ont pas à se heurter aux comportements contradictoires et préjudiciables des parents.

a) L'importance de la continuité du partage professionnel

Les professionnels accordent une grande importance à l'implication systématique de la partie luxembourgeoise dans un dossier transfrontalier en ce qui concerne la protection de l'enfance. En règle générale, l'autorité parentale demeure auprès du prestataire de services qui effectue le transfert, une autorité que de nombreux prestataires du côté germanophone de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre refusent d'assumer.

Les personnes interviewées expriment également une attitude critique à l'égard de la pratique du transfert de l'autorité parentale au Luxembourg, comme celle exercée par les professionnels au Luxembourg depuis des années. Une raison du refus est qu'un changement de personnel peut également entraîner un transfert d'autorité parentale à une autre personne, ce qui peut être associé à une incertitude pour l'enfant et les parents.

En cas de transferts institutionnels fréquents des enfants et des jeunes concernés, ainsi que de changements de professionnels, des difficultés peuvent se présenter pour ce qui est de la responsabilité du dossier. À cela s'ajoute le fait que le jargon technique propre à chaque région et à chaque pays ainsi que les différences de désignations et de pratiques juridiques divergentes peuvent entraîner davantage de confusion et des dynamiques compliquées.

b) Multiplicité des contextes et des demandes relatifs à des transferts

Ce qui est troublant pour les professionnels de l'autre côté – celui qui accueille – est qu'ils reçoivent des demandes d'aide par différentes méthodes et différents professionnels : l'ONE, l'assistant social d'une école, l'enseignant de référence ou la direction d'une structure d'origine, le bureau social d'une commune, qui envisagent une solution transfrontalière. Souvent, certaines organisations et structures sont contactées alors que les aides ou les placements ont déjà été trouvés. Dans cette approche, les professionnels ont alors recours aux coopérations établies, et des formes de coopération professionnelle réussies sont évoquées. En ce qui concerne les demandes d'aide transfrontalière dans lesquelles l'institution luxembourgeoise d'encadrement et les professionnels impliqués sont les initiateurs, il a parfois été décidé de ne pas demander un CPI en réalité destiné aux aides étrangères, afin de ne pas accroître le nombre de professionnels concernés et de tirer profit des bons contacts existants entre la famille et le service référent. Dans le cas des jeunes de plus de 18 ans qui veulent rester dans une situation d'aide dans la région frontalière, il faut clarifier avec l'ONE les questions de financement dont la base est également un projet d'autonomisation formulé par les jeunes.



c) Protection de l'enfance et aides transrégionales – une zone de tension

Dans le contexte des pratiques professionnelles de transfert établies et décrites entre les institutions, services et organisations luxembourgeois et les prestataires de services et les structures de la région frontalière, il est également demandé aux professionnels s'il est fait appel trop rapidement à ces routines établies dans le cas de dossiers difficiles et si les aspects de protection de l'enfance (par ex. la proximité de l'environnement habituel et le contact avec le milieu d'origine, la participation aux décisions ; l'option du retour) sont alors relégués au second plan. Ou – selon un deuxième argument – si les solutions transrégionales ne requièrent pas également le développement de solutions professionnelles et de spécifications techniques au Luxembourg.

Dans les entretiens, les professionnels soulignent pourtant que leur priorité principale est de trouver un cadre d'aide adapté et de le mettre à disposition dans le pays, l'aide transfrontalière étant plutôt décrite comme un « Plan-B ».

Les professionnels interrogés s'entendent pour dire que le recours aux aides transfrontalières comporte des risques en ce qui concerne la protection de l'enfance et l'intérêt supérieur de l'enfant. Ces risques ont notamment trait à des aspects tels que l'éloignement de l'environnement habituel, la distance par rapport à la famille d'origine, l'incompatibilité des systèmes scolaires et les difficultés fréquemment observées lors d'un éventuel retour ou pour la recherche d'options de rattachement convenables. Les placements transfrontaliers impliquent souvent de multiples changements et ruptures dans le parcours d'aide, ce qui peut entraîner un déracinement. Cela reflète également les différences culturelles entre les différents pays qui peuvent intensifier le déracinement et augmenter le potentiel de confusion dans la suite des événements. Pour les professionnels, une participation insuffisante de l'enfant au processus de placement à l'étranger ou un manque de travail avec les parents au cours du parcours est problématique au titre de la protection de l'enfance. Les professionnels luxembourgeois mentionnent que par exemple en Allemagne, d'autres points de référence déterminent l'action professionnelle ainsi que leurs conceptions de la protection de l'enfance.

L'aide transrégionale peut également être à l'origine de conflits éventuels dans l'évaluation des aspects financiers et techniques ; en outre, elle ne renvoie pas de manière concluante à la question pertinente de savoir comment répondre aux aides et comment les envisager et les concevoir de manière raisonnable sous l'angle des droits de l'enfant.

d) Les pratiques professionnelles dans la Grande Région du point de vue du Luxembourg

Les professionnels luxembourgeois rapportent leur observation selon laquelle il existe, dans la région où ils cherchent de l'aide, des structures plus flexibles et mieux différenciées dans les services à l'enfance et à la jeunesse, grâce auxquelles les enfants et les jeunes n'échouent pas aussi rapidement et qui n'ont pas les mêmes limites qu'au Luxembourg. La gamme des pratiques d'aide proposées est plus large, comme par exemple l'aide



pédagogique individuelle, les groupes d'aide intensive ou l'accompagnement scolaire. Si de telles possibilités existaient au Luxembourg, ils pourraient également envisager le Luxembourg pour l'accueil de ces enfants. Avec leurs collègues, les professionnels constatent qu'ils travaillent à établir un meilleur équilibre entre la protection de l'enfance et le travail avec la famille et l'environnement social des enfants et des jeunes et qu'ils développent davantage les concepts à ce niveau.

Les différences de pratiques en matière de travail social et d'éducation sociale, propres à chaque pays et à chaque région, se traduisent également par une compréhension différente des dossiers. La compréhension de la conception des plans d'aide varie et peut entraîner des attentes contenant des caractéristiques non typiques du pays d'entrée qui n'existent généralement pas dans le pays d'origine. La pratique consistant à créer de la documentation pour les discussions sur les plans d'aide reflète bien ces différences. Les professionnels estiment que la structuration et l'inclusion de différents points de vue ne se feraient pas au Luxembourg sous cette forme.

2.5 Synthèse : Partage de pratiques

Du point de vue du Luxembourg, ce sont notamment des raisons organisationnelles comme le manque de places, des offres pédagogiques inadaptées, qui entraînent la recherche d'aides transfrontalières. Il en résulte une impossibilité de poursuivre un travail pédagogique significatif ou bien l'enfermement dans une dynamique d'interaction négative, ce qui engendre très souvent un épuisement, une résignation et un manque de distance professionnelle.

Le système scolaire est perçu comme peu flexible, ce qui entraîne également un manque de formes de scolarisation spécifiques.

Outre des parcours réglementés disposant de routines établies, il existe dans la Grande Région un grand nombre de situations d'aide non réglementées qui ont soit un parcours transfrontalier, soit une aide interrompue du fait de la migration et recréée de l'autre côté de la frontière si ceci s'avère nécessaire (la situation classique est celle de l'arrondissement de Bitburg-Prüm où la part de population luxembourgeoise est de 1 %, tandis que les enfants luxembourgeois bénéficiant des aides représentent 16 %).

Dans les parcours réglementés tout comme dans ceux non réglementés, les professionnels des deux côtés sont tributaires de la connaissance des structures, des interlocuteurs, des réglementations juridiques et des pratiques pédagogiques de l'autre région. De plus, la langue représente un défi et un obstacle supplémentaires. Une idée consiste à établir un échange au niveau de la Grande Région, comme envisagé dans les groupes-relais du projet.



III. Perspectives des familles : Parents, enfants et jeunes

Comme nous l'avons déjà mentionné, la seule interview détaillée que nous avons pu mener l'a été avec une mère dont le fils est dans une structure d'aide à la jeunesse en Allemagne. Le père n'était pas présent et le jeune n'a pas souhaité être interviewé. Une deuxième mère a relaté par écrit son expérience de transfert d'une assistance vers le Luxembourg. La mère vit de nouveau avec ses enfants au Luxembourg, le père des enfants vit en Allemagne où la première aide intensive a eu lieu.

La base de données sur cette question est donc assez légère.

Pour les deux mères, le contact avec les enfants est très important et elles ont toutes deux besoin d'une prise en charge fiable qui ne change pas avec le passage de la frontière ou bien lorsqu'un transfert est planifié et géré. Dans le premier cas, la mère est accompagnée depuis de nombreuses années par la même professionnelle qui se rend avec elle aux rencontres avec son fils en Allemagne. Il y existe une responsabilité professionnelle continue de la part des professionnels luxembourgeois vis-à-vis de ces cas, qui soutiennent depuis des années les parcours contradictoires et ambivalents de l'aide entre et au-delà des frontières. Le jeune ne veut pas retourner au Luxembourg, il se sent plus à l'aise dans la langue allemande et en Allemagne.

Cette prise en charge et suivi continue d'un dossier et ce soutien apporté à un jeune, ainsi qu'à sa mère, sont également présents dans un autre cas de retour au Luxembourg d'un jeune en provenance d'une institution en Allemagne.

La mère qui s'est exprimée par écrit s'est retrouvée dans une situation difficile après son retour au Luxembourg, du fait qu'elle n'a pas pu renouer avec des expériences positives faites en Allemagne quant à l'aide et que les aides ont été interrompues suite à un signalement. Elle aimerait bien retourner en Allemagne.

Dans tous les cas, la continuité des professionnels responsables du dossier semble être importante pour une multitude de raisons.

IV. Résumé et recommandations

En résumé, nous voulons aborder les aspects réussis et problématiques de la protection de l'enfance dans les parcours transnationaux d'aide. Dans le contexte de l'étude sont apparues des différences de compréhension de la protection de l'enfance et de l'intérêt supérieur de l'enfant ; elles orientent les systèmes d'aide nationaux et les pratiques professionnelles et influencent à leur tour le traitement et le parcours transfrontaliers du cas (4.1). Une idée qui est née du projet est celle de la mise en place d'un cadre de qualité pour la protection transrégionale de l'enfance (4.2), qui est brièvement présenté ici.



4.1 Pour garantir la protection transfrontalière de l'enfant

Dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse, nous constatons que des pratiques demandant l'aide de prestataires de services de la Grande Région pour certaines situations problématiques ont été développées en raison de la configuration historique et des routines professionnelles, lois et procédures associées. D'un point de vue organisationnel, cela permet d'une part de simplifier une situation tendue, et d'autre part de créer une incitation économique à développer ou à approfondir les offres correspondantes. Les cas étudiés démontrent clairement que cette pratique n'est pas toujours avantageuse du point de vue de la protection de l'enfant. Il reste encore à savoir pourquoi il est possible de réaliser de l'autre côté de la frontière quelque chose considéré comme impossible dans le pays lui-même. C'est ici que débute, dans une perspective fondée sur les droits de l'enfant, une prudente remise en question et une réorientation au Luxembourg. De nombreuses conditions déterminent s'il est préférable qu'un enfant soit d'un côté ou de l'autre de la frontière, s'il a plus de chances de réussite scolaire, si les relations avec les parents s'améliorent.

Par principe, l'ignorance structurelle et la méconnaissance des particularités de l'autre côté de la frontière ne doivent pas desservir les enfants et les jeunes pris en charge. Une première idée à ce sujet est une formation continue transfrontalière qui transmettrait des connaissances tant sur le cadre institutionnel que sur les pratiques professionnelles. Une deuxième idée est celle de l'organisation de journées d'innovation et de pratique, qui peuvent se faire de manière transfrontalière et alternativement dans différentes parties de la Grande Région.

4.2 Recommandation : Cadre de qualité de l'aide transrégionale à la jeunesse

Un cadre de qualité permettrait de créer un contexte dans lequel les acteurs impliqués dans les aides transrégionales pourraient mettre en œuvre une perspective commune de la situation des enfants et des jeunes. Les droits de l'enfant et un concept de protection de l'enfant basé sur les droits de l'enfant, c'est-à-dire considéré «du point de vue de l'enfant» et des conséquences respectives que l'assistance transrégionale implique pour un enfant, constitueraient le point de départ professionnel.

Le cadre de qualité peut contribuer à :

- ▶ orienter le processus de décision autour d'une aide transrégionale, sa nécessité et ses répercussions sur le parcours d'aide,
- ▶ et de le faire systématiquement dans l'optique des droits de l'enfant et d'une protection de l'enfance orientée sur ces droits. Les défis particuliers de l'aide transrégionale se sont révélés être une attitude



professionnelle divergente, le manque de transparence du processus et la cohérence du partage de responsabilités entre les parties concernées.

Le cadre de qualité orienterait la concertation sur les objectifs d'une action commune dans la Grande Région dans le cadre de l'aide aux enfants, aux jeunes et aux familles par-delà les frontières. Malgré les différences de législations, de discours professionnels et de responsabilités administratives dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse dans la Grande Région, les droits de l'enfant relèvent de conventions internationales et leur réalisation et leur respect ont un caractère contraignant. C'est la raison pour laquelle les droits de l'enfant constituent également la toile de fond de la conception du cadre de qualité et de ses principes directeurs. Parallèlement, ce cadre devra tenir compte de l'état des connaissances scientifiques en matière de protection de l'enfance et permettre une conception participative.



Bibliographie

Balzani, B.; Deshayes, S.-L.; Gillet, M.; Meyer, & J.; Rihoux, J. (2015): Protéger l'enfant par-delà les frontières. Nancy: Presses Universitaires de Nancy.

Baumann, Menno (2012): Kinder, die Systeme sprengen Band 1: Wenn Jugendliche und Erziehungshilfe aneinander scheitern. Baltmannsweiler: Schneider Verlag.

Baumann, Menno (2019): Kinder, die Systeme sprengen. Band 2: Impulse, Zugangswege und hilfreiche Settingbedingungen für Jugendhilfe und Schule. Baltmannsweiler: Schneider Verlag.

Biesel, Kay; Wolff, Reinhart (2014): Aus Kinderschutzfehlern lernen. Eine dialogisch-systemische Rekonstruktion des Falles Lea-Sophie. Bielefeld: Transcript.

Biesel, Kay; Urban-Stahl, Ulrike (2018): Lehrbuch Kinderschutz. Weinheim Basel: Beltz Juventa.

Biesel, Kay; Brandhorst, Felix; Rätz, Regina; Krause, Hans-Ulrich (2019): Deutschland schützt seine Kinder! Bielefeld: Transcript. Eine Streitschrift zum Kinderschutz. Februar 2019.

Brandhorst, Felix (2015): Kinderschutz und Öffentlichkeit. Der „Fall Kevin“ als Sensation und Politikum. Wiesbaden: Springer VS.

Dettenborn, Harry (2010): Kindeswohl und Kindeswille. Psychologische und rechtliche Aspekte. 3., überarb. Aufl. München und Basel: Ernst Reinhardt Verlag.

Fegert, Jörg M.; Wolff, Mechthild (2015) (Hg.): Kompendium „Sexueller Missbrauch in Institutionen“. Entstehungsbedingungen, Prävention und Intervention. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Gilbert, Neil; Parton, Nigel; Skivenes, Marit (2011): Changing Patterns of Response and Emerging Orientations. In: Gilbert, Neil; Parton, Nigel; Skivenes, Marit (Hg.): Child Protection Systems. International Trends and Orientations. New York: Oxford University Press, S. 243 – 257.

Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2008): Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille. <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/12/16/n4/jo>. Letzter Abruf: 06.01.2020.

Kessler, Fabian; Maurer, Susanne (2010): Praktiken der Differenzierung als Praktiken der Grenzbearbeitung. Überlegungen zur Bestimmung Sozialer Arbeit als Grenzbearbeiterin. In: Kessler, Fabian; Plößler, Melanie (2010) (Hg.): Differenzierung, Normalisierung, Andersheit. Soziale Arbeit als Arbeit mit den Anderen. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften: S. 154–169.

Kindler, Heinz (2009): Kindeswohlgefährdung: Ein Forschungsupdate zu Ätiologie, Folgen, Diagnostik und Intervention. In: Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie 58 Jg. (10), S. 764-785.

Kindler, Heinz (2010): Kinderschutz in Europa. Philosophien, Strategien und Perspektiven nationaler und transnationaler Initiativen zum Kinderschutz. In: Müller, Regine & Nüsken, Dirk (Hg.): Child Protection in Europe. Von den Nachbarn lernen – Kinderschutz qualifizieren. Münster: Waxmann, S. 11 – 29.



Klatetzki, Thomas (2010) (Hg.). Soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen. Soziologische Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Klatetzki, Thomas (2017): Potenziell gefährliche Wirklichkeiten – Teil 1, 11/2017 ZKJ Kindschaftsrecht und Jugendhilfe, S. 411.

Klatetzki, Thomas (2017): Potenziell gefährliche Wirklichkeiten – Teil 2, 12/2017 ZKJ Kindschaftsrecht und Jugendhilfe, S. 451-456.

Königeter, Stefan (2009): Der methodologische Nationalismus der Sozialen Arbeit in Deutschland. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik, 7. Jg., H. 4, S. 340-359.

Limbach-Reich, Arthur (2018): Behindertenhilfe in Luxemburg; Universität Luxemburg, unv. Manuskript.

Meysen, T.; Kelly, L. (2017): Child protection systems between professional cooperation and trustful relationships: A comparison of professional practical and ethical dilemmas in England/Wales, Germany, Portugal, and Slovenia. In: Child & Family Social Work, 22. Jg., H. 1, S. 1-8.

Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse: Enfants et jeunes adultes vivant au Luxembourg accueillis ou placés en institution ou en famille d'accueil, (2010-2019): <http://www.men.public.lu/fr/actualites/publications/aide-assistance/statistiques-analyses/index.html>. Letzter Abruf: 20.01.2020.

Maywald, Jörg (2009): Die UN-Kinderrechtskonvention- Ihr Umsetzungsstand in Deutschland im Bereich des Kinderschutzes, in: IzKK-Nachrichten 2009 -1: UN-Kinderrechtskonvention – Impulse für den Kinderschutz.

Munro, Eileen (2008): Effective Child Protection. 2. Aufl. London: Sage.

Peters, Ulla; Jäger, Julia A. (2014): Standards für die stationären Hilfen in der Kinder- und Jugendhilfe – fachliche Hintergründe und wissenschaftliche Erkenntnisse. Luxembourg: Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Peters, Ulla; Jäger, Julia A. (2014): Bericht zur Reform der Aide à l'Enfance et à la Famille (AEF). Universität Luxemburg: Luxembourg. (Zweite, korrigierte Auflage, 09.07.2015).

Peters, Ulla; Jäger, Julia A. (2015): Eine Bilanz zur Gesetzesreform Aide à l'Enfance et à la Famille (AEF). Universität Luxemburg: Luxembourg.

Peters, Ulla; Jäger, Julia A. (2017): Die Kinder- und Familienhilfe in Luxemburg. Strukturen und Entwicklung im Kontext von Schutz und Hilfe. Universität Luxemburg: Luxembourg.

Sagramola, Silvio (2010): Behindertenpolitik. In: Willems, H.; Rotink, G.; Ferring, D.; Schoos, J.; Majerus, M.; Ewen, N.; Rodesch-Hengesches, M.A.; Schmit, C. (Hg.): Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg. Manuel de l'intervention sociale et éducative au Grand-Duché de Luxembourg (unter Mitarbeit von Reuter, C.; Schneider, M.; Brandhorst, K.). Luxembourg: Éditions Saint-Paul, zweite Auflage, S. 341 - 342.

Schone, Reinhold; Struck, Norbert (2015): Kinderschutz. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. 5. Aufl. München und Basel: Ernst Reinhardt Verlag.

Schwarz, Ulrike (2011): Kindeswohl im internationalen Recht: Das neue Kinderschutzübereinkommen, in: Nachrichtendienst des Deutschen



Vereins: NDV 01/2011, S. 39-40.

Sutterlüty, Ferdinand; Flick, Sabine (2017) (Hg.): Der Streit ums Kindeswohl, Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Thole, Werner; Retkowski, Alexandra; Schäuble, Barbara (2012) (Hg.): Sorgende Arrangements. Kinderschutz zwischen Organisation und Familie, Wiesbaden: Springer VS.



*Rapport du versant
luxembourgeois*





RAPPORT VERSANT RHÉNANIE - PALATINAT



Dr. Jörgen SCHULZE-KRÜDENER
DOMAINE I - Sciences de l'éducation et de la formation

Bettina DIWERSY M.A.
DOMAINE I - Sciences de l'éducation et de la formation

Éditeur responsable :
Henallux
Rue Saint Donat, 130
5002 Namur Belgique
BE 0839012683
benoit.albert@henallux.be

Mise en page :
Ségolène Jacquemin
UNESSA Asbl

Copyright © 2021

SOMMAIRE



ESQUISSE PRÉLIMINAIRE DU PROBLÈME	7
Situation de départ et étendue de l'étude	10
I. CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE EN RHÉNANIE-PALATINAT	15
1.1 Approche méthodologique	15
1.2 Constatations empiriques	16
1.2.1 Politiques publiques et fondements juridiques importants	16
1.2.2 Acteurs/actrices compétent.es en matière de protection de l'enfance	29
1.2.3 Modalités de financement	33
1.2.4 Données chiffrées	34
1.3 Synthèse	39
II. LES PARCOURS TRANSFRONTALIERS D'AIDE ET LES PRATIQUES PROFESSIONNELLES	41
2.1 Approche méthodologique	41
2.2 Résultats empiriques	43
2.2.1 Facteurs déterminants et logiques des parcours transfrontaliers d'aide	43
2.2.2 Les phases des parcours transfrontaliers d'aide	45
2.2.3 Pratiques professionnelles	49
2.3 Synthèse	54
III. LES FAMILLES	55
3.1 Approche méthodologique	56
3.2 Résultats empiriques	57
3.2.1 Les attentes relatives au parcours transfrontalier d'aide	58
3.2.2 La perception des acteurs/actrices institutionnelles de part et d'autre de la frontière	59

SOMMAIRE



3.2.3 Ressenti de la situation	60
3.2.4 Besoins et attentes pour le recours à des aides transfrontalières	62
3.3 Synthèse	62
IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	63
4.1 Synthèse des résultats de la recherche de l'action 3 pour la Rhénanie-Palatinat	63
4.2 Recommandations d'actions dans le cadre des droits de l'enfance définis par la Convention des Nations Unies	67
BIBLIOGRAPHIE	69

Terminologie et abréviations

Signification	Abr./Abk.	Bedeutung
Service Social Public	ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
Groupe de travail sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse	AJG	Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendhilfe
Loi sur le séjour des étrangers	AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aide aux Personnes handicapées		Behindertenhilfe
Règlement Bruxelles IIa Règlement du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et dans les procédures de révision de la responsabilité parentale	Brüssel II a	Brüssel II a-Verordnung Verordnung über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung
Cour fédérale de justice	BGH	Bundesgerichtshof
Loi fédérale sur la protection de l'enfance	BKiSchG	Bundeskinderschutzgesetz
Ministère fédéral de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse	BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Loi fédérale sur la participation	BTHG	Bundesteilhabegesetz
Cour constitutionnelle fédérale	BverG	Bundesverfassungsgericht
Code Civil	BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Bureau de Dortmund pour les statistiques sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse	AKJStat	Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- & Jugendhilfestatistik
Protection Maternelle et Infantile	FH	Frühe Hilfen
Loi sur les questions de compétence volontaire	FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
Loi sur l'assistance et la protection contre les maladies mentales	PsychKG	Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten
Loi sur la coopération et l'information dans le secteur de la protection de l'enfance	KKG	Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz
Loi Fondamentale	GG	Grundgesetz
Aide(s) éducative(s)	HZE	Hilfen zur Erziehung
Professionnel expérimenté dans ce domaine	InsoFa	Insoweit erfahrende Fachkraft
Loi sur les procédures en matière de droit international de la famille	IntFamRVG	Internationales Familienrechtsverfahrensgesetz
Office de la jeunesse / Service de l'aide à l'enfance	JA	Jugendamt
Protection de l'enfance et de la jeunesse	KJH	Kinder- und Jugendhilfe
Statistiques sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse	KJHS	Kinder- und Jugendhilfestatistik



Signification	Abr./Abk.	Bedeutung
Psychiatrie infantile et juvénile	KJP	Kinder- und Jugendpsychiatrie
Loi sur le développement des services à l'enfance et à la jeunesse	KICK	Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz
Loi sur les établissements de garde d'enfants en Rhénanie-Palatinat	KTagStG RP	Kindertagesstättengesetz von Rheinland-Pfalz
Bien être de l'enfant		Kindeswohl
Mise en danger du bien-être de l'enfant	KWG	Kindeswohlgefährdung
Protection de l'enfance		Kinderschutz
Données combinées de l'aide à l'enfance et à la jeunesse	Komdat	Kombinierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe
Office du Land de Rhénanie-Palatinat pour les affaires sociales, la jeunesse et les soins	LSJV RLP	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz
Loi du Land sur la mise en œuvre de la loi fédérale sur la participation	AG BTHG	Landesgesetz zur Ausführung des Bundessteilhabegesetzes
Loi du Land sur la mise en œuvre de la Loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse	AG KJHG	Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
Loi du Land pour l'égalité des personnes handicapées	LGGBehM	Landesgesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen
Loi du Land pour la protection du bien-être et de la santé des enfants	LKindSchuG	Landesgesetz zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit
Loi du Land visant à renforcer la compétence inclusive et le perfectionnement et la formation des enseignants	KFWLehrG	Landesgesetz zur Stärkung der inklusiven Kompetenz und der Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften
Office régional de la jeunesse	LJA	Landesjugendamt
Ministère de l'intégration, de la famille, de l'enfance, de la jeunesse et des femmes	MIFKJF	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen
Centre national de la protection maternelle et infantile	NZFH	Nationales Zentrum Frühe Hilfen
Loi scolaire	SchulG	Schulgesetz
Mandat relatif à la protection par l'État (Tutelle)		Staatlicher Schutzauftrag (Wächteramt)
Office fédéral allemand de la statistique	destatis	Statistisches Bundesamt
Code social VIII	SGB VIII	VIII. Sozialgesetzbuch
Code pénal	StGB	Strafgesetzbuch
Services de protection de l'enfance et de la jeunesse: Institutions publiques Organismes indépendants		Träger der Kinder- und Jugendhilfe: Öffentliche Träger Freie Träger



Signification	Abr./Abk.	Bedeutung
Convention des Nations unies relative aux droits des personnes porteuses d'handicap / (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)	CRPD	UN-Behindertenrechtskonvention/ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant	CRC	UN-Kinderrechtskonvention (Convention on the Rights of the Child)
Administration centrale	ZB	Zentrale Behörde

LISTE DES SCHÉMAS

Schéma 1 : Prestations à l'intention des enfants et des jeunes avec et sans handicaps	29
Schéma 2 : Aperçu statistique des procédures de consultation dans le cadre de la Convention de La Haye sur l'enlèvement d'enfants, de la Convention sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde et du règlement Bruxelles IIa de l'autorité centrale en Allemagne (Office fédéral de la justice).	36
Schéma 3 : Aperçu statistique des procédures Bruxelles IIa en Rhénanie-Palatinat, communiqué par l'Office régional pour la jeunesse de Mayence pour le secteur du placement hospitalier dans des structures de l'aide à l'enfance et à la jeunesse (Situation 2018)	37
Schéma 4 : Représentation schématique des flux de transferts dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat (2018)	38
Schéma 5 : La logique des parcours transfrontaliers d'aide	46
Schéma 6 : Les phases des parcours transfrontaliers d'aide	46



Esquisse préliminaire du problème

En matière de protection de l'enfance, le franchissement des frontières territoriales au sein de la plus importante Grande Région européenne «SaarLorLux+» ne relève ni d'un cas particulier ni d'un phénomène marginal dans le cadre du processus d'unification européenne.

Mais cela n'exclut pas le fait que la protection transnationale des enfants ne concerne qu'un nombre relativement faible d'enfants et est nettement moins fréquent que la protection de l'enfance dans le cadre national, qui consiste à chercher dans le pays d'origine des enfants et des adolescents, avec l'aide de professionnels, les moyens de garantir une protection efficace de l'enfance.

Or, dans le cadre de la protection de l'enfance au-delà des frontières nationales, les enfants, les jeunes et les parents issus d'un pays de l'UE (en l'occurrence la Belgique, l'Allemagne, la France et le Luxembourg) bénéficient de prestations sociales d'aide de la part d'un autre pays de la Grande Région Interreg. Ainsi, par exemple, des enfants et des jeunes du Luxembourg ou de la partie orientale de la Belgique sont accueillis et pris en charge sur un principe transfrontalier dans des structures des services d'aide à l'enfance et à la jeunesse de Rhénanie-Palatinat. A l'inverse, on trouve aussi des enfants et des jeunes de Rhénanie-Palatinat qui bénéficient par exemple d'aides au Luxembourg. Ces aides transfrontalières se caractérisent par le fait que les frontières territoriales ne sont pas les seules frontières qui doivent être surmontées. Le passage de la frontière vers une des sous-régions de la Grande Région (= 4 pays ; 3 langues : allemand, français, luxembourgeois ; 65 401 km² ; 11,6 millions d'habitant-e-s) peut également être marqué par des expériences de dépaysement culturel ou par un autre environnement linguistique, mais aussi par des différences dans le concept même de protection des enfants et des jeunes. Dans les différents pays, le souci du bien-être de l'enfant ou de l'adolescent et l'ouverture conceptuelle de l'intérêt supérieur de l'enfant (dans ses actes et ses approches) sont largement liés à la nation d'origine, en dépit de la reconnaissance de la Convention des Nations Unies sur les droits des enfants dans chacun des quatre pays de la Grande Région. La conséquence d'une approche purement nationale est à l'origine, dans les quatre pays :

- ▶ de représentations différentes de ce qui signifie le bien-être de l'enfant et de la protection de l'enfance,
- ▶ de systèmes différents d'aides et de prestations à destination des enfants, des jeunes et des parents
- ▶ de logiques d'actions divergentes des acteurs /actrices de différentes professions fixés par des cadres nationaux.

En tant que liaisons transfrontalières, ces aspects exercent une influence parfois massive sur la négociation du bien-être de l'enfant dans la protection de l'enfance et sur les prestations d'aide voire la pratique professionnelle. Sont également étroitement liées à ces discours nationaux des questions relatives à la manière et à la raison pour laquelle des aides professionnelles transfrontalières sont mises en œuvre, et avec quelles attentes.



De toute évidence, et comme on peut le constater, lorsque les problèmes se conjuguent et que l'aide est fournie au-delà des frontières nationales, les conséquences pour tous les acteurs concerné.es* - c'est-à-dire les enfants, les adolescents, les parents, les experts des autorités, des organisations et des institutions concernées, etc. - sous-tendent un large éventail d'exigences et posent des défis, dont certains sont considérables, pour le travail frontalier. Outre le passage physique des frontières, il convient en effet non seulement de distinguer une série d'autres limites mais aussi d'y réfléchir et de les dépasser : par exemple

- ▶ les limites de sa propre connaissance narrative,
- ▶ les limites de sa propre organisation et de sa profession,
- ▶ les limites de son propre pays et de sa propre culture,
- ▶ les limites des routines professionnelles et de ce qui est supposé avoir fait ses preuves ainsi que
- ▶ les limites idéales et normatives de l'action au niveau national.

Il faut souligner ici que ce type de catalogue d'exigences relatives aux aides professionnelles n'est pas fondamentalement nouveau et n'est pas formulé ici pour la première fois, mais les exigences mentionnées plus haut ainsi qu'une série d'autres exigences s'imposent, comme nous le soutenons, avec encore plus d'acuité dans la protection transfrontalière de l'enfance.

Grâce à un travail transfrontalier professionnel, le questionnement, le report ou la redéfinition de limites sont possibles jusqu'à entraîner la suppression de principe de la séparation. L'ambivalence des frontières s'exprime dans le fait que leur limitation apporte d'une part une sécurité, une protection, un appui et une orientation mais exige également par ailleurs de la curiosité, et dans le fait que le passage d'une frontière peut être interprété comme un défi. Dans cette perspective, les frontières agissent toujours de deux manières, simultanément stabilisantes et restrictives. Autrement dit, le passage de frontières offre deux aspects : à la fois, opportunité et risque. D'un côté, tous les acteurs/actrices impliqués dans des prestations transfrontalières d'aide dans une autre région peuvent recevoir des impulsions précieuses et des suggestions culturelles nouvelles, faire l'expérience de la découverte de nouveaux horizons, élaborer ensemble une stratégie de solutions. Peut-être existe-t-il dans une autre partie de la Grande Région une offre d'aide parfaitement adaptée aux publics concernés mais qu'une telle offre n'existe pas (encore) sous cette forme dans la région d'origine. Il se peut que les structures existantes n'aient pas actuellement de capacité d'accueil, ou encore que soit jugé nécessaire un accueil dans un cadre inconnu loin du pays d'origine (justifié au plan pédagogique) pour « remplacer » le milieu de vie. En dehors des enfants, des jeunes et des parents, les professionnels impliqués qui interprètent un cas de protection de l'enfance en fonction de leur orientation professionnelle, par exemple au plan médical, criminologique, juridique, psychologique ou socio-pédagogique, tirent idéalement profit d'un coup d'œil jeté de l'autre côté de la frontière. Dans cette perspective,



l'organisation transfrontalière d'aides sociales permet de déployer un potentiel innovant de développement pour une fourniture compétente et adaptée de prestations, et de contribuer à l'évolution constante des procédures spécialisées.

Mais malgré l'euphorie que cela pourrait susciter, il ne faut pas pour autant négliger le fait que, d'autre part, les acteurs/actrices impliqués se heurtent parfois à leurs limites professionnelles dans le traitement transfrontalier des dossiers, et aussi à leurs limites de charge de travail. Dans le domaine de la protection de l'enfance impliquant un système à l'étranger, les acteurs/actrices professionnels agissent souvent sur un terrain instable. Ceci tient à de nombreuses raisons :

- ▶ La différence propre à chaque cas et à chaque pays des conditions-cadres structurelles (juridiques, professionnelles, fiscales, etc.) de la pratique de la protection de l'enfance et donc en même temps de leurs procédures et de leurs stratégies.
- ▶ La connaissance insuffisante des cultures professionnelles et organisationnelles divergentes dans la région d'origine et dans la région de déplacement qui sont considérablement marquées par le système prédominant de protection de l'enfance.
- ▶ Les différences de mentalité des acteurs/actrices concernés dans les sous-régions de la Grande Région.
- ▶ L'absence de relation de confiance entre les acteurs/actrices quant aux intérêts et aux objectifs communs dans le domaine de la protection de l'enfance ainsi que
- ▶ La barrière linguistique.

Il est évident que le placement d'un enfant ou d'un jeune dans un autre État membre de l'UE ou dans une autre partie de la Grande Région représente un défi considérable non seulement pour les intervenants opérant dans diverses professions mais aussi, dans une mesure nettement plus importante, pour les enfants, les jeunes et les parents. Une aide transfrontalière ne représente pas seulement un éloignement géographique parfois important mais aussi une séparation émotionnelle profonde qui engendre généralement de nombreuses incertitudes, restrictions et aussi des réserves de la part de tiers. Il n'est pas rare que le recours à une aide sociale transfrontalière représente un important facteur d'insécurité supplémentaire dans le cadre d'une mesure d'aide et se présente comme un moment ambivalent dans la négociation du bien-être de l'enfant dans la protection de l'enfance : la recherche d'aide dans un autre pays de la Grande Région est souvent considérée comme une des dernières options d'action de la part du spécialiste, parfois comme l'ultime option pour que puisse être réalisée la protection de l'enfance. Inversement, cependant, le franchissement des frontières nationales en matière de protection de l'enfance comporte également des risques qui doivent être pesés très soigneusement et avec un haut niveau



d'expertise professionnelle par rapport aux possibilités prévues lors de la prise de décision concernant une prise en charge dans les pays voisins. Il faut ainsi prendre par exemple en considération lors du processus de décision le fait que les incohérences constatées à de nombreuses reprises entre les institutions nationales au sein de la Grande Région, notamment dans le système éducatif, peuvent s'opposer à l'option de retour (telle qu'elle est fixée dans VIII Code social de la République Fédérale et dans la loi d'application pour la Rhénanie-Palatinat). De ce point de vue, les mesures d'assistance transfrontalière invitent à envisager soigneusement les options d'action en matière de protection de l'enfance à l'échelle de la Grande Région.

En tenant compte de cette situation de départ, le projet Interreg de recherche EUR&QUA (2017-2020) s'est fixé comme objectif d'analyser les procédures transfrontalières d'aide à l'enfance et des jeunes dans la Grande Région « SaarLorLux+ ». Le projet EUR&QUA fait partie du Programme Interreg V A Grande Région (2014-2020). L'objectif de tous les projets menés dans le cadre du Programme Interreg V A GR est d'améliorer les conditions de vie et le milieu de vie dans la Grande Région ainsi que de promouvoir l'interconnexion, la coopération et la mobilité au niveau transfrontalier. Au sein du Programme Interreg VA GR, EUR&QUA vise dans le cadre de l'axe prioritaire N° 3 à l'amélioration des conditions de vie dans la Grande Région. Il s'agit en particulier de favoriser l'inclusion sociale par la promotion d'un meilleur accès aux services et aux structures d'inclusion sociale (cf. Interreg, 2019).

L'université de Trèves est partenaire du projet pour la région Interreg Rhénanie-Palatinat. En se fondant sur les résultats de trois axes de recherche, sur le cadre institutionnel de la protection de l'enfance en Rhénanie-Palatinat (Chap. 1), sur les pratiques professionnelles empiriques existantes (Chap. 2) ainsi que sur le point de vue des familles (Chap. 3) dans cette partie de la région Interreg, des recommandations générales d'action seront formulées pour la pratique des cas de protection transfrontalière de l'enfance dans la Grande Région (Chap.4).

Situation de départ et étendue de l'étude

La question de la continuité et de la qualité de la protection des enfants et des jeunes est depuis quelques années un élément essentiel de nombreuses discussions nationales en Europe. Dans les références nationales de nombreux pays européens, la protection de l'enfance est aujourd'hui un phénomène largement étudié. Cependant, par rapport à d'autres nations européennes, la tradition allemande de recherche dans ce domaine n'en est qu'à ses débuts. Un réexamen systématique de la protection de l'enfance en tant que tâche sociopolitique et mandat d'action professionnel n'a été entrepris ici que depuis quelques années. Dans ce contexte, on peut distinguer différentes voies de recherche qui s'intéressent en partie implicitement, en partie explicitement au phénomène de la protection de l'enfance. Un des courants se penche sur l'évolution des conceptions de l'enfance et des représentations normatives de réussite du développement et de l'éducation ainsi que sur les modèles culturels de la famille et de l'ordre générationnel en tant que fondement de la parentalité et de la réussite de l'épanouissement de l'enfant (cf. Bühler-Niederberger, Mierendorff & Lange 2010; Braches-Chyrek, Röhner & Sünker 2012; Honig 2017).



Un autre courant de recherche qui se renforce depuis une dizaine d'années dans le milieu allemand de la recherche, s'intéresse aux dispositions juridiques de la protection de l'enfance et à leur mise en œuvre institutionnelle (cf. Baader, Esser & Schröer 2014 ; Kindler & Rauschenbach 2016 ; Kelle & Dahmen 2019). Celles-ci ont suscité une attention particulière, notamment dans le cadre d'initiatives législatives et de programmes fédéraux visant à améliorer la protection nationale de l'enfance. Une autre branche de la recherche met l'accent sur les procédures et les opérations mises en place dans des parcours concrets de protection de l'enfance et est étroitement liée à ces analyses. Il s'agit ici d'une part d'analyser les structures et les procédures organisationnelles qui sont déterminantes pour le traitement de cas de protection de l'enfance (cf. Bode & Turba 2014 ; Ackermann 2017). D'autre part, le point de vue des professionnels est ici placé au centre de la recherche. Il est alors intéressant de prendre en compte les connotations véhiculées par des notions comme l'intérêt supérieur de l'enfant ou la mise en danger du bien-être de l'enfant (cf. Marthaler, Bastian, Bode, Schrödter 2012) et les orientations dans la pratique professionnelle qui y sont liées (cf. Böwer 2012 ; Bühler-Niederberger, Alberth & Eisentraut 2014 ; Franzheld 2017).

Dans ce contexte, des aspects tels que les seuils d'intervention, les traitements pluridisciplinaires de dossiers ou l'efficacité de tentatives d'aide sont analysés de manière empirique (cf. Mac-senaere & Esser 2012). Dans le cadre des reformulations et des extensions du Code social VIII, du référentiel légal central de la protection de l'enfance en Allemagne, les différentes formes de participation personnelle des bénéficiaires et leurs points de vue sont de plus en plus mises en évidence dans les procédures de protection de l'enfance (cf. Liebel 2009 ; Wolff et al. 2013 ; Ackermann & Pierrine 2018). Aussi différenciées que soient ces analyses nationales, elles s'arrêtent généralement aux frontières nationales au cours de l'élaboration, parfois dominante, de la protection de l'enfance par l'État-nation. Or, avec l'accroissement de la mobilité, également dans le contexte de la construction européenne, les questions relatives à la protection de l'enfance ne se posent plus exclusivement au niveau national.

Les parcours de vie et d'action dans les contextes privés et publics se présentent de plus en plus souvent sous un jour transnational. Ceci vaut particulièrement pour la Grande Région. Nombre de personnes franchissent quotidiennement les frontières nationales, par exemple pour travailler dans une autre partie de la Région, pour y faire leurs achats ou profiter d'offres culturelles. Les modes de vie au sein de la Grande Région présentent un caractère transnational dans les domaines les plus divers (cf. Commission économique et sociale de la Grande Région 2018, pp. 59 et suivants). D'ailleurs, on peut également observer des mouvements transnationaux réguliers dans le domaine des prestations sociales dans la Grande Région. Ceci vaut dans les situations de protection de l'enfance, en particulier dans les domaines de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, de l'aide aux personnes handicapées et de la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. On y trouve régulièrement des mesures d'aide pour des enfants et des jeunes, qui vont au-delà des frontières régionales et nationales. Comme exposé précédemment, on observe régulièrement dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat des mesures d'aide proposées à des enfants en provenance du Luxembourg ou de Belgique. Il s'agit là d'enfants et de jeunes qui bénéficient, majoritairement en mode hospitalier, d'aides sociales accordées par les secteurs de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ainsi que de l'aide aux personnes handicapées. Néanmoins, il arrive aussi que des enfants et des jeunes de Rhénanie-Palatinat utilisent au Luxembourg des offres de la psychiatrie de l'enfant ou de l'adolescent dans le cadre de trai-



tements ambulatoires ou hospitaliers. Ces transferts transnationaux réguliers dans le secteur social peuvent être considérés comme une expression d'une différence d'évolution à la fois qualitative et quantitative des systèmes d'aide régionale dans la région Interreg. Dans le cadre de ces pratiques informelles de transferts et de routines de coopération, des marchés relativement permanents émergent dans le secteur des services sociaux avec des routines organisationnelles établies de transferts et de traitement des dossiers.

Toutefois, on ne sait jusqu'à présent que peu de choses sur ces procédures transnationales dans le domaine de la protection de l'enfance. Simultanément, ces processus transnationaux impliquent également des pratiques professionnelles spécifiques qui caractérisent essentiellement des parcours dépassant les frontières. Cela montre clairement qu'il ne suffit nullement de penser et d'examiner la structure et le fonctionnement de la protection de l'enfance ainsi que des pratiques professionnelles et sociales des destinataires sous l'angle d'un nationalisme méthodologique (cf. Köngeter 2009) et du point de vue des seuls contextes nationaux. Les études empiriques actuelles qui se penchent sur la dimension internationale de la protection de l'enfance font néanmoins une analyse comparative des systèmes nationaux de protection de l'enfance avec leurs fondements institutionnels et leurs mécanismes organisationnels de fonctionnement (cf. Kindler 2010, Witte et al. 2017). En ce qui concerne le traitement transnational des parcours transfrontaliers dans le domaine de la protection de l'enfance, il n'existe en revanche que peu d'études empiriques. Les quelques travaux consacrés à l'étude de dossiers transfrontaliers concrets s'intéressent principalement aux questions juridiques ainsi qu'à l'application des conventions internationales (cf. Sievers & Bienentreu 2016). Par contre, l'étude des pratiques professionnelles en matière de gestion des cas transfrontaliers et l'opinion des enfants, des adolescents et des parents eux-mêmes sont encore lacunaires et appellent à plus de recherche.

Des premiers résultats relatifs aux traitements transnationaux de dossiers, aux pratiques professionnelles et aux expériences des enfants, des jeunes et des parents concernés dans la Grande Région ont pu être obtenus par le biais des précédents projets Interreg PROXIMAM-Lorraine I (2006-2009), PROXIMAM-Lorraine II (2009-2011) et Sophia-Lorraine (2012-2014). Ils montrent que la garantie de la protection de l'enfance dans les relations transnationales au sein de la Grande Région dépend essentiellement de la manière dont les procédures transfrontalières de planification et d'échange sont conçues. Dans ce contexte Balzani et al. (2015) ont comparé l'ordre institutionnalisé à l'échelle nationale de la protection pour l'enfance dans les parties francophones de la région Interreg. Ils ont pu mettre en évidence les divergences des cadres institutionnels de la protection de l'enfance dans les différents pays de la Grande Région qui sont liées à des différences culturelles des modèles de l'enfance, de la famille et du « bien grandir ».

Les différences dans l'organisation nationale des systèmes de protection de l'enfance ainsi que les différents modèles et les orientations normatives marquées culturellement peuvent empêcher un traitement cohérent des dossiers (ibid. p. 227 et suivantes).

Dans ce contexte, si les parcours d'aide dans la Grande Région s'étendent au-delà des frontières, ce ne sont pas seulement les différents systèmes juridiques et les différentes responsabilités qui détermineront le



traitement des dossiers, mais également les différentes conceptions en matière de bien-être et de protection de l'enfance ainsi que la coordination professionnelle des actions et de leur mise en œuvre.

En conséquence, ce ne sont pas seulement des barrières linguistiques et juridiques qui concernent les acteurs/actrices impliqués mais également des barrières culturelles, professionnelles et normatives/idéologiques. Ceci peut entraîner des ruptures dans les parcours d'aide ou une prise en compte insuffisante de droits de l'enfant. Si, dans des cas de protection de l'enfance, des frontières sont franchies au sein de la Grande Région en vue de bénéficier d'une assistance sociale dans une autre partie de la région, les divergences existantes en matière de continuité et de qualité de la protection de l'enfance peuvent parfois avoir un impact négatif sur les acteurs/actrices concernés, ainsi que sur leur champ d'action et la garantie de leurs droits. Inversement, les pratiques interlinguistiques, interculturelles et interdisciplinaires dans le domaine de la protection de l'enfance sont encore actuellement plutôt une exception. Or, c'est précisément dans les relations transnationales de la protection de l'enfance que des pratiques, des formes d'organisation, des procédures d'échange et d'harmonisation à l'échelle transfrontalières sont une condition préalable essentielle pour garantir durablement les droits des enfants et des parents.

Dans ce contexte, le projet EUR&QUA veut approfondir l'analyse des procédures transnationales d'aide à l'enfance et à l'adolescence dans la Grande Région en s'appuyant sur les résultats des précédents projets Interreg. Les régions Interreg allemandes, la Rhénanie-Palatinat et la Sarre, sont désormais un élément du domaine de recherche, ce qui permet de procéder pour la première fois à une étude pluridimensionnelle complète des actions transnationales de protection de l'enfance au niveau de la Grande Région.

Les résultats de la reconstruction et de l'analyse multidimensionnelle des processus d'aide transfrontalière constituent la base de l'élaboration d'un cadre de référence commun qui soit scientifiquement et éthiquement solide pour assurer la protection transfrontalière des enfants dans la Grande Région. L'objectif visé est la mise en place à long terme d'une culture transfrontalière commune pour la fourniture de services d'aide sociale, fondée sur les principes de la protection internationale de l'enfance ainsi que la création d'une éthique commune qui dépasserait l'ensemble des frontières, des secteurs et des territoires dans le but de concevoir, à l'avenir, des procédures transfrontalières d'aide qui garantiraient de manière durable les droits des enfants. Le point de départ réside aussi dans l'amélioration de la connaissance réciproque des systèmes d'aide sociale dans la Grande Région ainsi que dans une meilleure coordination transfrontalière entre les services sociaux et de santé. Le projet s'appuie sur les objectifs suivants :

- ▶ Identification de procédures et de mesures d'intervention qui facilitent ou compliquent l'aide transfrontalière.
- ▶ Développement et qualification de la pratique transfrontalière dans le domaine de la protection de l'enfance.



► Conception d'un programme de formation pour les spécialistes des professions impliquées dans la protection transfrontalière de l'enfance.

► Création d'un site internet comportant toutes les principales données ainsi que et des informations complètes sur la protection de l'enfance dans un contexte transfrontalier.

Pour atteindre ces objectifs, la protection de l'enfance dans la Grande Région est analysée sur trois niveaux étroitement imbriqués entre eux :

► Pour commencer, les politiques publiques et les cadres juridiques de la protection de l'enfance dans les différents pays de la Grande Région font l'objet d'une analyse comparative. Ces cadres institutionnels donnent des indications sur les modèles culturellement façonnés de la protection de l'enfance et sur le mandat d'action sociale des acteurs/actrices professionnels. Ils fournissent ainsi la base de la légitimation et de l'orientation de l'action des organisations ainsi que de leurs spécialistes, et ils fournissent aussi des informations sur ce que l'on entend par protection de l'enfance dans chaque région et sur les implications qui en découlent en termes d'actions.

► L'une des principales constatations en matière de création d'une culture transfrontalière de l'aide sociale est qu'il existe parfois des divergences d'idées et de cadres de référence concernant la protection de l'enfance dans la Grande Région et qu'il est nécessaire de disposer d'un point de référence commun pour la gestion transnationale des dossiers. EUR&QUA propose d'adopter comme cadre transfrontalier de référence la Convention des Nations Unies sur les droits des enfants. Ces droits universels garantissent à chaque enfant et à chaque jeune des droits de protection, de participation et de promotion (cf. Nations Unies 1989). Ensuite, afin d'analyser dans quelle mesure ces droits sont déjà mis en œuvre dans la Grande Région dans des cas transfrontaliers de protection de l'enfance, et pour déterminer quels mécanismes et quelles structures empêchent leur mise en pratique à ce jour, une étude empirique analysera des cas sélectionnés de protection transfrontalière de l'enfance dans la Grande Région. L'analyse des pratiques professionnelles et la reconstruction d'études de cas concrets de la pratique transfrontalière de la protection de l'enfance dans la Grande Région fournissent des informations sur les structures, les formes d'organisation et d'action qui peuvent faciliter ou entraver la garantie des droits de l'enfant. Elle éclaire également les besoins des acteurs/actrices professionnels et privés afin de mettre en œuvre les droits correspondants.

► En troisième et dernier lieu, la parole est laissée au groupe des personnes concernées qui sont interrogées sur leurs expériences de parcours transfrontaliers liées à des cas individuels. Il s'agit ici de déterminer leurs besoins et leurs souhaits et de savoir dans quelle mesure ces éléments sont entendus et pris en compte dans la pratique de la protection de l'enfance. La reconstruction de la perspective des



enfants, des jeunes et des parents complète l'analyse pluridimensionnelle de la pratique de la protection transfrontalière de l'aide à l'enfance dans la Grande Région.

Les données ainsi obtenues constituent la base du développement et de la qualification de la pratique transfrontalière de la protection de l'enfance ainsi que de l'élaboration de programmes pour la formation initiale et la formation continue autour du thème de « La protection transfrontalière de l'enfance dans la Grande Région ».

I. Cadre institutionnel de la protection de l'enfance en Rhénanie-Palatinat

La protection de l'enfance est réglementée de manière différente dans chacun des pays de la Grande Région. Cette circonstance est à attribuer au fait que différents systèmes de couverture sociale se sont établis dans les nations de la Grande Région et donc, en même temps, des conceptions culturellement différentes sur ce que constitue un succès en matière de parcours de vie et de développement chez l'enfant et l'adolescent. On peut ainsi identifier par exemple des différences d'attributions d'importance et de responsabilité et des modèles institutionnels d'organisation de la protection de l'enfance qui sont typiques à chaque région.

Le cadre institutionnel de la protection de l'enfance dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat repose essentiellement sur les réglementations de la protection de l'enfance applicables sur l'ensemble du territoire allemand, complétées par des lois d'applications propres à chaque Land. Ces politiques et réglementations fédérales et régionales sont ancrées dans la tension entre le droit de garde des parents et la responsabilité de l'État de protéger le bien-être des enfants. Les spécialistes impliqués dans la protection de l'enfance gérée par l'État (via les Services de protection de la jeunesse) sont des spécialistes qui agissent (sont tenus d'agir) quand, sur la base d'une évaluation experte du risque de danger, l'administration dispose d'indications importantes selon lesquelles le bien-être d'un enfant ou d'un jeune est menacé. Lorsqu'une mise en danger est constatée et lorsque les Services de protection de la jeunesse estiment que l'attribution d'aides est adéquate et nécessaire pour écarter ce danger, les Services de protection de la jeunesse sont tenus de proposer cette aide aux parents (cf. § 8a Code social VIII).

1.1 Approche méthodologique

Dans le cadre du projet de recherche EUR&QUA, une première approche empirique consiste à utiliser l'axe de recherche I « Cadre institutionnel » pour présenter les approches de la protection de l'enfance propres à chaque pays et leur ancrage institutionnel dans les différentes régions afin de tirer des conclusions sur les principes directeurs et les orientations fondamentales d'action au sein des systèmes nationaux de protection de l'enfance. L'analyse comparative qui en découle vise à élargir l'état des connaissances sur l'organisation de la protection de



l'enfance et sur les approches culturelles de la protection de l'enfance dans la Grande Région afin de poser par la suite les bases sur lesquelles élaborer une conception transfrontalière commune des cas et de traitement des dossiers de protection de l'enfance.

La reconstruction du cadre institutionnel de la protection de l'enfance en Rhénanie-Palatinat exige une méthode pluridimensionnelle d'analyse des données. Du point de vue de la méthodologie de la recherche, il est nécessaire d'aborder le cadre institutionnel de la protection de l'enfance par le biais d'artefacts de terrain, tels qu'ils apparaissent dans différents contextes de la protection de l'enfance. A cet égard, le point de départ est constitué par une analyse d'un vaste corpus d'études empiriques, de textes de lois, de statistiques et de rapports existants. Ces documents doivent être appréhendés comme des réalités générées dans un certain contexte et dans une certaine optique d'utilisation (cf. Flick 2016, p. 330). L'analyse de ces documents représente une approche complémentaire aux autres études empiriques menées dans les deux autres axes de recherche.

1.2 Constatations empiriques

La présentation des résultats empiriques dans l'axe de recherche I débute par l'identification des politiques publiques centrales ainsi que des fondements juridiques en Allemagne et en Rhénanie-Palatinat (1.2.1) ainsi que leur positionnement dans le discours scientifique, afin de filtrer précisément la dynamique des cadres institutionnels et organisationnels de la protection de l'enfance. Sur cette base, les acteurs/actrices pertinents en matière de protection de l'enfance sont présentés (1.2.2) puis sont détaillés les modalités de financement (1.2.3) ainsi que les données disponibles sur la protection de l'enfance en Rhénanie-Palatinat (1.2.4).

1.2.1 Politiques publiques et fondements juridiques importants

Les politiques publiques et les dispositions légales de la protection de l'enfance sont largement déterminées par les débats techniques dans différentes disciplines et professions autour de la notion de protection de l'enfance. Il s'agit ici de clarifier ce que l'on comprend par protection de l'enfance, qui en porte la responsabilité et quels doivent en être les résultats. Ces débats sont soumis à des processus de transformation temporelle et sociétale ainsi qu'aux influences culturelles en constante évolution. Les effets de ces lignes de développement historiques sur le cadre institutionnel de la protection de l'enfance dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat sont également retracés.

Remarque préliminaire sur la notion de « protection de l'enfance »

Il n'y a pas en Allemagne de définition unitaire contraignante de la protection de l'enfance. Il s'agit plutôt d'un terme générique, dont la spécification implique ou concerne diverses disciplines et professions (par exemple, le travail social, la médecine, la psychologie, la justice). Dans ce contexte, tant la portée que l'intensité des activités vouées à la protection de l'enfance (en fonction de l'approche théorique et du domaine pratique de compétences)



sont marquées par des connotations normatives et pratiques différentes. Dans cette situation, la protection de l'enfance en tant que construction sociale est associée à des contenus, des responsabilités et des modalités d'action différents selon le contexte d'utilisation et les intérêts d'utilisation (cf. Biesel & Urban-Stahlurban-Stahl 2018, p. 18).

Avec ce contexte en toile de fond, différentes conceptions de la protection de l'enfance se sont développées en Allemagne, oscillant essentiellement entre deux pôles :

► Dans un sens plus étroit, la protection de l'enfance englobe le droit d'intervention de l'État en cas de danger immédiat pour tout enfant ou adolescent. Dans cette interprétation plus étroite, le terme de protection de l'enfance décrit la pratique professionnelle consistant à identifier, analyser et assister l'intervention en cas de danger. En conséquence, la protection de l'enfance n'intervient que lorsqu'un danger concret pour le bien-être des enfants a été identifié (cf. Dettenborn 2017, p. 57).

► Une interprétation plus large de la protection de l'enfance inclut également les offres et les mesures préventives visant à garantir que le bien-être d'un enfant ou d'un adolescent n'est pas mis en danger dans un premier temps. Toutefois, cette conception de la protection de l'enfance ne repose pas seulement sur une approche élargie et fortement préventive, mais également sur le groupe élargi de personnes auxquelles s'adressent les activités comprises comme relevant de la protection de l'enfance. Selon cette conception élargie, les aides ne concernent pas seulement les enfants et les adolescents, mais aussi leurs parents - par exemple, en ce qui concerne le soutien dans l'exercice de leurs fonctions parentales afin de prévenir les menaces potentielles pour le bien-être de l'enfant (voir Kindler 2013, p. 15 et suivantes). En bref : la protection préventive de l'enfance inclut « toutes les activités de la société qui visent à permettre aux enfants et aux jeunes de grandir dans un environnement protégé ». (Schone & Struck 2018, p. 767 et s.).

Il faut souligner clairement dans ce contexte que les enfants et les jeunes en situation de handicap (ou présentant un handicap) ne sont inclus dans le champ de la protection de l'enfance que dans le cadre de cette deuxième vision élargie, à savoir la mise en œuvre à titre préventif de conditions de vie positives au sens de la garantie de l'intérêt supérieur de l'enfant. En effet, en Allemagne, en principe, les enfants et les jeunes présentant un handicap physique et/ou intellectuel n'entrent pas dans le champ d'intervention de la protection de l'enfance.

Panorama des parcours d'accès au bien-être des enfants

Le point de référence normatif pour les approches théoriquement fondées de la protection de l'enfance est le concept de bien-être des enfants et des jeunes, exprimé par le terme «intérêt supérieur de l'enfant» ou «bien-être de l'enfant» (Kindeswohl). Ce terme technique (tout comme le terme «protection de l'enfance») est également une construction sociale qui n'est en aucun cas définie de manière contraignante. En effet, différents niveaux et aspects sont pris en compte en fonction de la perspective choisie, comme le montrent les remarques suivantes. Le « bien-être de l'enfant » est un concept indéterminé dans le droit allemand, qui est sujet à interprétation et qui



figurait déjà dans le Code civil allemand en 1900. La manière dont la protection de l'enfance est interprétée dans les contextes juridiques a changé à plusieurs reprises depuis son introduction. Ces interprétations sont soumises à l'évolution temporelle et culturelle de la société de la même manière que les représentations de ce qui peut être retenu comme formant une menace. Alors qu'initialement, elle ne se référait qu'accessoirement à la situation individuelle de chaque enfant, la notion de « volonté de l'enfant » est de plus en plus mise en valeur dans le contexte des mouvements sociaux des années 1960/1970. A l'idée du bien-être (ou intérêt supérieur) de l'enfant, notion jusqu'alors fortement teintée de paternalisme, s'oppose désormais l'idéal de l'autodétermination, c'est-à-dire de la volonté propre de l'enfant au sens d'un droit fondamental de la personne. La vision traditionnelle selon laquelle le bien-être de l'enfant pourrait être décidé depuis l'extérieur sur la base de normes sociales générales n'est dorénavant plus considérée comme défendable. Une conséquence largement observée de cette évolution est le fait qu'aujourd'hui, dans les considérations juridiques sur cette notion la qualité de vie individuelle de l'enfant ainsi que la volonté de l'enfant jouent un rôle central (cf. Wapler 2017, pp. 16 et suivantes).

La détermination sur le fond du bien-être de l'enfant a trouvé en droit allemand une large équivalence dans la déclaration de l'ONU des Droits des enfants qui a posé « the best interest of the child » comme principe fondamental pour toutes les questions en rapport avec les enfants et les jeunes (cf. Art 3 CRC). Le souci principal des Droits de l'enfance des Nations Unies est la garantie de la promotion, de la protection et de la participation des enfants et des jeunes, avec cette précision qu'il s'agit ici de nouveau de conceptions sujettes à interprétation : Dans quelle mesure peut-on déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant par des droits ? Comment faut-il agir en cas de « collision » entre volonté de l'enfant et bien-être de l'enfant ? Qui décide ce qui correspond au bien-être de l'enfant et selon quels critères ?

Pour répondre à ces questions et à d'autres questions pertinentes, il est fait référence aux connaissances existantes et complémentaires issues d'un certain nombre de disciplines scientifiques, chacune ayant son propre centre d'intérêt et ses propres priorités de recherche en matière de protection de l'enfance (cf. Dettenborn 2017). Il convient de mentionner tout particulièrement le travail social, les sciences de l'éducation, la psychologie, la sociologie, la médecine et la justice, mais aussi les approches de recherche interdisciplinaires telles que la recherche sur l'enfance, qui apporte au débat ses propres constructions de l'enfance, des concepts indépendants du bien-être de l'enfant, de ce que signifie une réussite dans le cheminement de croissance (« bien grandir ») ou des processus et besoins de développement.

Au centre de tous ces travaux se pose la question relative à la manière dont l'enfance en tant que phase de la vie est organisée socialement et aux conceptions de l'enfance qui y sont liées. Pendant bien longtemps, l'enfance a été conçue comme un stade de vie déficient au cours duquel les enfants et les jeunes doivent être préparés, via la socialisation, à leur participation ultérieure à la société. Ce n'est que dans les dernières décennies que la vision des enfants et de l'enfance ainsi que des jeunes et de la jeunesse a évolué. A peu près vers la fin des années 1980 ont émergé - sur la base des Childhood Studies - les premiers liens conceptuels de Kindheit und Agency (Enfance et Capacité d'agir) dans lesquels les enfants sont considérés comme des acteurs/actrices dotés d'un pouvoir d'action et de décision autonome (cf. Betz & Esser 2016). Cette évolution coïncide peu ou prou avec l'adoption de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant qui, comme nous l'avons déjà évoqué, confirme



durablement l'autonomie des enfants et des jeunes. Depuis lors, les enfants et les jeunes doivent être pris en considération dans des contextes juridiques aussi bien que pédagogiques en tant qu'acteurs/actrices autonomes disposant de droits qui leur sont propres.

En dehors de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) joue un rôle primordial pour le domaine du handicap physique et intellectuel. Par analogie au principe de normalité inscrit dans les deux conventions, les enfants et les jeunes avec ou sans handicap sont en premier lieu des enfants ou des jeunes disposant des mêmes droits. Le principe directeur de cette convention se prononce explicitement contre la mise à l'écart des enfants ou des jeunes handicapés en raison de leur particularité, et en faveur de la garantie des mêmes chances de vie et de développement. Dans l'univers germanophone, ces ambitions se reflètent dans ce qu'on appelle le débat sur l'inclusion où s'affrontent deux positions opposées : (a) dans un sens plus large, la notion d'inclusion recouvre la garantie pour toutes les personnes de pouvoir prendre part à la société dans les différentes perspectives d'hétérogénéité. (b) dans un sens plus restrictif, la notion d'inclusion décrit la participation égalitaire à la vie sociale des personnes ayant des besoins particuliers d'assistance (cf. Spatscheck & Thiessen 2017, p. 212)

A la suite de la ratification de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, l'inclusion est devenue un postulat central du système éducatif fédéral. Depuis lors, divers efforts de restructuration du système éducatif, en particulier du système scolaire, visent à concevoir une éducation inclusive au sens du droit égalitaire à l'éducation (cf. Hinz 2010).

En dehors de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, la Convention des Nations Unies relative aux droits des handicapés (CRPD) joue un rôle primordial pour le domaine du handicap physique et intellectuel. Par analogie au principe de normalité inscrit dans les deux conventions, les enfants et les jeunes avec ou sans handicap sont en premier lieu des enfants ou des jeunes disposant des mêmes droits. Le principe directeur de cette convention se prononce explicitement contre la mise à l'écart des enfants ou des jeunes porteurs d'handicap en raison de leur particularité, et en faveur de la garantie des mêmes chances de vie et de développement. Dans les pays de langue allemande, ces ambitions se reflètent dans ce qu'on appelle le débat sur l'inclusion dans lequel on retrouve ici aussi deux positions opposées : (a) dans un sens plus large, la notion d'inclusion recouvre la garantie pour toutes les personnes de prendre part à la société dans des perspectives hétérogènes. (b) dans un

sens plus restrictif, la notion d'inclusion décrit le droit participation des personnes ayant des besoins particuliers d'assistance (cf. Spatscheck & Thiessen 2017, p. 212)

A la suite de la ratification de la Convention des Nations Unies relative aux personnes handicapées, l'inclusion devient un postulat central du système éducatif fédéral. Depuis lors, divers efforts de restructuration du système éducatif, en particulier du système scolaire, visent à concevoir une éducation inclusive au sens du droit égalitaire à l'éducation (cf. Hinz 2010).



Les politiques de protection de l'enfance et leur ancrage juridique

L'organisation de la protection de l'enfance au niveau de l'État trouve son fondement à l'Art. 6 alinéa 2 de la Loi Fondamentale prévoyant le primat de l'éducation par les parents et le rôle de surveillance de l'État. Parallèlement, l'État garantit aux enfants et aux jeunes un droit à la promotion de leur développement et à bénéficier d'une éducation à une personnalité autonome et apte à vivre en société (§ 1 alinéa 1 Code social VIII). Au-delà de ces droits, les enfants et les jeunes sont, au même titre que les autres citoyen-ne-s, des détenteurs/détentrices de droits fondamentaux. Outre le droit à la protection de la dignité humaine (Art. 1 Loi Fondamentale), ils bénéficient par exemple du droit au libre épanouissement de la personnalité (Art. 2 Loi Fondamentale).

L'éducation d'un enfant ou d'un adolescent, ainsi que sa protection effective, relèvent, en premier lieu, de la responsabilité des parents. L'État doit alors veiller à ce que les parents respectent ce « primat d'éducation ». Qu'est-ce que cela signifie ? Les parents ont, en principe, toute liberté de décider de la manière dont ils exercent ce primat éducatif. Le devoir de protection de l'État ne s'exerce que lorsque la protection effective de l'enfant ou du jeune est remise en question et quand une mise en danger du bien-être de l'enfant a été constatée. Plus concrètement, il y a mise en danger de l'intérêt supérieur de l'enfant lorsque plusieurs professionnels agissant de manière collégiale estiment qu'une menace concrète pèse actuellement sur le bien-être physique, intellectuel ou psychique de l'enfant ou du jeune. La mise en danger du bien-être de l'enfant suppose un préjudice déjà survenu pour l'enfant ou le jeune ou un danger existant dans une mesure telle qu'on peut prévoir avec une quasi-certitude qu'il constituera un préjudice important pour la suite du développement de l'enfant (Cour Suprême Fédérale, 2019). Autrement dit, « une mise en danger à moyen ou long terme du bien de l'enfant ne constitue pas une menace durable sérieuse pour le bien de l'enfant » (Décision du Tribunal Administratif Fédéral 160/14). Partant, une intervention de l'État n'est envisageable que lorsque les objectifs éducatifs (le cas échéant un seul d'entre eux, par exemple les soins médicaux) ne sont globalement pas respectés, ou lorsque l'enfant ou le jeune fait l'objet d'une négligence grossière dans son droit individuel à bénéficier de soins et d'une éducation de la part de ses parents.

Dans de tels cas, l'État met en œuvre sa mission de protection par l'intermédiaire de l'aide sociale à l'enfance et à la jeunesse. Le cadre légal central est constitué par le 8ème Volume du Code social (Code social VIII). Dans sa version initiale, celui-ci date 1990 et est essentiellement marqué par une approche axée sur le concept de cadre de la vie quotidienne (Lebenswelt) défini par Hans Thiersch. Le caractère d'intervention de la loi sur la protection de la jeunesse applicable précédemment a cédé la place à une approche axée sur les prestations. Les propositions de la nouvelle loi d'aide à l'enfance et à la jeunesse (Code social VIII) relèvent essentiellement d'une loi de propositions et de prestations à l'intention des parents et des enfants qui s'oriente aux besoins en termes de cadre de vie des destinataires (c. Kindler & Rauschenbach 2016, p. 4). Elle régleme aussi la configuration de la fonction de surveillance de l'État. Dans le § 1 alinéa 3, les missions de l'aide à l'enfance et à la jeunesse sont définies comme suit :



1. soutenir les jeunes dans leur développement individuel et social et contribuer à éviter et à supprimer les inégalités,
2. conseiller et assister les parents et les autres titulaires de l'autorité parentale pour les tâches éducatives,
3. protéger les enfants et les jeunes des menaces pour leur bien-être,
4. contribuer au maintien ou à la création de conditions de vie positives pour les jeunes et leurs familles et d'un environnement favorable aux enfants et aux familles. »

Il ressort clairement que l'aide à l'enfance et à la jeunesse a une mission de protection et de prévention. En même temps, ce continuum sur lequel l'aide à l'enfance et à la jeunesse doit exercer son action reflète les différentes approches déjà exposées du concept social de la protection de l'enfance : Les offres de l'aide à l'enfance et à la jeunesse sont variées : depuis des programmes de prévention axés sur l'environnement social et d'actions volontaires jusqu'aux interventions de contrôle et de substitution de l'environnement de vie en cas de mise en danger du bien-être de l'enfant. Les offres et prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ne s'adressent toutefois pas seulement aux enfants et aux jeunes mais aussi (voire avant tout) à leurs parents. Le concept de service centré sur l'environnement social s'exprime dans la place donnée aux parents dans le cadre de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Le travail avec les parents, en accord avec une communauté éducative et de responsabilités, est une mission centrale de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Le travail avec les parents et la participation des parents visent à améliorer les conditions d'éducation dans la famille d'origine et ont par ailleurs pour objectif d'assurer durablement une vie commune (objectif recherché) pour la famille.

Le Code social VIII est mis en application en Rhénanie-Palatinat par la loi régionale de mise en œuvre de la loi du Land pour la mise en œuvre de la loi sur les services à l'enfance et à la jeunesse (AGKJHG). Dans les lois d'application du Code social VIII, les différents Länder allemands fixent les organismes compétents pour la mise en œuvre des missions de la protection de l'enfance organisée au niveau de l'État. En Rhénanie-Palatinat, l'Office régional de la jeunesse de Mayence a été choisi comme organisme local supérieur. De plus, il existe, au niveau local, de nombreux bureaux d'aide à la jeunesse. En règle générale, chaque circonscription d'un Land et chaque communauté urbaine de Rhénanie-Palatinat dispose de son propre bureau d'aide à la jeunesse. Ainsi, dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat, on trouve au total 26 organismes locaux dans onze communautés urbaines et 15 districts.

Les mesures transfrontalières considérées comme des exceptions

En raison de l'orientation sur le milieu de vie et l'environnement social du Code social VIII, les offres et les aides transfrontalières dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse représentent une exception. Ceci vaut notamment pour les aides éducatives, c'est-à-dire les aides auxquelles les parents ont droit « lorsqu'une édu-



cation correspondant au bien de l'enfant ou du jeune n'est pas assurée et lorsque l'aide est adaptée et nécessaire pour son développement » (Art. 27 alinéa 1 Code social VIII). Ces mesures d'aide, dont font partie entre autres le placement dans un foyer ou une famille d'accueil, doivent tenir compte, conformément à l'art. 27 alinéa 2 Code social VIII, l'environnement social proche de l'enfant ou du jeune et être mises en œuvre expressément sur le territoire national. La fourniture d'aides éducatives à l'étranger doit être l'exception et ne doit être mise en place que dans des cas individuels justifiés par des raisons pédagogiques.

Garantir le bien-être de l'enfant au-delà des frontières grâce à des accords internationaux

Lorsqu'il est question de protection de l'enfance et du bien de l'enfant dans des contextes transfrontaliers, les Droits de l'enfant tels que définis par les Nations Unies constituent le cadre supranational de référence. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CRC/CDE) garantit (comme exposé précédemment) à tous les enfants des droits de protection, de promotion et de participation. S'agissant du recours à des aides sociales transfrontalières, les droits suivants sont notamment pris en considération : le bien-être de l'enfant en tant que référence pour toutes les décisions qui concernent l'enfant (Art 3 CDE), le droit à des parents (Art. 7 CDE), le droit à une identité (Art. 8 CDE), le droit à un contact avec les parents (Art. 9 CDE), la garantie de contacts au-delà des frontières (Art. 10 CDE), la prise en compte de l'avis de l'enfant (Art. 12 CDE), des exigences relatives à un accueil (Art. 25 CDE) ainsi que le droit à une formation (Art. 28 CDE).

La réalisation de placements transnationaux est par ailleurs régie au niveau international par des conventions telles que la Convention sur la protection des enfants ou le Règlement Bruxelles IIa. Au centre de ces dispositions se trouvent les échanges entre les autorités impliquées dans le pays d'origine et le pays d'accueil lorsque des enfants ou des jeunes sont accueillis dans un autre pays dans des structures de placement hospitalier de jeunes. En cas de changement du lieu habituel de résidence, les informations doivent être transmises aux autorités désormais compétentes dans la région d'accueil, et une procédure de consultation doit être engagée auprès de l'autorité centrale du pays d'accueil. En résumé : en cas d'accueil transfrontalier d'un enfant ou d'un jeune dans une structure d'aide à la jeunesse, l'accord préalable des services compétents du pays recherché est en général indispensable. Un élément essentiel de la procédure de consultation est l'audition du mineur (conformément au Droit de l'enfance « Droit à la coopération et à la participation à la prise de décision »)

Concernant le mandat de protection des services d'aide à l'enfance et à la jeunesse en cas de mise en danger d'un enfant

Dans les cas justifiés, il appartient aux spécialistes de l'aide à l'enfance et à la jeunesse d'évaluer si un danger existe et avec quels moyens appropriés il peut être évité (§ 8a Code social VIII). Une particularité de la loi sur la protection de la jeunesse est que le tribunal des affaires familiales n'est pas automatiquement saisi dans de tels cas. Ce n'est que si les parents ne sont pas disposés ou en mesure d'accepter l'aide jugée appropriée par les spécialistes et d'y participer que le tribunal des affaires familiales est saisi par l'intermédiaire de l'Office de protection de la jeunesse. Dans ce contexte, on peut distinguer trois orientations conceptuelles de la protection de l'enfance :



- ▶ Protection de l'enfance axée sur la communauté : création et/ou maintien de conditions de vie bénéfiques pour tous les enfants, les jeunes et les parents dans la communauté ou l'espace social (par exemple, par le biais de l'action sociale en faveur de la jeunesse)
- ▶ Protection de l'enfance axée sur la famille : services de soutien aux parents pour assurer la garde, l'éducation et l'instruction de leurs enfants et adolescents (par exemple via l'éducation familiale).
- ▶ Protection de l'enfance axée sur la vulnérabilité : protection des enfants et des jeunes contre les menaces directes à leur bien-être (Biesel & Urban-Stahl 2018, p. 22).

Depuis un certain temps, les questions relatives au mandat protecteur de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, associées à un plaidoyer professionnellement justifié en faveur d'une « nouvelle attention » pour les enfants, les jeunes et les parents, font l'objet d'une intervention sociopolitique et d'efforts conceptuels croissants. Cette évolution a été déclenchée en premier lieu par les processus de changement sociostructurel du début du millénaire, à la suite desquels l'État providence allemand est devenu de plus en plus un État providence actif, étant influencé de manière décisive par l'idée de mobiliser le plus tôt possible ce qu'on appelle le « capital humain ». Parallèlement, la hausse du nombre de femmes occupant un emploi rémunéré a aggravé ce que l'on appelle les déficits en matière de garde d'enfants, ce qui a rendu nécessaire l'expansion, mais aussi le développement de nouvelles formes de garde d'enfants institutionnalisée : on peut citer à titre d'exemple le droit légal à bénéficier d'une place en crèche ou l'expansion de la prise en charge sur l'ensemble de la journée dans les écoles. Ces changements doivent être interprétés en quelque sorte comme l'expression forte de l'importance croissante des institutions publiques dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse. Le 14e rapport du gouvernement fédéral sur l'enfance et la jeunesse indique qu'outre la famille, il existe des systèmes coordonnés favorisant le « bien-grandir » dans lesquels la famille n'est plus la seule responsable de l'éducation, des soins et de l'instruction des enfants, mais dans lesquels de nombreux autres acteurs (cf. BMFSFJ 2013, p. 38). Ces évolutions (et bien d'autres encore) ont conduit à un ajustement du rôle des parents, de l'enfant et du jeune au niveau de l'État-providence fédéral (cf. Mierendorff & Oster 2014, p. 200) qui a eu pour conséquence une transformation du rapport entre responsabilité parentale et responsabilité de l'État et une augmentation régulière de l'influence du secteur public (cf. Klinkhammer 2014, p. 14).

Le débat autour d'une plus grande extension de l'influence des institutions publiques sur les enfants, les adolescents et les parents a été encore alimenté par des scandales médiatisés dénonçant des parcours de protection de l'enfance très problématiques dans lesquels les enfants ont été gravement maltraités et/ou négligés (entre autres « Affaire Kevin », « Affaire Lea-Sophie »). Ces scandales ont déclenché un débat suivi dans tout le pays sur l'organisation et l'efficacité de la protection de l'enfance en Allemagne (cf. Fegert, Ziegenhain & Fangerau 2010). La discussion a encore gagné en ampleur du fait de l'augmentation constante des fonds publics dans le domaine de l'aide à l'enfance et à l'adolescence : des pathologies nécessitant une prise en charge coûteuse comme par ex. des maladies chroniques et/ou psychosomatiques entraînent un accroissement des coûts de la prise en charge dans le secteur médicopédagogique, tout comme les dépenses, en nette augmentation, consacrées au dévelop-



pement de l'aide publique (cf. collectif d'auteurs: Statistiques sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse 2019, p. 60 et suivante). Dans l'ensemble, toutes ces évolutions ont abouti à une réflexion approfondie sur l'organisation et l'efficacité de la protection de l'enfance au niveau de l'État en Allemagne et donc aussi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse en tant qu'actrice principale de la protection de l'enfance. Au final, ceci débouche sur la volonté exprimée par l'État de concevoir un système de protection de l'enfance plus efficace, de lutter préventivement et précocement contre les mises en danger du bien-être des enfants et, dans le cas où des mises en danger se seraient déjà produites, à assurer plus efficacement la protection de l'enfant à travers la mise en œuvre de mesures d'aide sociale.

Dès lors, le mandat de protection de l'aide à l'enfance et à la jeunesse se voit constamment élargi par de nouvelles dispositions et des programmes juridiques. Pour ne citer que quelques exemples : En 2006 est lancé le programme d'action fédéral « Systèmes d'assistance précoce et d'alerte sociale ». Il est aujourd'hui inscrit dans la loi et fait partie intégrante de la structure des services de protection de l'enfance et de la jeunesse. Il s'agit de services de soutien multiprofessionnel destinés aux parents d'enfants âgés entre 0 et 3 ans, dans lesquelles des médecins, des professionnels du milieu hospitalier, des sages-femmes et des professionnels de l'aide à l'enfance et à la jeunesse proposent des actions préventives ciblant en priorité les groupes dits à risque (cf. Kelle 2020, p. 84 et suivante). À la suite de ces mesures, qui visaient principalement l'efficacité et la sécurité, le texte central de référence, le Code social VIII, a été revu et modifié à plusieurs niveaux : En 2005, la loi sur le développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse (KICK) est entrée en vigueur. Il s'agit d'une loi modificatrice (Artikelgesetz) qui amende certaines dispositions du Code social VIII. La principale modification est la nouvelle disposition relative au mandat protecteur de l'aide à l'enfance et à la jeunesse en cas de menace visant le bien-être de l'enfant (§§ 8a et 72 a Code social VIII). Le § 8a (déjà mentionné plusieurs fois) du Code social VIII fixe les modalités à suivre en cas de mise en danger du bien-être de l'enfant et précise le moment où l'institution doit intervenir ainsi que l'institution qui devra être saisie. Le but est de rendre plus facile l'identification des cas de suspicion et de rendre ainsi les mesures d'aide plus efficaces. La loi KICK a été complétée en 2008 par la Loi facilitant la mise en œuvre de mesures par le tribunal des affaires familiales en cas de mise en danger du bien-être de l'enfant, et en 2012 par la loi fédérale sur la protection des enfants (BKISchG). Un élément central de la loi BKISchG est la Loi sur la coopération et l'information en matière de protection de l'enfance (KKG) qui doit garantir une meilleure interconnexion de tous les acteurs/actrices du secteur social, éducatif, de la formation et de la santé, impliqués dans la protection de l'enfance.

Le rôle de la prévention et de l'intervention précoce en Rhénanie-Palatinat

Parallèlement aux évolutions mentionnées, la Rhénanie-Palatinat a adopté en 2008 la loi régionale relative à la protection du bien-être de l'enfant et de sa santé (LKindSchuG RLP). Cette loi régit les mesures de protection prises en vue de garantir le bien-être et la santé des enfants par le biais d'actions de soutien précoce et d'une assistance opportune visant à prévenir la négligence, les abus ou les mauvais traitements. Le § 1 alinéa 3 cite explicitement les objectifs suivants :



1. « Assurer les services nécessaires et à faible seuil de déclenchement afin de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant,
2. Détecter de manière précoce les risques pour le bien-être de l'enfant et la mise en œuvre cohérente des mesures d'assistance nécessaires,
3. Créer des réseaux locaux pour promouvoir l'intérêt supérieur de l'enfant et améliorer sa protection,
4. Promouvoir la santé de l'enfant, notamment en augmentant le recours aux services de dépistage pour la détection précoce de maladies chez l'enfant » (§1 LKindSchuG RLP)

A travers la loi LkindSchuG, le Land de Rhénanie-Palatinat concrétise le mandat de tutelle de l'État (Art. 6 alinéa 2 p. 2 Loi Fondamentale). Cette loi a pour objectif « une vaste amélioration des structures pour permettre aux enfants de grandir en bonne santé et dans un environnement favorable à leur développement » (Zaun - Rausch 2008, p. 16). A cet égard, la loi LKindSchuG prévoit un élargissement complet des offres d'assistance précoce (§ 2 LKindSchuG) et une meilleure mise en réseau des acteurs/actrices impliqués dans la protection de l'enfance (par ex. professionnels de la pédagogie, sages-femmes, médecins). Un rôle-clé est réservé au renforcement du développement de réseaux locaux (§3 LKindSchUG) que le Land soutient financièrement (§4). La mission d'un centre de services créé au sein de l'Office du Land pour les affaires sociales, de la jeunesse et la protection sociale (Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung) de Rhénanie-Palatinat est de prodiguer des conseils aux organismes indépendants et publics d'aide à l'enfance et à la jeunesse pour l'accomplissement de leur mission de protection. En outre, il conseille les municipalités sur l'expansion des structures de réseaux locaux, coordonne les offres à l'échelle fédérale ou impliquant plusieurs Land ainsi que les offres en matière de formation continue (cf. LSJV RLP 2019).

Conformément aux nouveaux ajustements juridiques au niveau fédéral et des Länder, a émergé un débat intensif et qui dure à ce jour autour des questions d'évaluation des risques et des paramètres qui entrent en jeu : A quel moment, quel spécialiste évalue-t-il une situation comme relevant de la protection de l'enfance et sur quelle base ? Quel scénario déclenche la mesure de sauvegarde ? À quel moment les tribunaux des affaires familiales doivent-ils intervenir ? Dans ce contexte, l'analyse du travail mené dans les institutions de protection de l'enfance et de la jeunesse, en particulier les Offices de l'aide sociale à l'enfance, est d'un grand intérêt (cf. Fegert, Ziegenhain & Fangerau 2010 ; Biesel & Wolff 2014 ; Ackermann 2017). Les principales questions qui se posent sont les suivantes : De quelle situation s'agit-il et comment est-elle traitée (cf. Heiner 2004, Müller 2008, Pantucek 2012) ? Les analyses disponibles à cet égard montrent clairement, au-delà de toutes les conclusions individuelles, que les cas de protection de l'enfance sont en soi des situations comportant de nombreux facteurs d'incertitude, c'est-à-dire que les évaluations, les décisions et le travail sur les cas de protection de l'enfance sont toujours caractérisés par des incertitudes et des doutes parfois considérables.



Le placement en milieu fermé en psychiatrie infantile et juvénile

Le placement d'enfants et de jeunes en milieu fermé en psychiatrie infantile et juvénile s'appuie essentiellement sur des dispositions légales du Code Civil ainsi que sur la loi régionale de la Rhénanie-Palatinat sur les aides et les mesures de protection en cas de maladies psychiatriques (PsychyKG) et sur la loi relative aux questions de compétence volontaire en matière d'affaires familiales (FamFG). Le placement d'enfants et de jeunes est protégé par d'importants garde-fous juridiques et formels. Le placement n'est autorisé que s'il permet d'éviter une grave mise en danger, que ce soit pour la personne ou pour son entourage, que d'autres mesures d'aide publique ne peuvent pas prévenir (§ 1666 Code Civil). Qui plus est, le placement en milieu fermé exige une autorisation du tribunal des affaires familiales (Familiengericht) ainsi qu'un rapport d'expertise (§ 167 FGG). La loi PsychyKG de Rhénanie-Palatinat fixe les compétences en vue de l'exécution de la procédure de placement et les confie aux administrations des districts et des villes (§ 13 alinéa 1 PsychyKG).

Le placement d'un enfant ou d'un jeune en milieu fermé nécessite souvent une aide à l'intégration dans le cadre du § 35a Code social VIII (les évaluations médicales et pédagogiques pouvant tout à fait diverger ; cf. Tetzler 2015 ; Hagen 2016). Le placement d'un enfant ou d'un jeune en milieu fermé est fortement controversé et fait l'objet de nombreuses critiques. Une raison déterminante à cela est que les mesures privatives de liberté sont associées dans de nombreux cas à un traitement très problématique des sanctions et de la question du pouvoir, et que les traumatismes qui en découlent sont démontrés empiriquement (cf. Rothärmel et al. 2006). Cette situation est exacerbée par le fait que, compte tenu de la qualité insuffisante des structures dans de nombreux services de psychiatrie infantile et juvénile (trop peu de personnel, pas assez de ressources en temps etc.), il existe un débat sur la question de savoir dans quelle mesure les droits de l'enfant et de l'adolescent tels que fixés dans la Convention des Nations Unies des Droits de l'enfant, sont respectés dans ces circonstances (cf. Fegert & Schläfke 2010).

Enfants et jeunes porteurs d'handicap physique et/ou mental

Le système allemand de protection de l'enfance distingue entre les droits à prestations des enfants et adolescents porteurs d'handicap et ceux des non handicapés, en fonction de l'existence d'un besoin éducatif et/ou d'un besoin spécifique lié au handicap. Les services de protection de l'enfance et de la jeunesse sont compétents si un besoin éducatif a été identifié et qu'il n'est pas couvert mais dont la satisfaction est nécessaire pour le bien-être de l'enfant ou de la jeunesse. Si, par contre, un besoin spécifique lié à un handicap, physique et/ou mental, est diagnostiqué, alors la mesure d'assistance relève de la compétence de l'aide à l'intégration en vertu du Code social IX.

L'aide à l'intégration telle que définie par le Code social IXI suppose des besoins spécifiques liés au handicap et dont la satisfaction est nécessaire pour garantir la participation à la vie sociale. Les activités éducatives quotidiennes sont incluses dans les besoins spécifiques des personnes porteuses d'handicap. Seul le type de handicap identifié est décisif pour l'affectation au Code social VIII ou au Code social IX.



En raison de cette corrélation, des problèmes de délimitation surviennent régulièrement à la croisée des systèmes de l'aide à l'enfance et à la jeunesse d'un côté et de l'aide à l'intégration de l'autre, d'autant plus que des handicaps multiples sont parfois présents et que le diagnostic d'un handicap mental est extrêmement subjectif.

En cas de handicap mental (ou risque de) chez un enfant ou un adolescent, conformément à l'article 35a du Code social VIII, suite à la demande des parents (= ayant droit aux prestations), l'office local de la jeunesse charge un spécialiste indépendant (qui peut également être le spécialiste traitant de l'enfant ou de l'adolescent), de préparer un avis médical (conformément au code de diagnostic ICD-10). Toutefois, cet avis médical ne constitue pas une prestation au titre du Code social VIII. L'appartenance d'une personne au groupe de personnes visé à l'article 35a Code social VIII n'est pas déterminé par le spécialiste auteur de l'avis mais par l'Office de la jeunesse lui-même, sur la base du rapport du médecin spécialiste.

En raison de cette corrélation, des problèmes de délimitation surviennent régulièrement à la croisée des systèmes de l'aide à l'enfance et à la jeunesse d'un côté et de l'aide à l'intégration de l'autre, d'autant plus que des handicaps multiples sont parfois présents et que le diagnostic d'un handicap mental est extrêmement subjectif. (Döpfner, Petermann, 2012). Pour les enfants et les jeunes porteurs de handicap, qu'il soit physique et/ou psychique, l'aide à l'intégration au sens du Code social IX est considérée comme prioritaire. Ici aussi, l'attribution de la prestation se fonde sur l'expertise médicale. Lorsque des prestations au sens du Code social VIII et du Code social IX sont jugées adéquates et nécessaires, il convient, le cas échéant, de conclure des conventions individuelles entre l'organisme compétent d'aide à l'enfance et à la jeunesse (en l'absence de conventions générales).

En raison de l'accent mis sur les besoins spécifiques des personnes porteuses d'handicap, la dimension de la protection de l'enfant et du jeune recevant une aide à l'intégration est souvent reléguée au second plan dans la pratique (Ebner 2018, S. 13).

Cependant, en principe, les prestataires d'assistance hospitalière et ambulatoire, qui font partie du domaine de responsabilité du prestataire d'assistance sociale ou d'autres prestataires de services de réadaptation, portent également une responsabilité particulière à l'égard des enfants et des jeunes porteurs d'un handicap physique et/ou mental et qui ont recours à leurs services. Il s'agit notamment de les protéger contre les menaces à leur bien-être et de prendre des mesures en cas de menaces au bien-être des enfants. Ce mandat de protection a été encore souligné par la loi fédérale sur la protection de l'enfance (Bundeskinderschutzgesetz). D'une part, la procédure pour les suspicions de cas est réglementée dans le cadre de l'article 4 de la Loi KKG, selon le même procédé que la suspicion de cas dans le domaine de l'aide à l'enfance. À cette fin, le rôle des évaluations des risques est réglementé par la conclusion d'accords conformément à l'article 8a, paragraphe Code social VIII. D'autre part, la Loi BKiSchG, accorde une importance toute particulière au développement et au renforcement des mesures préventives, dans le cadre de son intention de poursuivre le développement et le renforcement de la protection de l'enfance en Allemagne. Un exemple est la délivrance, par l'Office de la jeunesse compétent d'une autorisation d'exploitation conformément à l'article 45 Code social VIII pour tous les établissements qui travaillent avec des enfants et des adolescents et donc également pour ceux qui fournissent des prestations à des enfants porteurs de handicaps physiques ou mentaux conformément au Code social IX.



Dans le cadre des réformes au niveau de l'État en vue d'une meilleure inclusion des enfants et des jeunes porteurs d'handicap physiques et/ou mentaux, a été promulguée en 2016 la loi fédérale sur la participation (BTHG). Sur la base des dispositions de la Convention des Nations Unies relative aux personnes handicapées, la loi BTHG vise une nouvelle orientation de la compréhension des handicaps ainsi qu'une amélioration de l'aide à l'intégration. Cette loi est entrée en vigueur en plusieurs étapes porteuses de réformes. La troisième étape de réformes est entrée en vigueur le 1er janvier 2020 et a entraîné une séparation de l'aide à l'intégration et des prestations qui garantissent les moyens de subsistance.

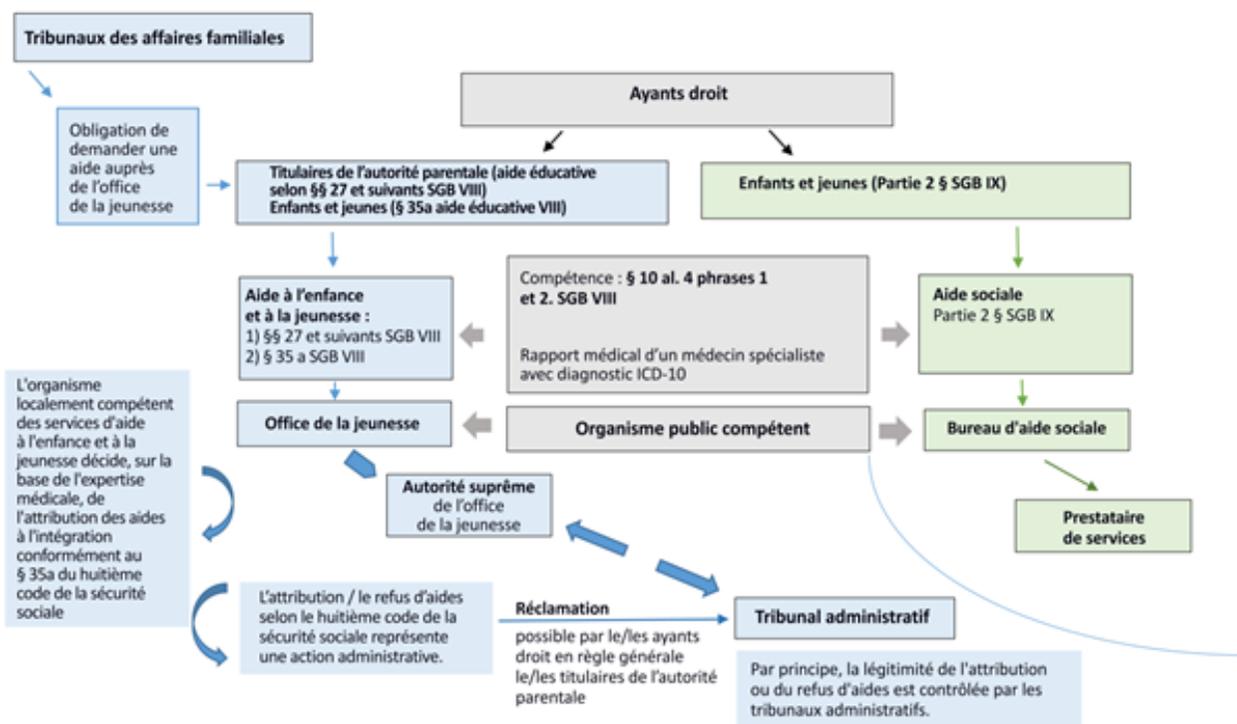
En outre, la troisième étape de la réforme a été accompagnée d'une redéfinition des autorités responsables de l'aide à l'intégration des mineurs par les différents Länder. En Rhénanie-Palatinat, l'Office d'État pour les affaires sociales, la jeunesse et les soins a transféré la responsabilité des bénéficiaires mineurs aux municipalités et aux villes elles-mêmes. Un problème qui pourrait être soulevé à ce stade serait le manque de contrôle qui en résulte pour l'octroi et la mise en œuvre des droits aux prestations pour les enfants et les jeunes porteurs d'handicap physique et/ou mental.

Avec cette réforme, le § 35a du Code social VIII a également été révisé. La loi BTHG prévoit notamment les nouvelles orientations de prestations dans lesquelles la participation et l'autodétermination sont garanties et la planification des prestations et la participation est plus individualisée qu'auparavant. Pour les enfants et les jeunes porteurs d'handicap physique ou mental, les principales aides à l'intégration selon le § 102 du Code social IV sont les « Aides à la participation à la formation » ainsi que les « Aides à la participation sociale ».

Néanmoins, il continue d'y avoir une séparation des compétences entre l'aide à l'enfance et à la jeunesse (Jugendhilfe) et les services d'aide sociale (Sozialhilfe) dès lors qu'un handicap est diagnostiqué. Cette séparation juridique a longtemps été critiquée dans les discours professionnels car, conformément au principe de normalité exprimé dans la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant et la Convention des Nations unies sur les droits des personnes porteuses d'handicap, les enfants et les adolescents porteurs d'handicap sont également et avant tout des enfants et des adolescents et disposent donc d'un droit à l'éducation (§ 1 Code social VIII). Il est donc envisagé la suppression de la séparation des compétences et l'introduction d'une compétence générale de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, une solution qui aurait compétence sur tous les enfants et tous les jeunes (cf. AJG 2011, Fédération Paritaire 2019). Une révision du Code social VIII prévoyant cette solution inclusive est imminente.



Schéma 1 : Prestations à l'intention des enfants et des jeunes avec et sans handicaps



En Rhénanie-Palatinat, l'approche inclusive de la Convention des Nations Unies relative aux personnes porteuses d'handicap et de la Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'enfance est mise en œuvre dans différentes lois du Land. Il convient de citer ici notamment la loi sur les crèches (KTagStG), la loi régionale sur l'inclusion des personnes porteuses d'handicap (LGGBehM), la loi régionale de renforcement de la compétence inclusive et de la formation continue des enseignants (IKFWLehrG) et la loi sur l'école (SchulG) (en particulier l'article 3 SchulG). Dans le cadre de la troisième étape de réforme de la loi fédérale sur la participation, le Parlement régional de Rhénanie-Palatinat a par ailleurs adopté la loi régionale d'application de la loi fédérale sur la participation (AG BHTG) qui permettra de mettre en œuvre les dispositions de la loi BTHG à l'échelle régionale. En ce qui concerne le traitement transnational de dossiers, il faut également prendre en considération les dispositions en matière de droit de séjour (Au-fenthG) ainsi qu'éventuellement la compétence des services de l'immigration.

1.2.2 Acteurs/actrices compétent.es en matière de protection de l'enfance

En matière de protection des enfants et des jeunes, la compétence revient dans le contexte public à l'aide à l'enfance et à la jeunesse. En conséquence de l'imprécision de la notion de protection de l'enfance en Allemagne, il existe cependant différentes conceptions quant aux acteurs/actrices devant être considéré.es comme faisant également partie de la protection de l'enfance ainsi que des tâches et responsabilités qu'ils assument dans la pratique de la protection de l'enfance.

Suivant la logique de la loi sur la coopération et l'information sur la protection des enfants (KKG), il faut inclure les acteurs/actrices suivant.es de la protection à l'enfance :

- ▶ Organismes publics et privés d'aide à l'enfance et à la jeunesse
- ▶ Structures d'aide aux handicapés
- ▶ Psychiatres de l'enfance et de la jeunesse
- ▶ Juge aux affaires familiales
- ▶ Police
- ▶ Services de santé : médecins, sages-femmes, autorités sanitaires
- ▶ Structures publiques de formation : établissements préscolaires et scolaires.

Organismes publics et privés d'aide à l'enfance et à la jeunesse

Comme exposé précédemment, l'aide à l'enfance et à la jeunesse est l'actrice-clé de la protection de l'enfance en Allemagne. Elle est légalement tenue de proposer des actions préventives et d'aide pour les enfants et leurs parents (§ 1 alinéa 3 Code social VIII). Parallèlement, il lui revient de remplir la mission de protection en cas de mise en danger du bien-être de l'enfant selon le § 8a Code social VIII. Les organismes publics d'aide à l'enfance et à la jeunesse, à savoir les services d'aide sociale et Offices de la jeunesse (Jugendamt), garantissent le bien-être et la protection des enfants et des jeunes à travers de nombreuses prestations. Ces prestations sont toutefois fournies, en vertu du principe de subsidiarité, prioritairement par les organismes privés de l'aide à l'enfance et à la jeunesse qui proposent diverses structures d'organismes et d'offres. A chaque fois que l'aide à l'enfance et à la jeunesse a connaissance d'indices pouvant indiquer une suspicion de mise en danger du bien-être d'un enfant ou d'un jeune, elle est dans l'obligation d'agir. La mission de protection s'est encore renforcée avec l'introduction de la loi fédérale sur la protection de l'enfance. La responsabilité générale revient cependant toujours aux services de l'Office de la jeunesse en tant qu'organisme d'aide publique à l'enfance selon le Code social VIII.

Structures d'aide aux personnes porteuses d'handicap

Les enfants et les jeunes porteurs d'handicap physique et/ou mental et qui bénéficient d'une aide à l'intégration conformément au Code social XII font désormais plus souvent appel à des services d'aide aux personnes porteuses d'handicap en ambulatoire et aussi de plus en plus en soins hospitaliers.



L'objectif annoncé est la réinsertion et la participation à la vie en communauté. Les questions relatives à la protection de l'enfance au sens large concernent ici essentiellement les questions de participation, de protection, d'égalité de traitement et d'inclusion, tels qu'elles sont exprimées dans la Convention des Nations Unies relative aux personnes porteuses d'handicap et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Psychiatres de l'enfance et de la jeunesse

Les enfants et les adolescents qui souffrent de maladies mentales et/ou sont victimes de traumatismes bénéficient d'offres de services de psychiatrie infantile et juvénile. Une des raisons fréquentes du placement de mineurs (= enfants et adolescents) dans des services de psychiatrie infantile et juvénile est la mise en œuvre d'une mesure d'aide à l'intégration selon le § 35 a du Code social VIII. Ce sont surtout les débats sur les traumatismes et leurs séquelles, peuvent avoir une influence considérable sur le développement ultérieur de l'enfant (cf. Schmid & Lang 2012), qui poussent la prise en charge psychiatrique des enfants et des adolescents à devenir partie prenante de l'aide à l'enfance.

Tribunal aux affaires familiales

En règle générale, ce sont d'abord les services de l'aide sociale à l'enfance qui accordent des aides destinées à assurer l'intérêt supérieur de l'enfance. Cependant, il découle du § 8a alinéa 2 du Code social VIII que les services d'aide sociale à l'enfance ont l'obligation de faire appel au tribunal aux affaires familiales (Familiengericht) lorsque des mesures relevant du juge aux affaires familiales s'avèrent nécessaires pour écarter une mise en danger du bien-être de l'enfant.

C'est par exemple le cas lorsque les détenteurs de l'autorité parentale (= en règle générale, les parents) refusent de participer aux mesures d'aide ou que des dispositions relatives au droit de garde sont nécessaires. Ainsi, selon Münder et al. (2013), le tribunal des affaires familiales joue un rôle central dans la protection de l'enfance. Le tribunal aux affaires familiales peut contribuer à clarifier la situation au moyen d'instruments juridiques, tels que l'ordonnance d'expertise. Par le biais d'obligations, de mandements et d'interdictions, il peut garantir la participation des personnes disposant de l'autorité parentale à la mise en œuvre des services d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Toutefois, les tribunaux aux affaires familiales ne sont pas autorisés à ordonner le versement de prestations au titre du Code social VIII. C'est l'Office local de la jeunesse qui décide de leur octroi.

Police

Le lien de la police avec les affaires de protection de l'enfance résulte principalement de son mandat de poursuite en vertu du Code pénal. S'il existe un soupçon de délit en rapport avec la protection de l'enfance, par exemple de mauvais traitements, la police est tenue de mener une enquête. Les enquêtes de police constituent la base des procédures judiciaires.



Services de santé : médecins, sages-femmes, autorités sanitaires

Les services de santé sont devenus un acteur important dans l'identification de situations relevant de la protection de l'enfance, notamment dans un cadre de protection préventive. Les consultations préventives pour les mères, les enfants et les jeunes permettent d'établir un contact régulier.

Les offres de la protection maternelle et infantile, comme par exemples les sages-femmes familiales, sont l'occasion d'un échange régulier entre les professionnels de la médecine et les enfants, les jeunes et les parents.

Des particularités physiques et/ou psychosociales peuvent ainsi être parfois détectées plus précocement et être prises en charge.

Enfin, dans des cas douteux sérieux, il est possible de faire intervenir les services d'aide à l'enfance et à la jeunesse.

Structures publiques de formation : établissements préscolaires et scolaires

Dans le cadre du débat sur la prévention précoce de la protection de l'enfance et sur l'ouverture et l'élargissement des rôles des établissements publics d'enseignement, les jardins d'enfants apparaissent de plus en plus comme une manière de créer un accès précoce aux parents. L'accès est assuré, par exemple, dans le cadre de partenariats éducatifs (cf. Bauer & Brunner 2006), par exemple par des offres d'aide précoce, la transformation de simples crèches en centres familiaux ouverts sur un public plus large ou encore des projets pilotes comme le programme Kita!Plus en Rhénanie-Palatinat. Outre les services d'éducation et de conseil, les crèches et garderies jouent un rôle important dans le cadre du § 8a Code social VIII dans la détection et l'identification de situations à risque. Ceci vaut également pour les écoles. La mission d'instruction y demeure certes la priorité. Toutefois, le § 3 alinéa 2 de la loi KKG mentionne spécifiquement les écoles comme étant partie intégrante des réseaux publics de la protection de l'enfance. En effet, les enfants et les jeunes passent une grande partie de leur temps à l'école. S'il y avait un besoin d'aide, il y a des chances que les enseignants le remarquent. À cette fin, en Rhénanie-Palatinat, des accords ont été conclus dans certaines districts et certaines communes avec les organismes locaux d'aide à l'enfance et à la jeunesse prévoyant une démarche contraignante en cas de soupçon de maltraitance (par exemple dans la circonscription de Trèves-Sarrebourg et dans la ville de Trèves).

En outre, ce sont surtout les réseaux entre ces acteurs qui jouent un rôle central dans les processus de protection de l'enfance, car ils peuvent promouvoir des processus d'échange, rendre les ressources plus facilement accessibles et mettre en évidence des perspectives. En Rhénanie-Palatinat, il s'agit par exemple des réseaux « Netzwerk Kinderschutz des Landkreises Trier-Saarburg » à Trèves-Sarrebourg, le « Netzwerk Kinderschutz Birkenfeld » ou le « Netzwerk Kinderschutz Worms ». Dans ces réseaux locaux qui sont aussi gérés par les coordinateurs/coordinatrices de l'organisme local compétent, se retrouvent les acteurs/actrices de la protection de l'enfance des secteurs mentionnés précédemment.



1.2.3 Modalités de financement

La mise en œuvre de la protection de l'enfance par le biais des mesures d'assistance est généralement assurée par les services d'aide à l'enfance et à la jeunesse, qui s'appuient sur les ressources financières du gouvernement fédéral, des Länder et des autorités locales (villes, communes et districts). En prenant en charge en moyenne 70% des coûts, les communes assument la majeure partie des coûts de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Les Länder eux-mêmes financent l'aide à l'enfance et à la jeunesse pour environ 29% et l'État fédéral supporte environ 1% des coûts (cf. collectif d'auteurs : Statistiques de l'aide à l'enfance et à la jeunesse 2019, p. 36)

Les dépenses totales de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ont plus que doublé dans la dernière décennie. Sur le montant total des dépenses de toutes les prestations sociales en Allemagne (= budget social) qui s'élevaient en 2018 à 1 003 milliards d'euros, les dépenses pour l'aide sociale à l'enfance et à la jeunesse représentent 51 milliards d'euros (cf. Destatis 2019b, p. 25).

Si l'on compare ces chiffres à ceux de 2017 (environ 43 milliards d'euros de dépenses totales pour l'aide à l'enfance et à la jeunesse), l'on constate que les coûts ont augmenté en un an d'environ 8 milliards d'euros (cf. Destatis 2019a, pp. 238).

Cette augmentation considérable des coûts repose essentiellement sur le fait que le champ d'action des prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse s'est fortement élargi notamment dans le secteur de la prévention et de la pédagogie précoce. L'augmentation des coûts est surtout due au développement de l'accueil public de jour des jeunes enfants ainsi qu'à l'augmentation des aides éducatives.

Avec environ 33 milliards d'euros, le secteur de l'accueil de jour des jeunes enfants représente de loin le poste de dépenses le plus important parmi les prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Les dépenses consacrées aux aides éducatives, et particulièrement les aides ambulatoires, ont aussi considérablement augmenté. Les aides éducatives représentent une part des coûts de 12,5 milliards d'euros (cf. Destatis 2019b, p. 25).

En Rhénanie-Palatinat, le montant total des coûts de l'aide à l'enfance et à la jeunesse s'élevait en 2018 à env. 2,5 milliards d'euros. Dans ce montant, 1,6 milliards d'euros sont à mettre au compte du secteur de l'accueil de jour des jeunes enfants et 650 millions d'euros du secteur des aides éducatives (cf. Destatis 2019b, p. 26).

Dans le cadre de l'aide à l'intégration des enfants et des jeunes, il existe différents droits à des prestations régis par différents organismes de prestation. Il s'agit, en dehors des organismes compétents pour l'aide sociale, entre autres des caisses d'assurance maladie et/ou d'assurance prévoyance.

Le financement y est organisé de manière extrêmement hétérogène. La prise en charge des coûts de l'aide à l'intégration selon les §§ 53 et suivants du Code social VIII (jusqu'au 31/12/2019), ou encore la deuxième partie du Code social IX (à compter du 01/01/2020), est assurée par l'organisme (supra)local d'aide sociale.



En Allemagne, les dépenses pour l'aide à l'intégration de personnes handicapées se sont élevées pour l'année à environ 19,75 milliards d'euros. En Rhénanie-Palatinat, elles s'élevaient à plus d'un milliard d'euros (Destatis 2019c).

Les dépenses pour les aides selon le Code social XII (Chapitres 5 à 9) ont augmenté dans les onze dernières années en Rhénanie-Palatinat d'environ 46 % : alors qu'elles s'élevaient en 2009 encore à un montant d'environ 805,9 millions d'euros, elles représentaient déjà en 2018 environ 1,3 milliard, dont plus d'un milliard pour les aides à l'intégration (Bureau Fédéral des Statistiques RLP 2019, p. 28 et suivantes).

1.2.4 Données chiffrées

Données chiffrées sur la protection de l'enfance en Rhénanie-Palatinat

L'augmentation de l'importance de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et, plus généralement, de la protection de l'enfance, qui a été soulignée à plusieurs reprises, se reflète dans le développement des soins à la petite enfance, dans l'expansion de la prévention de la petite enfance ainsi que dans le nombre croissant d'enfants et de jeunes reconnus comme étant à risque.

De plus en plus d'enfants fréquentent des structures publiques d'éducation, de formation et de prise en charge, pendant une période de plus en plus longue.

Environ un tiers des enfants de moins de trois ans fréquentent une crèche (Kita). Plus de la moitié de ces enfants ont une place à temps complet et près de 40 % de tous les enfants scolarisés en école primaire bénéficient de services d'accueil à la journée.

Le nombre total d'enfants dans les structures d'accueil a augmenté de près de 600 000 depuis 2007, passant de 3 015 492 à 3 614 642 (2018). Cela signifie que le domaine de l'accueil (précoce) des enfants est devenu le principal domaine de travail au sein de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et de nombreux concepts de protection préventive des enfants y trouvent leur application (cf. collectif d'auteurs : Statistique de l'aide à l'enfance et à la jeunesse 2019, p. 40 et suivante).

De même, le domaine de travail de la protection de l'enfance à proprement parler est devenu de plus en plus important ces dernières années. Les évaluations de mises en danger ont atteint leur maximum depuis le début des relevés statistiques : le nombre des procédures 8a s'élevait en 2018 à 157 271. En 2013, le nombre était encore juste au-dessus de 115 000 procédures. Entre 2017 et 2018, le nombre de cas de mise en danger du bien-être des enfants a augmenté en tout de 10%, étant précisé que la proportion des évaluations de dangers dits latents a augmenté de 15% entre 2013 et 2018. La proportion des évaluations de danger grave a augmenté pendant la même période de 5,9%.

Le groupe le plus important est constitué d'enfants entre trois et six ans : dans le domaine des évaluations de la mise en danger, une évaluation sur cinq concerne cette tranche d'âge. Le taux de mises en danger (= risques



aigus et latents pour le bien-être des enfants ; données indiquées pour 10 000 jeunes de moins de 18 ans) est passé en Rhénanie-Palatinat de 37,8 en 2017 à 45,9 par an (cf. KomDat 2019, pp. 9 et suivantes). Le nombre d'aides éducatives mises en place en Rhénanie-Palatinat a presque doublé entre 2002 et 2013. Si les chiffres sont restés presque stables dans le domaine des soins permanents et des aides (en partie) hospitalières, ce sont notamment les offres ambulatoires qui participent à cette augmentation (cf. groupe-projet 2ème rapport sur l'enfance et la jeunesse RLP, p. 149).

Dans leur vue d'ensemble, les données empiriques présentées confirment que des changements radicaux sont visibles dans les actions d'aide à l'enfance et à la jeunesse. L'augmentation massive des mises en danger du bien-être des enfants fait obstacle à une plus grande différenciation des offres de services préventifs en direction de la petite enfance (alors que les aides en ambulatoire sont considérées majoritairement comme adéquates et nécessaires pour écarter le danger).

Données chiffrées sur les aides à l'intégration selon le Code social XII pour les enfants ou les jeunes porteurs d'handicap physique ou mental

Le nombre de bénéficiaires de prestations d'aide à l'intégration selon le Code social XII est recensé sur l'ensemble du territoire allemand par le service des statistiques de l'aide sociale. En 2018, environ 943 000 personnes ont perçu une aide à l'intégration telle que prévue par le Code social XII. Leur nombre a augmenté de 3,5 % en 2018. On peut observer cette tendance à la hausse des recours à des aides à l'intégration depuis déjà plus d'une décennie (cf. Destatis 2020). En Rhénanie-Palatinat, pendant cette même année, 32 367 personnes, dont 4 951 de moins de dix-huit ans, ont bénéficié d'une aide à l'intégration. Avec 2 813 bénéficiaires mineurs en dehors des institutions, un nombre plus important d'enfants et de jeunes a bénéficié d'aides en ambulatoire (par rapport aux aides sous forme d'hospitalisation). 2 873 enfants et adolescents ont bénéficié en 2018 d'aides de pédagogie curative. Dans la même année, 2 218 enfants et adolescents ont été accueillis dans une structure hospitalière dans le cadre de l'aide à l'intégration selon le Code social XII. Par ailleurs, le nombre de mineurs ayant reçu une aide à l'intégration en dehors de structures hospitalières s'élève en 2018 à 2 813 (cf. Direction régionale de la statistique RLP 2019, p. 23).

Dans le contexte des efforts d'inclusion à l'échelle nationale et de leur mise en œuvre juridique, notamment par le biais de la loi fédérale sur la participation, ces développements indiquent que l'aide à l'intégration est de plus en plus sollicitée.

Données chiffrées sur la protection transfrontalière de l'enfance dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat

Les cas transfrontaliers relevant du domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, de l'aide aux handicapés et de la psychiatrie infantile et juvénile, désignés globalement par « Cas transnationaux de protection de l'enfance » dans le projet EUR&QUA, ne sont pas recensés systématiquement en Allemagne. La caractéristique du passage des frontières ne constitue pas un item de saisie dans les statistiques officielles si bien qu'il n'existe pas de données significatives sur le nombre de cas transfrontaliers de protection de l'enfance dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat.



Il est néanmoins possible d'estimer le nombre de cas à partir de la saisie statistique des placements durables de mineurs (= enfants et jeunes) en milieu hospitalier dans le cadre de la procédure Bruxelles IIa (juridiquement contraignante), ou au moins d'en estimer l'ordre de grandeur.

► L'article 56 de Bruxelles II a-VO prévoit une procédure de consultation à caractère contraignant en cas de projet de placement de mineurs dans un autre État dans lequel un enfant ou un adolescent n'a pas sa résidence habituelle. La procédure de Bruxelles IIa est une procédure de consentement dans laquelle l'autorité d'envoi responsable du dossier depuis l'étranger demande le consentement de l'État de réception par le biais d'une consultation de l'autorité centrale en Allemagne. Dans le cadre de la procédure de consultation, l'autorité centrale compétente examine, conformément au § 46.1 IntFamRVG, entre autres, si la réalisation du placement envisagé est dans l'intérêt supérieur de l'enfant ou de l'adolescent, notamment parce qu'il a une relation particulière avec le pays d'accueil concerné.

Tous les conflits familiaux déclarés officiellement sont recensés dans les statistiques nationales de l'Office fédéral de la justice. Dans ce répertoire figurent également toutes les procédures de consultation menées conformément à l'Art. 56 du Règlement Bruxelles IIa (ainsi qu'à la Convention européenne sur la protection des enfants et la Convention européenne sur la garde des enfants).

Le tableau ci-dessous montre le nombre de procédures en entrée et en sortie sur l'ensemble du territoire allemand selon le Règlement Bruxelles IIa. Ces chiffres donnent de premières indications sur les flux de transferts transnationaux, bien qu'il n'illustre pas explicitement les mouvements au sein de la Grande Région. Dans les statistiques de l'Office fédéral de la justice (cf. BfJ, 2019), il apparaît clairement que seul un petit nombre de placements transfrontalier depuis la Belgique, la France et le Luxembourg vers des structures allemandes de l'aide à la jeunesse est estimé comme étant approprié et nécessaire.

Schéma 2 : Aperçu statistique des procédures de consultation dans le cadre de la Convention de La Haye sur l'enlèvement d'enfants, de la Convention sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde et du règlement Bruxelles IIa de l'autorité centrale en Allemagne (Office fédéral de la justice).

Pays	Belgique	France	Luxembourg
Nombre total de cas	16	63	7
Procédures en sortie (S)	8	41	2
Procédures en entrée (E)	8	22	5
Fondement juridique			
Bruxelles IIa	16	63	7
Objet			
Placement transfrontalier (Art. 56 Bruxelles IIa)	Total 8 1 sortie	Total 8 7 sorties 1 entrée	Total 5 1 sortie 4 entrées



Source : Office fédéral de la justice (BfJ), 2019, aperçu des procédures transfrontalières dans le domaine de la protection de l'enfance

En Rhénanie-Palatinat, c'est l'Office régional pour la jeunesse qui est compétent pour l'exécution du Règlement Bruxelles IIa en cas de placement d'un enfant ou d'un jeune en milieu hospitalier dans les secteurs de l'éducation spécialisée et des soins permanents.

A notre demande, il nous a été indiqué qu'il n'existe aucune information sur des cas transnationaux pour le secteur des soins permanents. A l'inverse, selon les indications de l'autorité compétente pour le secteur du placement hospitalier dans des structures de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, plusieurs procédures Bruxelles IIa ont été réalisées conformément au « Règlement (CE) n° 2201/2003 - Compétence, reconnaissance et exécution des décisions en matière matrimoniale et dans les procédures de responsabilité parentale », comme le montre le tableau récapitulatif suivant.

Schéma 3 : Aperçu statistique des procédures Bruxelles IIa en Rhénanie-Palatinat, communiqué par l'Office régional pour la jeunesse de Mayence pour le secteur du placement hospitalier dans des structures de l'aide à l'enfance et à la jeunesse (Situation 2018)

Année	Nombre total	Etat-membre	Placement en Rhénanie-Palatinat
2012	2	1 Belgique 1 Luxembourg	2 x dans la région Interreg
2013	6	5 Luxembourg 1 Belgique	6 x dans la région Interreg
2014	8	6 Luxembourg 2 Belgique	7 x dans la région Interreg 1 procédure a été clôturée prématurément
2015	10 (dont 2 modifications des mesures)	10 Luxembourg	8 x dans la région Interreg 1 x en dehors de la région Interreg 1 procédure a été clôturée prématurément
2016	10	6 Luxembourg 3 Belgique 1 France	8 x dans la région Interreg 1 x en dehors de la région Interreg 1 procédure a été clôturée prématurément
2017	4, dont 3 prolongations	2 Luxembourg 2 Belgique	3 dans la région Interreg 1 x dans une collectivité non impliquée
2018	4 dont 2 prolongations	2 Luxembourg 2 Belgique	3 dans la région Interreg 1 x en dehors de la région Interreg

Les données de l'Office régional pour la jeunesse sur les procédures Bruxelles IIa en Rhénanie-Palatinat pour le secteur du placement hospitalier dans des structures de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ont pu être complé-



tées au cours de l'étude par des « contacts sur le terrain ». Selon l'organisme public du Luxembourg (situation 2019), 29 enfants ou jeunes ont été accueillis dans cinq structures, dont une structure pour handicapés, dans les deux régions Interreg Rhénanie-Palatinat et Sarre.

D'après les données de la psychiatrie infantile et juvénile de Luxembourg, cinq enfants ou jeunes originaires de ces deux régions Interreg y sont placés en milieu hospitalier (situation en 2018). Par ailleurs, les organismes publics frontaliers de l'aide à l'enfance et à la jeunesse de Rhénanie-Palatinat estiment qu'environ 50 familles ont déménagé du Grand-Duché vers la Rhénanie-Palatinat et relèvent désormais de la compétence des autorités publiques locales concernées.

Pour le moment, nous constatons ce qui suit : Les chiffres présentés officiellement sur les procédures Bruxelles IIa menées relativement à des placements hospitaliers entrants dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat, complétés par d'autres données informelles, ne permettent qu'une estimation approximative du nombre effectif des cas de protection infantile entrants et sortants.

Il faut supposer qu'il y a plus ou moins régulièrement des cas en entrée majoritairement depuis le Luxembourg, et dans une proportion nettement moindre depuis la partie orientale de la Belgique, dans lesquels la procédure de consultation prévue par le Règlement Bruxelles IIa n'est pas toujours appliquée. Il y a tout lieu de supposer que les transferts se situent dans une moyenne à deux chiffres.

Ce qui est caractéristique pour la région Interreg Rhénanie-Palatinat, ce sont les familles originaires du Luxembourg qui en règle générale parlent allemand et migrent pour des raisons diverses vers des communes frontalières. Certaines d'entre elle sont prises en charge par les organismes locaux compétents pour l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Dans le domaine de la protection transfrontalière de l'enfance, elles constituent le plus grand groupe transnational de destinataires.

Schéma 4 : Représentation schématique des flux de transferts dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat (2018)



	Affaires en cours	Affaires sortantes
Aide aux enfants et à la jeunesse & Aide aux personnes handicapées	29	Aucune
Psychiatrie infantile et juvénile	Aucune	5
Familles de Luxembourg dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat	50	

Les données présentes (bien que lacunaires) sur la protection transfrontalière de l'enfance dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat permettent d'établir avec prudence les premiers schémas de transfert de cas. En considérant les cas en entrée dans les domaines de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ainsi que de l'aide aux

porteurs d'handicap dans les deux régions Interreg Belgique de l'Est et Luxembourg, sur la base des procédures de Bruxelles Ila transmises, il est possible d'établir des chiffres de transfert relativement constants et dans une fourchette inférieure à deux chiffres. Pour les cas de sortie dans le domaine de la psychiatrie infantile et juvénile en direction du Luxembourg, on dispose d'indices montrant qu'ici aussi, le nombre de cas s'est stabilisé, mais toutefois à un niveau nettement inférieur.

1.3 Synthèse

La notion de protection de l'enfance n'est pas clairement définie. Au sens strict, elle désigne le droit d'intervention de l'État, mis en œuvre par les services de l'aide sociale à la jeunesse, dans des situations concrètes de mise en danger du bien-être de l'enfant.

Une interprétation plus large considère la protection de l'enfance comme une tâche qui incombe à la société dans son ensemble, dont les différents groupes d'acteurs et institutions concernés portent la responsabilité et qui vise à permettre à tous les enfants et adolescents de « bien grandir ».

Indépendamment de la ligne d'interprétation sous-jacente, la protection de l'enfance est liée de manière indissociable au concept social de bien-être et de l'intérêt supérieur de l'enfant. La garantie de ce bien-être doit être considérée comme le principe d'action directeur de toutes les activités menées dans le cadre de la protection de l'enfance. Comme les représentations du bien-être de l'enfant sont toutefois soumises à l'évolution historique de chaque époque ainsi qu'à des influences culturelles, il faut toujours s'entendre sur la définition de ce qui correspond à la protection de l'enfance dans un cas concret et sur la manière de la mettre en pratique.

En Rhénanie-Palatinat, et en général en Allemagne, on parvient à cette définition commune notamment en fondant sur le Code social VIII. Avec l'introduction de la loi dite de protection de l'enfance et de la jeunesse en 1990 se profile une orientation qui s'éloigne du caractère d'intervention publique réactive dans la responsabilité éducative parentale, notion qui était alors encore dominante, au profit de la promotion et de la protection préventive du bien-être des enfants et des jeunes. Ainsi, le primat éducatif revient aux parents et les interventions de l'État ne sont légitimées que dans des situations de mises en danger graves et immédiates du bien-être de l'enfant. Pour écarter une mise en danger (imminente) du bien-être de l'enfant, les parents se voient proposer des aides éducatives qui se déroulent dans la plupart des cas dans le milieu de vie de l'enfant ou du jeune (en ambulatoire) et dans lesquelles le travail avec les parents joue un rôle central. L'objectif prioritaire de toutes les prestations d'assistance est toujours l'instauration (voire la réinstauration) de l'autonomie de la famille. Par conséquent, un enfant ou un(e) jeune pourra être réintroduit dans sa famille, dès que cet objectif sera atteint.

Depuis quelques années, dans le cadre de la réflexion sur l'efficacité de la protection de l'enfance en Allemagne et des nouvelles dispositions juridiques comme la loi fédérale sur la protection de l'enfance, la fonction de contrôle de l'aide à l'enfance et à la jeunesse est de plus en plus appréciée. Ceci a permis de renforcer l'influence et le contrôle des deux phases de la vie que sont l'enfance et l'adolescence par des organismes publics.



Toutefois, en dehors de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, de nombreux autres acteurs/actrices sont compétents pour le bien-être et la sécurité des enfants et des jeunes. Ils constituent des réseaux pluridisciplinaires et élaborent des stratégies (nouvelles) de prévention et de minimisation des risques. Qui plus est, dans le cas où ces réseaux ne seraient pas en mesure d'empêcher une mise en danger du bien-être de l'enfant, les situations relevant de la protection de l'enfance sont examinées de près et traitées par des acteurs/actrices de différentes professions. En résumé : la protection de l'enfance ne peut réussir que par des concertations claires et transparentes entre tous les acteurs/actrices concernés et un partage des valeurs et des objectifs, ainsi que des structures de coopération fiables.

Le cadre institutionnel de la protection de l'enfance est un élément constitutif des parcours d'aides transnationaux actuels et des pratiques professionnelles des intervenants dans la région Interreg concernée. La région Interreg Rhénanie-Palatinat se caractérise par des cas en entrée depuis le Luxembourg et depuis la communauté germanophone de la partie orientale de la Belgique dans les domaines de la protection de l'enfance et de la jeunesse ainsi que de l'aide aux personnes porteuses d'handicap. Une autre particularité est constituée par les familles originaires du Luxembourg qui s'installent en Rhénanie-Palatinat dans des communes frontalières et y sont en contact à moyen terme avec le système d'aide à l'enfance et à la jeunesse. À l'exception des cas relativement rares de départ en psychiatrie infantile et juvénile vers le Luxembourg, ces cas en entrée sont donc caractéristiques pour la région Interreg Rhénanie-Palatinat. Par conséquent, la grande majorité des cas concernent des parcours d'aide transfrontaliers qui n'ont pas été initiés par les experts de Rhénanie-Palatinat eux-mêmes, mais plutôt des configurations de cas transnationaux auxquels est confronté le système d'aide en Rhénanie-Palatinat sans qu'il soit lui-même à l'origine du franchissement des frontières nationales.

On peut également formuler ces propos de manière plus accentuée : dans les transferts transfrontaliers, l'organisme en charge du dossier se trouve à l'étranger et y agit non seulement dans d'autres contextes juridiques mais aussi dans le cadre d'autres cultures de protection de l'enfance. Par conséquent, les parcours transnationaux sont bien souvent façonnés par des cadres institutionnels de la protection de l'enfance propres au pays concernée et donc aussi par des idées directrices, des méthodes et des compétences différentes. Comme il n'existe pas, à ce jour, de normes procédurales générales contraignantes pour le passage des frontières en matière de protection de l'enfance au sein de la région Interreg Rhénanie-Palatinat, le Règlement Bruxelles IIa représente le seul référentiel juridiquement contraignant pour les situations de transfert transfrontalier. La protection de l'enfance peut être assurée dans certains aspects majeurs par le biais de ce règlement. Ainsi, il résulte que le consentement des autorités centrales au placement d'un enfant ou d'un adolescent est obligatoire, afin qu'elles vérifient que ce transfert correspond bien à l'intérêt supérieur de l'enfant ou du jeune et que l'avis de celui-ci a été pris en compte dans la procédure à l'étranger. Dans cette situation, il faut considérer comme extrêmement problématique le fait qu'une telle procédure ne soit pas exécutée régulièrement et que par ailleurs, d'autres mécanismes transfrontaliers de protection et de qualité n'interviennent pas dans la Grande Région.



II. Les parcours transfrontaliers d'aide et les pratiques professionnelles

L'objectif de l'axe de recherche II est de procéder à une approche du phénomène des parcours transfrontaliers d'aide dans la Grande Région en échangeant sur la pratique, et de collecter de manière empirique des cas transfrontaliers de protection de l'enfance du point de vue des professionnels impliqués pour en tirer des conclusions importantes sur les raisons, les déroulements et les perspectives des dossiers transfrontaliers de protection de l'enfance.

2.1 Approche méthodologique

L'analyse empirique de la protection transfrontalière de l'enfance dans la Grande Région vue par les professionnels se trouve au centre du deuxième axe de recherche. L'étude est dirigée autour des questions suivantes :

- ▶ Quelles sont les représentations de la protection de l'enfance ?
- ▶ Comment arrive-t-on à des situations transfrontalières ?
- ▶ Comment fonctionne la collaboration transfrontalière ?
- ▶ Comment s'organise la protection du bien-être de l'enfance à l'échelle transfrontalière ?

Les interrogations relatives aux représentations de la protection de l'enfance et des circonstances motivant des transferts transfrontaliers ont pour objectif la communication, indépendamment des cas individuels, de connaissances et d'expériences spécifiques de professionnels du secteur de la protection transfrontalière de l'enfance dans la Grande Région.

Pour avoir un aperçu de base du phénomène de la protection transfrontalière de l'enfance dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat, des interviews d'ordre général sont réalisées dans une première phase de collecte avec des professionnels et des cadres d'organismes publics (supra)locaux et privés travaillant dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse en Rhénanie-Palatinat. Comme il s'agit notamment de mettre en lumière des connaissances d'experts dans le domaine de la protection de l'enfance, l'instrument d'enquête retenu a été l'interview d'experts (cf. Meuser & Nagel 2005). Nous disposons de huit interviews ciblées avec des experts, réalisées avec des professionnels de l'Office régional de la jeunesse et des cadres d'organismes publics et privés de l'aide à l'enfance et à la jeunesse en Rhénanie-Palatinat.



Par le biais du questionnement de ces expert(e)s, il est possible d'avoir accès à une forme particulière de savoir, ce qu'on appelle les connaissances du mode de fonctionnement. Il faut comprendre sous cette notion une connaissance spécifique des relations et des procédures institutionnelles sous forme de réglementations formalisées et de routines informelles dans les organisations, les réseaux et en politique. Les cas concrets sont analysés sur cette base dans une deuxième phase de l'enquête. Pour ce faire, trois partenaires du projet (l'Université de Trèves, l'Université de Luxembourg et la htw de la Sarre) se sont unis pour former une communauté transnationale de recherche. La raison de cette collaboration réside dans le nombre comparativement élevé et constant de transferts entrants de dossiers provenant du Luxembourg dans ces deux parties germanophones de la région Interreg. Pour étudier les dossiers sous divers angles, la communauté de recherche s'est entendue sur une stratégie commune de collecte des cas et d'évaluation. L'objectif était la « collecte duale » de ces cas. Il s'agissait d'interroger les professionnels des deux pays en charge des différents cas pour analyser quand, comment et pour quelles raisons des parcours transnationaux d'aide sont initiés et comment s'organise le traitement des dossiers dans leur dimension transfrontalière. Puisque l'on s'intéressait surtout aux expériences acquises dans le traitement transfrontalier de dossiers ainsi qu'aux points de vue et aux évaluations individuels des professionnels impliqués, l'approche des pratiques professionnelles se fait à nouveau au moyen d'interviews. Les questions relatives aux pratiques professionnelles du cas de figure et du traitement du cas visent en particulier à mettre en lumière des perceptions subjectives, des points de vue, des opinions, des motivations et des orientations d'action si bien que le choix s'est porté ici sur l'interview centrée sur la problématique (problemzentriertes Interview) telle que préconisée par Witzel (1985). Cette méthode permet de collecter des actions et méthodes de travail individuelles. Elle se caractérise par un centrage particulier sur le problème en tant « qu'orientation du chercheur sur une problématisation sociale pertinente » (id., p. 230). Le but de cette orientation sur les processus est d'identifier l'avis de la personne interrogée sur le contexte problématique. Pour éviter toute confusion entre interprétation et pratique éprouvée, aucune interprétation explicite ne fait toutefois l'objet du questionnement mais des récits spontanés et d'un contenu riche sont générés par le stimulus ouvert (cf. Maiwald 2003, p. 155 et suivante). Dix interviews liées à des cas ont été menées avec un total de 13 professionnels à partir de ce référentiel théorique. L'échantillonnage s'appuie sur l'idée directrice du Theoretical Sampling (cf. Glaser & Strauss 1967, p. 61). Dans une certaine mesure des cas ont pu être collectés selon le principe de la saturation théorique. Comme l'approche du domaine s'est toutefois révélée de plus en plus difficile, quelques cas ont également été sélectionnés en fonction du critère de la disposition des professionnels à collaborer au projet de recherche.

Dans chaque interview, on s'intéresse à un cas transfrontalier spécifique qui est présenté de manière détaillée par la personne interrogée. Au total, neuf cas en entrée dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ont pu être collectés, parmi lesquels deux cas de familles qui ont transféré leur lieu de vie durablement vers la région Interreg Rhénanie-Palatinat et y ont bénéficié d'une aide sociale. Dans les sept autres cas, il s'agit de six placements hospitaliers et d'une mesure d'aide ambulatoire. Ces cas étaient déjà en partie résolus au moment de l'enquête. Pour les autres, la mesure d'aide n'est pas encore achevée. En outre, il a été possible de relever un cas d'hospitalisation relevant de l'aide aux personnes handicapées. En plus des interviews liées aux cas, deux autres cas en entrée relevant de l'aide à l'enfance et à la jeunesse sont disponibles pour l'analyse sous la forme de dossiers de cas.



L'évaluation de la base de données s'effectue en analysant le contenu. La méthode d'analyse du contenu s'appuie sur la procédure proposée par Mayring (2015, pp. 97 et suivantes) en vue d'une structuration déductive selon des critères définis à l'avance. Les données sont alors synthétisées selon les quatre questionnements de recherche indiquées plus haut. En outre, certains passages significatifs de chaque entretien ont été évalués au moyen d'une analyse séquentielle afin de reconstituer les perspectives spécifiques du cas sur sa propre pratique professionnelle (cf. Maiwald 2013, p. 158).

2.2 Résultats empiriques

Des facteurs déterminants détachés des cas individuels et des logiques de parcours transnationaux dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat sont tout d'abord définis sur la base des données actuelles (2.2.1). Il est particulièrement intéressant de se poser la question de savoir quand les transferts transnationaux ont lieu dans le cadre de la protection de l'enfance et quelles en sont les causes associées. La reconstruction de l'interview en rapport avec le cas permet de définir un schéma caractéristique du déroulement des parcours transfrontaliers d'aides (2.2.2). L'analyse reconstructive des pratiques professionnelles exposées de manière empirique (2.2.3) éclaire finalement le point de vue et l'orientation de l'action des acteurs professionnels dans des situations concrètes de protection transnationale de l'enfance. Enfin, les résultats centraux résultant de l'axe de recherche II sont rassemblés et mis réciproquement en relation (2.3).

2.2.1 Facteurs déterminants et logiques des parcours transfrontaliers d'aide

Dans une première approche, la base de données est évaluée quant aux facteurs déterminants et aux logiques des parcours transfrontaliers d'aide. A cette fin, ont été utilisées aussi bien les interviews à caractère général que les interviews en rapport avec des cas. Les professionnels interrogés évoquent dans ces interviews des références fondamentales, des suppositions et des expériences liées aux cas transfrontaliers de protection de l'enfance ainsi que leurs expériences concrètes du traitement transnational des dossiers. Comme nous l'avons déjà expliqué plus en détail (cf. Chapitre I), à part quelques cas de placement d'enfants ou d'adolescents en psychiatrie infantile et juvénile au Luxembourg, il convient de partir du principe qu'en Rhénanie-Palatinat il n'y a que des dossiers en entrée, en provenance du Luxembourg et en nombre plus restreint en provenance de la partie orientale de la Belgique. Cette supposition s'appuie sur les chiffres communiqués par l'Office régional de la jeunesse, les services de l'aide sociale et diverses structures d'accueil. Les données empiriques actuelles donnent des indications sur ces cas en entrée signalés par le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et le domaine de l'aide aux handicapés. Pour l'essentiel, on peut mentionner trois raisons majeures de parcours transfrontaliers d'aide dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat.



a. Aspects structurels

Pour des raisons structurelles, il se produit régulièrement des parcours d'aide transnationaux. De l'avis des professionnels interviewés, le Luxembourg et également la Belgique ne disposent pas d'assez d'offres ou de places d'accueil dans des structures. Toutefois, une extension croissante des structures d'offres se dessine clairement au Luxembourg dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Ceci pourrait expliquer que quelques structures notent déjà un recul des chiffres d'occupation des places. Indépendamment de cela, de nombreux indices semblent indiquer que les placements sont contingentés et que les placements à partir du Luxembourg ordonnés par le tribunal pour enfants y jouent un rôle important.

« Nous avons un nombre incroyable d'enfants du Luxembourg précisément parce que le Luxembourg NE DISPOSAIT PAS de cette forme d'aide à la jeunesse. Le Luxembourg n'avait donc en fait pas de groupes d'aide intensive classiques tels que nous les proposons ici, si bien que le Luxembourg nous a très fortement sollicités sur ce point. » (FÜ8, l.5-8).

b. Aspects socio-pédagogiques

Deuxièmement, l'accueil transfrontalier est lié à des offres en partie spécialisées de quelques structures de l'aide à l'enfance et à la jeunesse en Rhénanie-Palatinat. Les analyses reconstructives de cas mettent en évidence que la décision des professionnels en charge des dossiers en vue d'un accueil en dehors du pays d'origine repose largement sur l'offre pédagogique particulière des structures de l'aide à l'enfance et à la jeunesse en Rhénanie-Palatinat.

« Nous avons ici quelqu'un qui, comme c'est souvent le cas, ne trouve plus sa place dans le système scolaire. Est-ce que vous pouvez vous en charger ? [...] et nous par contre, nous avons une autre offre pour les autistes Asperger » (FÜ1, l. 49-53)

Dans ces cas-là, il est certes possible de continuer à traiter le dossier au sein de la région d'origine, mais toutefois pas dans le cadre d'aides jugées comme particulièrement adéquates. L'idée de franchir la frontière émane de plus en plus souvent de certains professionnels qui comparent entre elles les offres d'aides dans les différentes parties de la région Interreg et qui décident sur cette base de l'aide qui permettra une prise en charge optimale.

c. Aspects spécifiques au public intéressé

Troisièmement, des mouvements transnationaux de familles entières sont caractéristiques de la région Interreg de Rhénanie-Palatinat. Il s'agit de familles luxembourgeoises qui quittent leur pays d'origine pour diverses raisons afin de s'installer définitivement en Rhénanie-Palatinat. Troisièmement, des mouvements transnationaux de familles entières sont caractéristiques de la région Interreg de Rhénanie-Palatinat. Il s'agit de familles luxembourgeoises qui quittent leur pays d'origine pour diverses raisons afin de s'installer définitivement en Rhénanie-Palatinat. Ceci se passe majoritairement dans des communes frontalières de Rhénanie-Palatinat. Essentiellement deux districts frontaliers sont particulièrement confrontés à ce phénomène de « familles trans-



fuges de systèmes » qui migrent dans différents cas de figures vers la Rhénanie-Palatinat et entrent alors en contact avec les autorités de Rhénanie-Palatinat.

« Parfois des familles font leur apparition, par le biais de la crèche, de l'école, hum (2), en raison de particularités des enfants ou du fait des enfants eux-mêmes, qui se sont adressés quelque part, par exemple au psychologue scolaire. Alors, ces cas deviennent réels. » (FÜ6, l. 55-57)

Ce que presque toutes ces familles ont en commun, c'est l'histoire de leur situation. En général, déjà avant de franchir la frontière, elles étaient en contact plus ou moins intense avec les autorités luxembourgeoises. Certaines familles ont informé les autorités de leur déménagement, d'autres ne le leur ont pas signalé. Ceci contribue à ce que la transmission aux services de l'aide sociale de Rhénanie-Palatinat d'informations pertinentes pour la poursuite qualifiée du traitement du dossier se fait souvent de façon non systématique ou avec du retard. Le passage de la frontière par ces familles est majoritairement interprété par les professionnels interrogés comme une tentative des parents (ou des familles) d'échapper à des « interventions » d'autorités luxembourgeoises et à profiter des structures d'aide allemandes.

« En ambulatoire, ce sont souvent des familles qui, bah, sont venues ici parce qu'elles n'avaient plus les moyens de vivre au Luxembourg et qu'ici justement, précisément là-haut dans les régions les plus proches de la frontière, bah, elles trouvent à se loger moins cher. Ça, c'est une chose, mais nous avons aussi en ambulatoire des familles qui fuient effectivement les services d'aide sociale à la jeunesse, (2) hum qui disent vraiment : Si nous étions restés là-bas, alors, ça aurait été évident qu'ils auraient pris l'enfant en charge ou qu'ils nous l'auraient retiré ! » (FÜ4, l. 154-157).

En dehors des aspects mentionnés, on trouve des aides transfrontalières en relation avec d'autres cas de figure familiaux transnationaux. On observe ainsi par exemple communément des parcours de vie transfrontaliers de familles qui vivent dans une partie de la région Interreg mais dont la sphère de vie s'étend régulièrement au-delà des frontières territoriales. Pour ces publics, le recours transfrontalier à des offres de formation et de prise en charge de l'aide à l'enfance et à la jeunesse est à l'ordre du jour, mais ceci n'entre pourtant pas systématiquement dans le cadre du projet EUR&QUA. C'est ainsi qu'il existe par exemple entre les deux régions Interreg Luxembourg et Rhénanie-Palatinat une quantité d'aides transnationales (utilisées mutuellement) dans le domaine de la prise en charge de jour des jeunes enfants ou de la scolarisation d'enfants et de jeunes (cf. projet de recherche CHILD).

2.2.2 Les phases des parcours transfrontaliers d'aide

Au cours de l'analyse des cas individuels collectés, on peut définir dans une perspective de systématisation des phases caractéristiques des parcours transfrontaliers d'aide. La subdivision d'ordre général s'appuie sur un point commun existentiel de tous les cas transnationaux de protection de l'enfance (observés de manière empirique) :



► Tous les cas étudiés, aussi différents que soient leurs caractéristiques individuelles, ont pour point de départ un besoin spécifique qui ne peut plus être satisfait dans le cadre de l'offre de services existante au sein d'une région. La raison de l'action initiée par les professionnels ou par les familles est la recherche d'une solution à un problème qui n'est pas couvert par la gamme de services déjà existants ainsi que la possibilité de retrouver une marge d'action en franchissant les frontières territoriales.

Schéma 5 : La logique des parcours transfrontaliers d'aide



Sur la base de la reconstruction des données empiriques, on peut distinguer des phases spécifiques de parcours transnationaux d'aide, ayant été initiés par les professionnels. Dans l'idéal, les parcours transfrontaliers d'aide passent par sept étapes. Les résultats actuels montrent toutefois que bien souvent dans la pratique de la protection de l'enfance, toutes les étapes ne seront pas parcourues et qu'elles se différencient (ou peuvent se différencier) dans leur configuration technique ainsi que leur disparité, par exemple en ce qui concerne la garantie des droits des enfants et des parents et les pratiques de coopération transnationale.

Schéma 6 : Les phases des parcours transfrontaliers d'aide



Les « phases des parcours transfrontaliers d'aide » sont détaillées ci-dessous.

1. Phase « Signalement initial »

L'aide transfrontalière dans la protection de l'enfant est généralement précédée d'un signalement initial. En d'autres termes, souvent le passage d'une frontière nationale n'est pas le point de départ du cas. Dans la plupart des cas, le système d'aide de la région qui envisage le transfert s'occupe déjà depuis assez longtemps du cas. Le recours à une aide transfrontalière a été généralement précédé de (plusieurs) propositions d'aide dans la région d'origine qui n'ont toutefois pas obtenu l'effet recherché.

2. Phase de clarification du problème et recherche d'une solution

Au cours de la clarification du problème, on diagnostique un besoin d'aide qui ne peut plus être couvert par le spectre de prestations existant dans une région. Le cas est ensuite défini en tant que problème et il est classifié dans le système régional d'aide comme « ne pouvant plus être traité ». Le passage de la frontière devient maintenant l'option de poursuite pédagogique (le cas échéant la seule ou l'ultime option). Le passage de la frontière peut donc être interprété comme l'expression d'une stratégie innovante de gestion et comme suite donnée au parcours d'un cas qui ne peut plus être géré en interne dans le pays d'origine. Beaucoup de ces familles dites « transfuges de systèmes » étaient, comme exposé précédemment, déjà en contact étroit avec les autorités luxembourgeoises avant de franchir la frontière, et il n'est pas rare qu'elles quittent leur pays d'origine immédiatement avant l'intervention d'une autorité dans leur système familial.

3. Phase de préparation

La recherche d'une offre adaptée varie nettement selon les cas. Elle se déroule en grande partie de manière non systématique, surtout lorsqu'il n'existe pas encore de routines de transfert liées aux personnes et/ou aux structures. Là où ces routines se sont déjà bien établies, les procédures de recherche sont plus systématiques. La mise en place de telles routines est étroitement liée aux personnes appelées personnes-clés ou « gardiens de la porte » (gatekeeper). Il s'agit là d'un cercle relativement restreint de personnes qui s'occupent généralement depuis de nombreuses années de l'organisation de la protection de l'enfance dans le pays de départ. Dans ces cas, les transferts se déroulent souvent de manière informelle, par ex. par téléphone ou par courriels. La nature de la routine de transfert ne repose pas seulement sur la connaissance réciproque des professionnels des deux côtés des frontières mais se fonde en général sur une relation de confiance. S'y ajoute le fait que certaines structures de la Grande Région font une publicité ciblée de leurs aides au niveau transfrontalier et, de l'avis de plusieurs professionnels, aspirent à un monopole social des services dans la Grande Région.

4. Phase de transmission du dossier

Après avoir trouvé dans la Grande Région une offre d'aide sociale envisageable, la transmission transfrontalière du dossier est lancée. On note alors au cas par cas des différences relativement importantes qui sont en rapport aussi bien avec les cultures d'organisation des structures concernées des deux côtés de la frontière qu'avec les comportements des professionnels impliqués et leur engagement personnel. Le transfert du cas



commence généralement par les dossiers, qui sont transmis à des degrés divers et souvent non traduits (= illustration de la barrière linguistique). Dans certains cas, il n'y a cependant pas de transmission de dossier. C'est dans la phase de transmission du dossier qu'ont lieu les échanges personnels (le cas échéant pour la première fois) entre le spécialiste qui transmet le dossier et le spécialiste qui traitera le cas à l'avenir. La communication est souvent rendue plus difficile par le fait que la langue nationale de l'autre interlocuteur n'est pas comprise (une autre illustration de la barrière linguistique déjà constatée). A ceci s'ajoutent de fortes disparités dans les représentations conceptuelles et les positionnements techniques sur les perspectives de traitement des dossiers et donc des processus associés pour garantir la protection de l'enfant. En résumé, plus la transmission s'effectue de manière qualifiée et plus les attentes réciproques sont énoncées en toute transparence « d'égal à égal », plus le traitement du dossier s'organise de manière prévisible et sûre au profit de l'enfant ou du jeune.

5. Phase de traitement transfrontalier du dossier

Le traitement transfrontalier du dossier peut s'organiser de manière extrêmement différente selon le cas. Il faut constater fondamentalement que le traitement de dossiers transfrontaliers par les professionnels interrogés est toujours ressenti comme un défi particulier dans leur quotidien qui est associé à divers obstacles et incertitudes. Les doutes se fondent d'abord sur une insuffisance des compétences linguistiques des professionnels concernés dans la région d'origine et la région d'accueil et de la constitution organisationnelle de la protection de l'enfance dans l'autre région Interreg concernée. Le fait que les lois, la configuration et les compétences du système d'aide de l'autre pays ne sont pas (ou pas bien) connues dans l'autre pays y contribue largement. Les doutes sont en outre les conséquences de représentations à caractère normatif de la protection de l'enfance et spécifiques à la région, et des cultures d'organisation et professionnelles qui y sont liées.

Le traitement transnational des dossiers est qualifié de « bon » par les professionnels interrogés lorsque des structures organisationnelles (des ressources telles que du temps, du personnel qualifié, etc.) permettent un traitement transnational des dossiers et une planification transfrontalière transparente du cas pour toutes les personnes impliquées. La condition préalable est alors la connaissance détaillée des compétences, une représentation commune du cas et enfin la reconnaissance de la nécessité de méthodes coopératives dans la pratique de la protection de l'enfance. Ceci va de pair avec la présence d'interlocuteurs/interlocutrices stables avec lesquels il est possible de communiquer dans une langue commune, ce qui garantit des échanges réguliers. Plus précisément exprimé : l'élaboration des contenus et l'intensité de la coopération transfrontalière dépendent du système et des individus. Les évaluations des dossiers peuvent varier considérablement en raison de la différence de compréhension. Les organisations d'accueil procèdent partiellement à de nouvelles évaluations de dossiers, même lorsque des documents ont été échangés auparavant. Au fil de toutes les interviews, les traitements transfrontaliers de dossiers sont décrits par les acteurs/actrices impliqués comme extrêmement gourmands en termes de ressources.

6. Phase de retour du dossier

La planification de la poursuite de l'assistance dans le pays d'origine est idéalement effectuée avant le retour dans le cadre d'un effort de coopération entre les organisations d'accueil et d'origine, bien que le degré de coo-



pération varie considérablement d'un cas à l'autre. L'analyse des données empiriques donne à penser que la perspective d'un retour du dossier dans la région d'origine ne fait pas toujours l'objet d'une réflexion commune évidente et systématique dès le début. Cette circonstance s'illustre notamment par le fait que les questions de rapatriement ne se posent souvent que lorsque les bénéficiaires atteignent la majorité, car c'est généralement à ce moment que le financement par la région d'envoi n'est plus garanti. De ce fait, le retour dans son pays d'origine se révélera problématique pour le jeune, en ce qu'il sera par exemple confronté à une importante divergence structurelle dans les systèmes scolaires entre les régions d'origine et d'accueil.

7. Phase de poursuite du traitement du dossier dans le pays d'origine

Les explications données dans la phase précédente sont également pertinentes pour la phase d'une éventuelle poursuite du traitement du dossier dans la région d'origine.

Étant donné que la perspective du rapatriement n'est souvent pas systématiquement prise en compte dès le départ dans la pratique de la protection de l'enfance, on observe souvent, à de très rares exceptions près, des ruptures (éventuellement ultérieures) dans le contenu et le calendrier de la gestion des dossiers. Les retards sont généralement dus à des problèmes d'adaptation liés au système (par exemple, en matière de formation continue ou de recherche de formation dans le pays d'origine).

Que doit-on en retenir en résumé ? Le traitement transfrontalier (ou sa poursuite) de cas transnationaux de protection de l'enfance place les organisations et les spécialistes face à des exigences et des défis en partie non négligeables. Les structures organisationnelles ne sont souvent pas (encore) adaptées au traitement transnational de dossiers. En même temps, l'on constate le manque de directives transfrontalières et de normes de procédures si bien que le traitement des parcours transfrontaliers d'aide varie fortement selon les cas. La conséquence essentielle de ces variations est que le traitement transnational des dossiers de protection de l'enfance dépend des pratiques professionnelles des acteurs/actrices impliqués dans le dossier.

2.2.3 Pratiques professionnelles

La reconstruction des pratiques professionnelles dans la protection transfrontalière de l'enfance dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat fait apparaître qu'elles se rapportent aux situations de protection de l'enfance dans lesquelles la frontière n'a pas été franchie à l'initiative du service concerné. Ceci explique que les professionnels opérant dans la région d'accueil font face dès le début de la transmission du dossier à la décision d'autres acteurs/actrices étrangers et doivent agir en conséquence. La base de données empiriques permet d'identifier différentes pratiques professionnelles qui sont un élément constitutif pour le traitement des dossiers transfrontaliers dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat.

- ▶ La représentation de la protection de l'enfance comme point de départ des pratiques professionnelles dans la protection transfrontalière de l'enfance



L'évaluation des interviews réalisées avec les professionnels opérant dans la protection de l'enfance fait apparaître qu'il existe selon eux des acceptions différentes de la protection de l'enfance de part et d'autre de la frontière avec le Luxembourg. Au contraire, entre les deux régions Interreg Rhénanie-Palatinat et la partie orientale de Belgique les positions en ce qui concerne la protection de l'enfance sont en règle générale compatibles. Alors que la loi allemande sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse (Code social VIII) présente un caractère préventif et orienté sur la famille, les professionnels de Rhénanie-Palatinat critiquent surtout le caractère d'intervention restrictive du droit luxembourgeois en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse. En outre, ils soulignent la nette différence entre leurs propres vues et celles des partenaires de l'autre région Interreg avec qui ils coopèrent, qui se reflète notamment dans les différents schémas nationaux de classification des systèmes de protection de l'enfance et exerce une influence décisive tant sur la coopération transfrontalière que sur la garantie de la protection de l'enfance dans ses dimensions transfrontalières.

Mais même au sein de la Rhénanie-Palatinat on peut trouver des conceptions de la protection de l'enfance qui s'orientent plus sur les structures ou encore sur la personne. Celles-ci vont de la compréhension du concept de protection de l'enfance en tant que tâche sociopolitique à la compréhension du mandat d'intervention dans des situations dangereuses concrètes. Dès lors il convient de parler non seulement de divergences dans les conceptions de la protection de l'enfance entre les différentes régions Interreg mais également à l'intérieur d'une même région.

Un indicateur qui revêt une grande importance pour la présentation des professionnels de la protection de l'enfance est l'environnement organisationnel, car il existe différents mandats institutionnalisés d'action et de traitement selon l'organisation à laquelle ils appartiennent. Dans ce contexte, les orientations des experts interrogés en matière de protection de l'enfance peuvent être placées sur un continuum allant d'une protection

de l'enfance axée sur le danger jusqu'à une protection axée sur l'environnement social en passant par un axe plutôt familial.

Les professionnels de Rhénanie-Palatinat décrivent le passage de frontières nationales en matière de protection de l'enfance comme un phénomène ambivalent. D'un point de vue (juridique) allemand, les enfants doivent être protégés en premier lieu dans leur propre pays (§ 27 alinéa 2 Code social VIII). Le franchissement de frontières doit alors rester l'exception absolue. Cette disposition de la loi relative à l'enfance et à la jeunesse se reflète aussi dans les évaluations des professionnels quant au recours à des aides sociales transfrontalières pour les enfants et les jeunes. D'une part, les mesures de protection de l'enfance sont certes évaluées comme positives si elles ouvrent à l'enfant ou au jeune la possibilité de bénéficier d'une aide adéquate et nécessaire qui n'existe pas sous cette forme dans son pays d'origine. Toutefois, d'autre part, les risques en lien avec la garantie de la protection de l'enfant sont aussi soulignés. Ce sont surtout les risques de déracinement, d'éloignement de l'environnement familial et de la problématique de la possibilité d'un retour, notamment du fait de l'incohérence des systèmes scolaires. On considère par ailleurs comme très problématique le fait que l'enfant ou le/la jeune ne soit pas impliqué dans la décision de placement à l'étranger et qu'il n'est pas possible de coopérer dans la mesure nécessaire avec les parents dans le pays d'origine. Indépendamment de ceci, d'un point de vue des droits



de la protection de l'enfance, il est considéré comme positif que le pays d'origine conserve la compétence pour le traitement du cas.

En synthèse, on constate chez les professionnels de la région Interreg Rhénanie-Palatinat des perceptions et des approches différentes des cas transfrontaliers de protection de l'enfance. Fondamentalement, les dossiers transfrontaliers de protection de l'enfance placent les professionnels face à des défis d'un niveau remarquablement élevé qui sont décrits comme particulièrement exigeants en termes de travail et de ressources en comparaison avec les dossiers nationaux de protection de l'enfance et sont liés en même temps à un niveau élevé d'incertitudes. Dans la pratique du traitement transfrontalier des dossiers, on constate dans ce contexte dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat deux tendances contradictoires qui peuvent être appréhendées par la suite comme des tendances à la réduction et à l'élargissement de la collaboration. Les moments déstabilisants du traitement des dossiers transfrontaliers conduisent dans quelques cas à des tendances marquées de réduction de la complexité et à des réductions de responsabilité. On distingue essentiellement les pratiques suivantes en tant que stratégies dites de réduction :

a. L'invocation des frontières

Les professionnels invoquent majoritairement les frontières nationales mais aussi des limites de la profession et du système pour prendre plus ou moins nettement leurs distances avec ceux qui sont en face, à savoir des professionnels étrangers impliqués dans le dossier et aussi du système de protection de l'enfance dans la région d'origine.

Quand ils invoquent des frontières, il s'agit donc essentiellement de délimiter leurs évaluations personnelles et leur propre action vis-à-vis de leur collègue de l'autre côté. Ceci s'accompagne donc d'une dévaluation implicite des acteurs/actrices professionnels d'une autre partie de la région Interreg. C'est ainsi que par exemple, des diagnostics déjà posés et des mesures déjà prises sont remises en question, voire, dans de rares cas, le professionnalisme des intervenants de la région d'origine est mis en doute. Des questions relatives à la reconnaissance et à l'estime mutuelles y sont directement liées, ces deux appréciations étant déterminantes pour la mise en place et le développement de structures efficaces.

b. Travailler côte à côte

L'invocation de frontières conduit à occulter une discussion avec « l'autre », le cas échéant avec l'inconnu, au niveau des structures et des relations humaines. Ceci contribue en définitive à ce que les acteurs/actrices et les organisations de la région transférant le bénéficiaire ne sont plus considérés comme des partenaires de coopération « d'égal à égal » lors du traitement des dossiers mais comme des concurrent(e)s et/ou des facteurs de perturbation de leur propre pratique de la protection de l'enfance.

Dans de tels cas, le traitement des dossiers transfrontaliers se caractérise essentiellement par un mode de travail en côte à côte au lieu d'un travail l'un avec l'autre. Bien entendu, on risque alors de perdre de vue l'intérêt de l'enfant, du jeune et des parents ainsi que leurs besoins.



c. Le fractionnement des dossiers

En combinaison avec les pratiques décrites ci-dessus, cela signifie que dans de nombreux cas, seule une partie limitée de la situation globale de protection de l'enfance en termes de personnel, de contenu et de temps est considérée comme un cas «distinct», dans sa dimension transfrontalière et comme nécessitant une attention particulière.

Il s'agit généralement de l'enfant lui-même, mais uniquement pour la période où il est pris en charge dans sa propre institution. L'historique du cas dans la région Interreg d'origine est ensuite bien souvent laissé en grande partie de côté, et ce de manière intentionnelle ou pas. Selon les cas, cela tient au fait que des barrières linguistiques « font obstacle » à la communication et/ou que des informations de la région d'origine ne sont pas intégralement accessibles. Certains professionnels ressentent ce fait comme une lacune, d'autres ne le remettent pas en question. La tendance au fractionnement du dossier recèle naturellement des potentiels importants de risques pour la garantie du bien-être de l'enfant. Il existe ainsi le risque que l'environnement social de l'enfant ou du jeune, en particulier ses parents, sortent du champ de vision. Par ailleurs, ceci peut avoir comme répercussion importante le fait que souvent le traitement du dossier n'est pas planifié à long terme et que cela empêche l'option la plus souvent souhaitée d'un retour de l'enfant ou du jeune dans sa famille.

Les tendances d'une réduction des cas de figure et de la responsabilité esquissées ici sont liées à un objectif de réduction de la complexité qui sert à éliminer les incertitudes dans la pratique de la protection de l'enfance et à permettre d'instaurer (à nouveau) une sécurité d'action. Si de telles stratégies agissent (ou peuvent agir) parfaitement à court terme en allégeant l'action et la responsabilité, elles entraînent à long terme des problèmes importants de traitement des dossiers dans leurs aspects transfrontaliers, notamment en ce qui concerne la réintégration dans la région d'origine.

D'un autre point de vue finalement inverse, on peut aussi cependant comprendre les incertitudes et les exigences des traitements de dossiers transnationaux étroitement liées à la protection transnationale des enfants comme une opportunité considérable d'innovation en matière de protection de l'enfance dans la Grande Région. Si l'on considère les dossiers transfrontaliers de protection de l'enfance dans l'extrême complexité de leur multiplicité et de leur problématique différemment sous cet angle, on peut distinguer les pratiques professionnelles suivantes :

d. Franchir les frontières

Les frontières perçues (in)directement par les professionnels de la protection de l'enfance (par exemple les frontières nationales, les limites des systèmes de la protection de l'enfance, les limites des cultures professionnelles et organisationnelles) ne sont pas comprises comme des barrières et ne sont donc pas utilisées pour prendre ses distances vis-à-vis des autres acteurs/actrices, mais servent de miroir renvoyant une image. En s'intéressant de manière approfondie aux questions du travail transfrontalier, avec des axes différents de représentations de la protection de l'enfance, d'autres cadres juridiques et/ou des représentations divergentes de la protection de l'enfance, on remet en question ce qui est familier dans le cadre d'une critique constructive et



on découvre les potentiels importants d'évolution et d'innovation d'aspects inconnus. C'est finalement un nouvel espace d'évolution technique et organisationnelle mais aussi personnelle qui s'ouvre. Dans l'idéal, les connaissances sur d'autres façons d'envisager et d'organiser la protection de l'enfance sont élargies, ce qui apporte (peut apporter) une contribution essentielle à la remise en question des modes de pensée et d'action existants, à la découverte de nouveautés et à l'amélioration de sa propre pratique de la protection de l'enfance au profit de l'enfant ou du jeune.

e. Élaboration d'un historique commun du cas

Le point de départ du traitement d'un dossier transfrontalier de protection de l'enfance est la réalisation qu'un cas de protection de l'enfance ne peut être appréhendé et traité en tant que concept transnational que dans sa totalité. Dans ce cadre, le moment et la qualité des échanges lors de la transmission du dossier jouent un rôle décisif. En s'appuyant sur un partage d'informations, on construit ensemble un historique transfrontalier du cas dans lequel la complexité du cas est reconnue. « L'idée » cruciale est donc que le dossier présente un historique important et qu'il faut aussi agir en pensant aux services qui pourraient à l'avenir être en charge du dossier.

f. Travailler ensemble

Dans la protection transfrontalière de l'enfance, la coopération et la mise en réseau de tous les acteurs/actrices impliqués ont une fonction primordiale. La condition première pour la mise en œuvre d'une telle fonction-clé est que toutes les parties concernées dans la région de départ et la région d'accueil se reconnaissent dans leur technicité spécifique voire particulière, s'estiment mutuellement, échangent en permanence dès le départ d'égal à égal pendant toute la durée du dossier et se considèrent comme des membres de professions éventuellement différentes mais ayant pourtant une mission transfrontalière commune : la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant.

g. Emprunter de nouvelles voies dans la protection de l'enfance

Dans une situation dans laquelle il n'y a pas (encore à ce jour) de normes procédurales communément valables dans le domaine de la protection transfrontalière de l'enfance dans la Grande Région, les professionnels sont souvent livrés à eux-mêmes dans leur pratique de la protection de l'enfance. De nouvelles perspectives pour le traitement transfrontalier des dossiers reposent donc souvent sur l'engagement de certains professionnels qui s'écartent des routines professionnelles quotidiennes et élaborent de nouvelles méthodes de travail et de coopération, par exemple la mise en place de ce qu'on appelle des tables rondes.

En résumé : Les pratiques professionnelles associées au cadre institutionnel de la protection de l'enfance et leur mise en œuvre organisationnelles influencent considérablement la pratique de la protection de l'enfance. Il apparaît que ces pratiques sont notamment l'expression d'axes d'action spécifiques dans le traitement des dossiers qui peuvent entraîner des ruptures ou des incohérences dans les parcours d'aide. Par ailleurs, on voit clairement que les pratiques professionnelles sous-jacentes sont plus ou moins étroitement liées aux structures organisationnelles du système national d'aide.



À ce stade, la tendance à une réduction de la complexité d'un cas de figure et d'une problématique généralement extrêmement complexe dans la protection transnationale de l'enfance peut être interprétée comme la conséquence d'une insuffisance des ressources ainsi que d'une culture organisationnelle qui n'est pas adaptée aux traitements transnationaux des dossiers. A contrario, leur existence augmente considérablement les chances d'une protection transnationale efficace des enfants.

2.3 Synthèse

À l'exception d'un petit nombre de placement d'enfants ou de jeunes en psychiatrie infantile et juvénile au Luxembourg, il convient de partir du principe qu'en Rhénanie-Palatinat il n'y a que quelques cas en entrée, en provenance du Luxembourg et en nombre plus restreint en provenance de la partie orientale de la Belgique.

Pour l'essentiel, on peut relever trois raisons de parcours transfrontaliers d'aide dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat :

► Des circonstances de nature structurelle dans la région de départ sont coresponsables des aides à vocation transnationale dans la protection de l'enfance. Le Luxembourg et la partie orientale de la Belgique ne disposent pas de suffisamment d'offres ou de places. En ce qui concerne le Luxembourg, une extension des structures d'offres dans le domaine de l'aide à l'enfance commence à se dessiner, de sorte que les structures de Rhénanie-Palatinat notent déjà un recul des taux d'accueil. Indépendamment de ceci, on « réserve » un contingent de places notamment pour des cas de placements ordonnées par des tribunaux des affaires familiales au Luxembourg.

► Le placement transfrontalier résulte d'un programme spécialisé d'offres de certaines structures sélectionnées de l'aide à l'enfance et à la jeunesse de Rhénanie-Palatinat

► Et enfin, pour la région Interreg Rhénanie-Palatinat, il faut citer les familles dites « transfuges de systèmes » originaires du Luxembourg qui migrent soit de façon ciblée vers la Rhénanie-Palatinat dans des communes frontalières pour avoir ainsi accès au domaine de compétence des organismes locaux d'aide à l'enfance et à la jeunesse, mais aussi dans le cadre d'habitudes transnationales des familles dans les zones frontalières. Les parcours transfrontaliers d'aide sont initiés soit par des professionnels opérant dans la protection de l'enfance soit par les familles elles-mêmes.

En tant que sources de risques pour la garantie du bien-être d'un enfant ou d'un jeune dans sa dimension transfrontalière, le recours empirique à des interviews avec des professionnels opérant dans la protection de l'enfant, qui permettent de découvrir comment les acteurs/actrices eux-mêmes conceptualisent leurs pratiques professionnelles, confirme - (a) la précipitation dans la décision d'une aide sociale à l'étranger et (b) le non-res-



pect de directives juridiques formelles telles que Bruxelles IIa. Constituent par ailleurs un obstacle à la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant (c) la transmission lacunaire d'informations, (d) l'absence de transparence entre le système d'aide et la famille ainsi qu'(e) une insuffisance de coordination entre les organismes d'origine et d'accueil en ce qui concerne les objectifs et les procédures d'aide. (f) L'action bureaucratique avec ses longues démarches peut aussi entraîner des lacunes et des ruptures dans la protection. En outre, (g) l'absence ou l'insuffisance de participation des enfants et des parents est problématique pour la garantie des droits des parents et des enfants. Et enfin, il existe (h) un risque de déracinement de l'enfant ou du jeune en cas de placements de longue durée dans d'autres parties de la région Interreg, en particulier en cas d'imprécisions ou d'omissions dans la programmation du retour de l'enfant ou du/de la jeune, en plus de l'absence de perspectives de reconduction de l'aide dans le pays d'origine.

Tous les dossiers transnationaux de protection de l'enfance examinés sous un angle empirique ont pour point commun : un besoin identifié qui, du point de vue des acteurs/actrices de la région d'origine, peut être satisfait uniquement ou principalement dans le cadre d'un franchissement de frontière. Cette circonstance est à l'origine d'un modèle caractéristique des phases des parcours transnationaux d'aide. En fonction de la phase, des défis et des risques particuliers, mais aussi des opportunités se présentent. Afin de garantir les droits des enfants, il est essentiel d'évaluer avec soin les avantages et les risques liés au recours à un service d'aide sociale à l'étranger et de ne surtout pas agir de manière précipitée. Les pratiques professionnelles décrites permettent d'identifier des méthodes procédurales qui ont un effet positif sur le maintien de la protection. Une évaluation professionnelle qui précise le pour et le contre d'une mesure transnationale est bénéfique afin de garantir la protection de l'enfant dans sa dimension transfrontalière. D'un point de vue strictement juridique, une procédure de consultation selon le règlement Bruxelles IIa (ou encore la Convention relative à la protection de l'enfance) a un impact favorable ; de plus, l'enfant ou l'adolescent n'est enregistré officiellement en premier lieu que dans la région d'accueil. Par ailleurs, l'Art. 56 du règlement Bruxelles II a garanti institutionnellement l'audition de l'enfant dans le cadre de procédures judiciaires. Un autre aspect important du traitement des dossiers est l'entente sur une langue commune en vue de la protection de l'enfant ou du jeune et la configuration de l'aide dans la structure d'origine et la structure d'accueil. Il est essentiel que le retour (possible dans de nombreux cas de figure) de l'enfant ou du jeune dans son pays d'origine fasse l'objet d'une réflexion dès le début du traitement du cas.

III. Les familles

L'objectif de l'axe de recherche III « Familles » est de « donner personnellement la parole » aux enfants, aux jeunes et à leurs parents concernés par la protection transnationale de l'enfance. A cette fin, ils sont interrogés sur leurs expériences vécues dans le cadre du recours transfrontalier à des aides sociales dans la Grande Région « SaarLorLux+ ». Leurs perceptions subjectives des aides transfrontalières, leurs inquiétudes quant aux parcours transnationaux, leurs espoirs et leurs souhaits doivent être pris en considération dans l'élaboration judiciaire d'une protection transfrontalière de l'enfance. Comme nous l'avons déjà exposé, la Convention des Nations unies



sur les droits de l'enfant, complétés par les droits parentaux, servent de cadre de référence. Il convient de souligner qu'il s'agit là d'intérêts juridiques formulés de manière abstraite qui doivent être interprétés et négociés au cas par cas. Afin de concevoir ces processus de manière participative et pour sauvegarder en même temps les intérêts des enfants, des parents et des parents, il est indispensable de recueillir systématiquement leurs points de vue et de les croiser avec les résultats des deux autres axes de recherche I et II.

3.1 Approche méthodologique

Des interviews qualitatives permettent de collecter les perceptions subjectives, les opinions et les points de vue d'enfants, de jeunes et de parents (= de familles). Les points de vue individuels et les perspectives du vécu de parcours transnationaux d'aide qui sont rendus accessibles au moyen de récits, de descriptions et d'une argumentation jouent un rôle central dans l'intérêt de ce projet axé sur cette étude. Comme il s'agit d'une problématique relativement limitée, mais qu'en même temps, il reste suffisamment d'espace pour des récits et les priorités des personnes interrogées, le choix d'un l'instrument de recherche s'est porté sur l'entretien ouvert guidé (cf. Przyborski & Wohlrab-Sahr 2014, p. 126 et suivante). Les questions suivantes constituent les axes d'étude :

- ▶ Comment les familles sont-elles impliquées dans la planification de l'aide transfrontalière ?
- ▶ Comment les familles vivent-elles le parcours transfrontalier d'aide ? Que représente-t-il pour elles ?
- ▶ Quelle forme revêt la mise en œuvre des droits de l'enfant ?
- ▶ Quelle forme revêt la mise en œuvre des droits des parents ?
- ▶ Comment les familles vivent-elles l'accompagnement professionnel par-delà les frontières ?
- ▶ Quels sont les attentes des familles en ce qui concerne les parcours transfrontaliers d'aide ?

Trois entretiens avec les parents ont été menés - chacun avec les deux parents. La stratégie initialement poursuivie par la communauté de recherche germanophone, à savoir étudier les cas transnationaux sous plusieurs angles, c'est-à-dire interroger les professionnels impliqués dans le cas de protection de l'enfance et les familles, n'a pu être mise en œuvre que dans ces cas. Pour ces trois parcours d'aides, il s'agit de cas en entrée dans la région Interreg Rhénanie-Palatinat relevant du domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Dans deux cas, il s'agit de placements en milieu hospitalier et dans le troisième cas d'une famille qui a quitté le Luxembourg pour la Rhénanie-Palatinat et y bénéficie d'une aide sociale ambulatoire.



Plusieurs raisons expliquent le fait que l'accès aux familles dans le processus de recherche s'est révélé très difficile. Il s'agit, dans les cas de transnationaux de protection auxquels la région Interreg Rhénanie-Palatinat est confrontée, presque exclusivement de cas en entrée en milieu hospitalier originaires du Luxembourg et de la partie orientale de la Belgique. Ceci signifie que les parents d'enfants et de jeunes placés dans des structures de l'aide à l'enfance et à la jeunesse de Rhénanie-Palatinat résident dans un des pays de la Grande Région. Pour des raisons liées à la protection des données personnelles (RGPD), la prise de contact n'est possible qu'en interrogeant indirectement les professionnels en charge du dossier. Dans le cas où les professionnels ne sont pas favorables à une interview avec les parents, ou lorsque les parents ne donnent pas suite à la demande ou répondent qu'ils refusent une interview, il n'y a pas d'autre moyen d'aborder les familles. Pour des raisons comparables, aucun entretien n'a été mené avec des enfants et des jeunes. Il a été renvoyé de manière répétée aux restrictions relatives à la protection des données personnelles et aussi aux aspects éthiques de l'étude, notamment en faisant référence à la possibilité de répercussions involontaires des interviews sur les bénéficiaires.

En conséquence, en dépit d'efforts soutenus de recherche et de plusieurs tentatives de prise de contact, il n'a pas été possible d'entendre le nombre de familles qui avait été prévu initialement dans l'échantillon. Néanmoins, les entretiens réalisés ouvrent un large horizon de connaissances et permettent de formuler des premières évaluations d'ordre général. En ce qui concerne l'analyse du contenu, l'évaluation s'appuie (comme dans l'axe de recherche II) sur l'approche de la structuration déductive des données selon des critères d'analyse déterminés à l'avance (Mayring 2015, pp. 97 et suivantes).

3.2 Résultats empiriques

Les points de vue subjectifs des parents sur le recours à des aides transnationales ont été analysés à partir des sujets de recherche indiqués précédemment. Même si les enfants n'ont pas pu être interrogés personnellement pour les raisons précédemment évoquées, les parents adoptent ponctuellement les perspectives de ces derniers si bien qu'il est également possible de déduire, avec toutes les restrictions et la prudence nécessaires, des premières indications sur les points de vue des enfants et des jeunes. Tout d'abord, en premier lieu, analysant les données, il est possible de retracer ainsi les attentes des parents par rapport au parcours transfrontalier d'aide(3.2.1). Ensuite, en deuxième lieu, on analysera la manière dont les parents perçoivent les acteurs/actrices institutionnels des deux côtés des frontières (3.2.2), et en troisième lieu la manière dont ils évaluent la situation de protection transfrontalière de l'enfant. (3.2.3). La vision du parcours transfrontalier par les parents est, en dernier lieu, complétée par la mise en évidence de leurs souhaits et des besoins spécifiques à partir des données (3.2.4) avant de procéder à une analyse globale des résultats.



3.2.1 Les attentes relatives au parcours transfrontalier d'aide

Le franchissement de frontières nationales est généralement précédé d'un traitement (assez long) du cas dans la région d'origine. Dans ce contexte, l'aide transfrontalière représente une aide au sein d'un cas de figure complexe. Les professionnels sont souvent à l'origine du franchissement de la frontière, parce que celui-ci est motivé par des raisons structurelles et/ou pédagogiques. Dans de telles circonstances, le parcours transfrontalier d'aide est considéré par les professionnels comme la dernière possibilité qui est supposée permettre de continuer à traiter le cas et d'assurer la protection de l'enfant. Les professionnels conçoivent alors l'aide dans une autre partie de la région Interreg comme inévitable et parfois comme ultima ratio. Ayant fait, dans leur région d'origine, l'expérience « d'aides ratées », les familles associent à l'aide transfrontalière un niveau d'attentes élevé et toute une série d'espoirs et de souhaits.

Pour les parents, l'option d'une aide dans une autre partie de la région Interreg représente la possibilité d'obtenir une aide nouvelle et adéquate pour leur enfant. Il n'est pas rare que des parents espèrent que sera trouvée le plus rapidement possible une aide adaptée dans la région voisine et que cela ouvrira de larges perspectives pour la poursuite du traitement du dossier de leur enfant.

En résumé, pour les parents, le passage de la frontière fait naître ou est associé à l'espoir d'une avancée dans le parcours d'aide. En même temps, la plupart des parents sont plus ou moins conscients que l'aide dans un autre pays représente une sorte de dernière option pédagogique pour leur enfant et aussi pour eux en tant que parents. La conséquence en est que le passage de la frontière fait peser une pression supplémentaire de réussite non seulement sur le dossier mais aussi sur les parents ou sur tous les membres de la famille.

Avec le passage de la frontière vers un autre pays de la Grande Région, les parents se trouvent confrontés à une série de questions supplémentaires nouvelles et facteurs d'inquiétudes. En règle générale, ils disposent de peu de connaissances, voire d'aucunes, sur le système de protection de l'enfance avec ses structures et ses compétences dans l'autre partie de la région Interreg. À la différence des professionnels, ils disposent également de moins de moyens d'accès et de possibilités de communication d'informations et sont donc largement tributaires de la coopération des professionnels en charge du dossier. Les parents se reposent souvent sur la décision des professionnels dont les conséquences ne sont toutefois pas toujours faciles à saisir pour eux. Ceci se reflète également dans le fait que, même s'il est clair pour la famille qu'il ne semble pas y avoir d'autre forme d'aide à court terme disponible, les parents ne sont pas entièrement conscients de ce que sont les objectifs à plus long terme. Pour les parents, la somme des incertitudes évoquées est en partie à l'origine de grandes préoccupations quant à l'étendue d'une aide transfrontalière pour leurs enfants. Ceci va de pair avec des inquiétudes quant à la séparation géographique et à la question de savoir si un contact régulier reste possible. Les questions de l'éventualité d'un dépaysement et d'un déracinement préoccupent aussi les parents.

« Nous nous faisons parfois un peu de soucis pour l'avenir. Si elle va ensuite à l'école pour poursuivre sa scolarité et si quelquefois elle n'y va pas et qu'elle est renvoyée, alors elle se retrouvera de nouveau sans rien en BELGIQUE et elle n'aura aucune perspective » (FB7, l. 1551-1553)



Dans le cas des familles « transfuges de systèmes » qui prennent elles-mêmes l'initiative de franchir la frontière, l'espoir est lié au fait d'échapper aux influences des autorités, de pouvoir « vivre tranquilles », et/ou de pouvoir profiter du système d'aides de la nouvelle région.

3.2.2 La perception des acteurs/actrices institutionnelles de part et d'autre de la frontière

La manière dont les parents vivent l'accompagnement et l'assistance des professionnels par-delà les frontières dépend généralement de la configuration de la relation personnelle avec les professionnels, ce qu'on appelle les alliances de travail. Si les professionnels sont perçus par les parents comme une assistance et si des processus d'aide sont négociés en toute transparence avec l'enfant et les parents, l'accompagnement/l'assistance est vécu comme « positif » et valorisant. Parmi les facteurs significatifs pour l'appréciation positive des relations de travail avec des professionnels par les parents, on peut mentionner notamment :

- ▶ la présence d'un interlocuteur/d'une interlocutrice permanent et stable,
- ▶ des échanges réguliers,
- ▶ la participation au plan d'aide,
- ▶ la transparence sur l'ensemble du processus d'aide,
- ▶ des explications sur toutes les possibilités offertes par l'aide,
- ▶ l'utilisation d'un 'langage commun' en ce qui concerne «the best interest of the child» et enfin
- ▶ l'absence de barrières linguistiques.

Moins ces facteurs sont présents du côté des parents, plus l'assistance des professionnels est vue d'un mauvais oeil par les familles. Les parents perçoivent des différences entre les actions des professionnels dans la protection des enfants surtout entre les systèmes d'aide du Luxembourg et d'Allemagne. Il semble qu'il y ait ici des divergences dans la compréhension commune du dossier non seulement entre les professionnels de chaque côté de la frontière mais aussi entre les professionnels et les parents.

À l'inverse, les parents ressentent considérablement moins de différences, voire aucune, entre les acteurs/actrices institutionnels en Belgique et en Rhénanie-Palatinat.



3.2.3 Ressenti de la situation

La manière dont les familles, en particulier les parents, vivent le parcours transfrontalier dépend de différents facteurs. Un facteur important est leur possibilité de participer et donc leur implication dans la planification et la réalisation du parcours transfrontalier d'aide. De plus, la mise en œuvre des droits de l'enfant et des droits parentaux est un élément déterminant pour le ressenti de l'aide transfrontalière.

Comment les familles sont-elles impliquées dans la programmation de l'aide transfrontalière ?

On peut distinguer essentiellement deux modèles de parcours à partir des cas étudiés. Le passage de la frontière est initié soit par des intervenants professionnels soit par les familles elles-mêmes. Dans le premier cas, le passage d'une frontière nationale représente une possibilité de continuer à traiter ou à faire traiter le dossier en raison de l'absence de ressources propres. Le parcours transfrontalier d'aide est alors certes initié en partie avec l'assentiment des parents, mais ensuite, ces derniers vivent selon leur propre perception la programmation de l'aide souvent de manière 'passive'. Les parents et les enfants ne sont impliqués par exemple qu'au moment de la visite commune de structures envisagées dans une autre région. Même quand les organismes compétents pour le dossier ont demandé ou exigé l'accord des parents, il ressort souvent des entretiens avec les parents que leur absence d'accord aurait pu avoir pour conséquence des procédures juridiques de modification de l'attribution de l'autorité parentale, de sorte qu'ils voyaient la déclaration d'accord plutôt comme une mise en demeure indirecte. Les accords des parents sur les parcours transfrontaliers d'aide doivent donc toujours être considérés sur l'arrière-plan des conséquences négatives d'un refus d'autorisation. Dans les cas des passages de frontière initiés par les familles elles-mêmes, il s'agit en général de tentatives d'échapper à un système d'aide qui apparaît comme tout puissant et/ou est considéré comme injuste. Le passage de frontières nationales fait souvent suite à un parcours d'aide ressenti comme un échec. Le changement de lieu de résidence vers un autre système d'aide ouvre pour certains parents ou certaines familles la perspective d'une possibilité de sécurisation ou de garantie de leur capacité d'action.

Comment les familles vivent-elles le parcours transfrontalier d'aide ? Que représente-t-il pour elles ?

Lorsque le passage de frontières est arrangés par des professionnels, les parents ressentent les professionnels soit comme impuissants, dépassés et se heurtant à des limites lors du traitement du dossier, soit comme particulièrement investis pour trouver à l'étranger une solution parfaitement adaptée à la situation. Indépendamment de ceci, le passage de frontières est généralement perçu par les parents comme la dernière chance et la dernière solution possible. Le passage des frontières est donc accompagné de nombreux espoirs mais en même temps également de peurs.

Le principal défi est sans doute la séparation géographique des parents et des enfants. Un autre défi est le processus d'aide généralement « ouvert sur l'avenir » qui est marqué d'incertitudes et de doutes.

Si la séparation s'étend sur une période assez longue, éventuellement pour une durée indéterminée, et si le but de l'aide reste vague pour les familles, le placement transfrontalier représente un défi émotionnel majeur. Au



contraire, le défi est relevé avec plus de succès si la durée, le contenu et les objectifs sont transparents pour la famille.

Les parcours transnationaux d'aide représentent un moment plein de tension pour les familles. D'une part, ils vont de pair avec un risque social et culturel de dépaysement et de déracinement. D'autre part, ils sont liés à l'espoir de nouveaux espaces/potentiels de développement et globalement à une amélioration de leur qualité de vie.

Pour tous les acteurs/actrices impliqués, l'élément déterminant pour la gestion de ce paradoxe est le cadre professionnel et organisationnel de l'aide et du parcours.

- Les droits de l'enfant sont au centre des préoccupations dans les contextes transnationaux : Intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 CDE), droit aux parents (art. 7 CDE), identité (art. 8 CDE), droit aux contacts/séparation des parents (art. 9 CDE), contacts transfrontaliers (art. 10 CDE), avis de l'enfant (art. 12 CDE), logement (art. 25 CDE), droit à l'éducation (art. 28 CDE)

Quelle forme revêt la mise en œuvre des droits de l'enfant ?

La garantie des droits de l'enfant est organisée différemment selon les cas. Les droits fondamentaux de participation ainsi que le droit de l'enfant à être entendu dans des procédures ne sont pas mis en œuvre comme prescrit dans tous les cas dont nous avons eu connaissance. Dans de nombreux cas, la procédure de consultation juridiquement contraignante se déroule lors d'un placement prévu à l'étranger pour l'enfant. Mais il y a aussi des cas dans lesquels cette procédure n'a pas été respectée. Dans ces cas, les enfants et les jeunes placés en Rhénanie-Palatinat ne sont pas recensés auprès de l'autorité centrale, l'Office régional de la jeunesse. Dans de tels cas, on ne s'assure pas s'ils ont été entendus par un juge avant le placement, ni des conditions dans lesquelles on a procédé à un placement. Les contacts réguliers avec les parents existent en règle générale même si leur organisation varie elle aussi en fonction des cas. L'éloignement géographique dans le cas des placements transfrontaliers dans l'espace de la Grande Région permet généralement des contacts dans le cadre de visites.

Dans tous les cas étudiés, les enfants et les parents parlent allemand, si bien qu'une communication a pu être assurée pendant l'aide transfrontalière.

Il faut toutefois souligner de manière critique la confusion partielle de la programmation (à long terme) des parcours d'aide. C'est ainsi qu'au moment de la majorité se posent des questions (prévisibles) sur la poursuite du financement qui peuvent empêcher la reconduction des aides et entraînent souvent des ruptures dans les parcours d'aide. Il convient toutefois de s'interroger de manière critique sur la question de savoir dans quelle mesure le placement transfrontalier d'enfants ou de jeunes pendant des années n'est pas un obstacle à certains droits de protection et de promotion, comme le droit au développement d'une identité propre ou le droit à une formation.

Dans les parcours transnationaux, on retrouve régulièrement des phénomènes de déracinement social et culturel, notamment quand il n'y a pas de réinsertion scolaire suffisante dans le système scolaire du pays d'origine et quand une option de retour de l'enfant n'est pas garantie pour cette raison.



- ▶ Droits centraux des parents, dérivés indirectement de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant. Responsabilité parentale en matière d'éducation (art. 5 CDE) ; droit aux contacts (art. 9 CDE)

Quelle forme revêt la mise en œuvre des droits des parents ?

Dans les placements transfrontaliers étudiés, des droits parentaux fondamentaux, comme le droit à avoir des contacts et le respect des droits parentaux, ont été mis en œuvre en fonction de chaque cas. Les parents peuvent, en principe, exercer leur droit à avoir un contact, mais ne sont pas entièrement d'accord dans tous les cas avec les dispositions actuelles. Les cas examinés montrent que le droit des parents à exercer leur autorité éducative n'est pas toujours respecté. Du point de vue des parents, la possibilité d'exercer leurs droits est étroitement liée à l'action des professionnels en charge du dossier : si ces derniers s'engagent activement pour les droits des parents, ils sont pour les parents des interlocuteurs/interlocutrices fiables. S'ils ont une relation de confiance avec les professionnels, les parents voient leurs droits mis en œuvre plus souvent que dans le cas contraire.

3.2.4 Besoins et attentes pour le recours à des aides transfrontalières

Aides

- ▶ « Que tout devienne peut-être un petit peu plus transparent et que ça devienne un peu plus facile ! (FB5, I.771)

Pour le recours à une aide sociale transnationale, les parents souhaitent une meilleure mise en réseau de tous les acteurs/actrices impliqués dans le parcours transfrontalier et une extension des possibilités de participation. Les tâches administratives (comme les démarches d'assurance, notamment les prestations de la caisse d'assurance-maladie) représentent des défis considérables. Dans ce contexte, un autre souhait formulé est la simplification des démarches bureaucratiques dans les relations transnationales.

Par ailleurs, les parents souhaitent, selon les cas, un meilleur contact avec leurs enfants qui bénéficient d'aides sociales dans une autre région Interreg. Beaucoup d'entre eux attendent à l'avenir des dispositions régissant mieux le droit de visite et qui soient plus proches de la réalité quotidienne. Une autre demande est que le parcours d'aide soit, là où cela est possible, structuré de manière à assurer un retour de l'enfant. Enfin, tous les parents interrogés ont formulé le souhait d'une plus grande transparence dans toutes les phases du parcours transfrontalier d'aide (programmation/ préparation, réalisation, clôture).

3.3 Synthèse

Pour les parents (ou les familles), les parcours transfrontaliers d'aide représentent à la fois une opportunité et un risque. Les passages de frontières sous une forme initiée ou auto-déterminée sont généralement précédés



d'un parcours d'aide dans la région d'origine. Dans ces circonstances, le franchissement de frontières nationales n'est donc pas un point de départ mais plutôt un tournant dans un cas de figure complexe dans lequel sont impliqués de nombreux acteurs/actrices. Le passage d'une frontière peut être compris dans ce contexte comme l'expression d'une absence de perspectives et/ou de possibilités d'action dans la région d'origine. Pour les parents, le passage d'une frontière vers un autre pays de la région Interreg est d'abord une chance sous la forme de perspectives nouvelles de traitement du dossier ou encore de l'instauration (renouvelée) d'un pouvoir d'action. Cependant, les parents ne connaissent souvent presque pas ou pas du tout le système de protection de l'enfance dans la région d'origine ou dans le pays d'accueil avec ses prescriptions légales et ses compétences.

En somme, le passage de frontières représente, de manière considérable, un facteur supplémentaire d'incertitude. Les parents sont alors ici particulièrement dépendants de la clarification de leurs droits dans le cadre transfrontalier ainsi que des possibilités de participation et des déroulements transparents et des processus de décision de la part des professionnels. Si ceci n'est pas assuré de manière cohérente, les parcours transfrontaliers constituent un risque important pour la garantie des droits des parents et des enfants. Le respect de ces droits peut être garanti avant tout par l'information, la transparence et la participation. Les relations professionnelles de travail sont un élément crucial : plus elles sont organisées par les professionnels sur une base de confiance et de participation, plus les droits des enfants et des parents peuvent être mis en œuvre rapidement et de manière plus complète. Toutefois, par ailleurs, des structures organisationnelles sont également déterminantes pour conditionner les possibilités de participation, d'information et de transparence. Jusqu'à présent, les droits des enfants selon la Convention des Nations Unies et les droits des parents qui en découlent implicitement sont mis en œuvre de manière non systématique dans la protection transfrontalière de l'enfance dans la Grande Région. Ceci dépend aussi du fait qu'il n'existe encore aucun référentiel contraignant pour un traitement transfrontalier de dossiers qui soit respectueux des droits des enfants.

IV. Conclusion et recommandations

À partir de la synthèse des résultats de recherches des axes 1 à 3, on peut identifier des facteurs pouvant favoriser et freiner la garantie d'une protection de l'enfance adaptée aux bénéficiaires et se fondant sur les droits de l'enfance. À la lumière de ces résultats, on peut formuler des propositions pour la réorganisation et l'exécution des dossiers transfrontaliers de protection de l'enfance dans la Grande Région.

4.1 Synthèse des résultats de la recherche de l'action 3 pour la Rhénanie-Palatinat

La notion de protection de l'enfance ne peut pas être définie clairement en Allemagne. On trouve des acceptions plus étroites et plus larges de cette notion qui vont des interventions de l'Etat dans des situations graves



de mise en danger jusqu'à une notion très large de la protection de l'enfance en tant que mission fondamentale de politique sociétale dans laquelle il s'agit de créer des conditions-cadres favorables pour l'épanouissement et le développement des enfants. Le point de convergence de toutes ces approches est la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il s'agit là, comme dans la protection de l'enfance, d'un concept social qui est soumis à des transformations temporelles ainsi qu'à des influences culturelles et sociétales. Les points de vue visant à savoir quels acteurs/actrices relèvent de la protection de l'enfance et quelle responsabilité leur incombe diffèrent donc parfois considérablement. Il est incontestable que l'aide à l'enfance et à la jeunesse (Kinder- und Jugendhilfe) est une actrice fondamentale au sein de la protection de l'enfance en Allemagne alors que les Services de l'aide sociale à l'enfance et l'Office de la jeunesse (Jugendamt) assument le mandat de surveillance de l'Etat telle qu'inscrit dans la Loi Fondamentale. Toutefois, de nombreux autres acteurs/actrices des domaines de la santé, de la formation et du travail social agissent parallèlement en formant un réseau permettant de, le cas échéant, discuter de la manière dont la protection de l'enfance peut être garantie au cas par cas. Les valeurs importantes de référence pour l'action professionnelle dans la protection de l'enfance en Allemagne et donc aussi en Rhénanie-Palatinat sont la protection et la (ré)restauration de l'intégrité familiale. Ce qui caractérise la protection de l'enfance en Allemagne, ce sont son orientation préventive, axée sur le milieu de vie inscrit juridiquement dans la Loi Fondamentale et dans le Code social VIII, ainsi que son orientation sur la famille. Depuis quelques temps, à la suite de cas de protection de l'enfance supposés avoir échoué, l'accent est mis de plus en plus sur les processus d'évaluation des risques et sur le traitement des dossiers, en particulier dans le contexte des structures organisationnelles et du cadre institutionnel de la protection de l'enfance. L'objectif est de parvenir à une meilleure efficacité de la protection de l'enfance en Allemagne.

Toutefois, si de nombreuses recommandations d'action et procédures d'assurance qualité sont désormais disponibles pour la protection nationale de l'enfance, les dimensions transnationales de la protection de l'enfance sont largement perdues de vue, voire négligées.

Le passage de frontières dans la protection de l'enfance n'est pourtant pas un phénomène rare, surtout dans la Grande Région qui fait l'objet de notre étude. Les parcours transnationaux d'aide sont étroitement liés à la configuration structurelle des différents systèmes régionaux d'aide. On décide un franchissement de frontières à chaque fois qu'un besoin d'aide ne peut plus être satisfait au sein d'un marché régional d'assistance et quand les structures d'aide apparaissent plus adéquates ou plus adaptées dans une autre partie de la région Interreg. De cette manière se forment des parcours d'aide typiques à chaque région en direction d'autres pays de la Grande Région qui présentent une autre structure d'offres et de soins. Pour la région Interreg Rhénanie-Palatinat, il faut surtout noter des cas en entrée depuis le Luxembourg et la partie orientale de la Belgique dans les domaines de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ainsi que de l'aide aux personnes porteuses d'handicap. Ces écarts d'approvisionnement régionaux et ces mouvements d'équilibrage créent des marchés relativement pérennes dans le secteur des services sociaux.

Au-delà de ces circonstances structurelles, les parcours transfrontaliers d'aide sont considérablement influencés par les pratiques professionnelles des acteurs/actrices en charge des dossiers de part et d'autre des frontières. Pour les intervenants professionnels, les parcours transfrontaliers d'aide représentent en principe une



charge supplémentaire de travail parfois considérable. Ceci tient aussi au fait que les structures de nombreuses institutions ne sont pas encore ou trop peu prêtes pour traiter des parcours transnationaux d'aide. La configuration concrète du traitement de cas repose donc essentiellement sur certains professionnels pour lesquels ceci représente souvent une lourde charge.

En Rhénanie-Palatinat, l'aspect du passage des frontières n'est pas un élément obligatoire de la formation des professionnels de la protection de l'enfance, ce qui contribue certainement au fait que les connaissances et les compétences en matière de traitement transnational de dossiers sont parfois déficitaires. Il faut constater par ailleurs que dans la pratique de la protection de l'enfance, les problèmes et les cas de figure complexes sont réduit dans certains cas à une forme gérable de traitement des dossiers (= réduction de la complexité), ce qui a (ou peut avoir) un impact préjudiciable sur la mise en œuvre des droits reconnus aux enfants et aux parents.

Cependant, les familles et les enfants sont particulièrement dépendants de la perception et de la prise en compte des contextes transfrontaliers dans lesquels il existe de nombreuses barrières (distances spatiales, barrières linguistiques, frontières culturelles, etc.). Pour eux, les passages de frontières sont associés à une quantité d'inquiétudes et d'incertitudes. En général, ils ne connaissent pas le système de protection de l'enfance dans la région Interreg qui les accueille et s'en remettent donc par la force des choses aux évaluations, aux propositions et aux procédures mises en place par des professionnels. Cette problématique est aggravée dans une situation où l'aide aux familles représente une opportunité car de nouvelles perspectives de traitement des cas se présentent, combinées à l'espoir d'avoir enfin trouvé l'aide adéquate. Le passage des frontières devient toutefois un risque lorsque les droits des parents et des enfants ne sont pas intégralement garantis dans le traitement transnational des dossiers (et/ou quand les acteurs/actrices ne sont pas connus). Le fait que les droits des bénéficiaires sont parfois perdus de vue ou sont relégués à l'arrière-plan (ou que cela puisse se produire) peut aussi être attribué à une trop lourde charge de travail des professionnels en liaison avec un manque de ressources organisationnelles.

Souvent, le placement d'un enfant du Luxembourg en Rhénanie-Palatinat a d'abord comme conséquence d'alléger la charge de travail de la famille et des professionnels lorsqu'on trouve des possibilités d'aide qui n'existent pas dans le pays d'origine. Néanmoins, dans les parcours transfrontaliers des dossiers, les enfants ne basculent pas seulement d'un système national de protection dans un autre, mais aussi vers d'autres systèmes, comme par exemple vers le système de santé et le système scolaire de la région Interreg d'accueil. Dans certains cas, les différences d'institutionnalisation sont similaires à celles des systèmes de protection de l'enfance de la Grande Région, et un changement de système à plus long terme peut parfois entraîner de graves problèmes en cas de retour éventuel. Ainsi, si par exemple un enfant du Luxembourg est placé pendant plusieurs années dans un service hospitalier d'une institution de Rhénanie-Palatinat, il y sera aussi nécessairement intégré dans le système scolaire. Plus la scolarisation en Allemagne se prolonge, plus un retour vers le Luxembourg et une réinsertion dans le système local seront difficiles. Souvent, les questions à long terme de cette nature ne font pas l'objet d'une réflexion dès le début mais peuvent entraîner des problèmes considérables pour la poursuite du traitement du dossier.



De la même manière, il faut aussi réfléchir dès le départ aux éventuelles conséquences liées au retrait de l'enfant de son milieu social familial, et en particulier de la séparation d'avec ses parents. En fonction du lieu de résidence de la famille, il est possible que des distances assez longues doivent être parcourues en cas de placement en milieu hospitalier dans une autre partie de la région Interreg.

C'est aussi pour cette raison qu'il faut vérifier de manière attentive et au cas par cas si un contact régulier avec les parents peut être assuré et dans quelle mesure il apparaît raisonnable « d'être prêt à accepter » un possible déracinement de l'environnement familial. D'autres aspects à prendre en considération concernent la possibilité de travail avec les parents ou de leur participation. Il est possible qu'elle ne puisse pas être assurée dans la mesure nécessaire du fait d'une grande distance.

Les processus transnationaux de programmation et de coopération jouent aussi un rôle primordial. Ici, il faut alors tenir compte du fait qu'il y a bien plus de frontières à franchir sont bien plus nombreuses que les simples frontières territoriales. Pour pouvoir traiter correctement le dossier dans son ensemble, il est nécessaire d'avoir un historique commun du cas et une « idée partagée » de la manière dont la protection de l'enfance peut être réalisée à court, moyen et long terme dans le cas concret.

En résumé, l'initiative et la réalisation d'une protection transfrontalière de l'enfance doivent être examinées avec attention et de manière exhaustive dans le cadre d'une action professionnelle. Elles ne devraient pas être initiées en tant que « résolution rapide du problème » et non plus pour décharger des systèmes régionaux d'aide et/ou des professionnels. Par principe, tout État-providence est compétent pour l'organisation de la protection de l'enfance à l'échelle de l'État et est par conséquent tenu d'élaborer et de développer ou de proposer les structures d'aides correspondantes. La décision de parcours transnationaux d'aide pour des raisons structurelles (par exemple pour des considérations fiscales) doit être remise en cause de manière critique car il faut supposer dans ce cas que ce le franchissement de la frontière n'est pas dicté en premier lieu par l'intérêt supérieur de l'enfant. Si en revanche le franchissement de la frontière correspond à des considérations véritablement justifiées au plan pédagogique et s'il s'entend comme un moyen au sens du « best interest of the child », il est possible qu'il soit à l'origine d'impulsions nouvelles et précieuses dans l'intérêt du bien-être de l'enfant. Ceci suppose finalement que la tension entre la « famille en tant qu'environnement intime » et la « protection de l'enfant en tant qu'environnement contractuel » soit prise bien plus en considération qu'à l'heure actuelle dans la protection transnationale de l'enfance.

C'est dans ce contexte que le rapport conclut en formulant des considérations visant à garantir les droits de l'enfant tels que fixés par la Convention des Nations unies dans le domaine des parcours transfrontaliers d'aide à l'enfance ainsi que des propositions pour le développement et la qualité de la protection de l'enfance dans la Grande Région.



4.2 Recommandations d'actions dans le cadre des droits de l'enfance définis par la Convention des Nations Unies

Recommandations générales d'action pour la garantie des droits de l'enfance tels que définis par la Convention des Nations Unies dans les parcours transfrontaliers :

- ▶ Les droits des enfants doivent être pris intégralement en compte aussi bien au cas par cas que d'une manière générale dans le domaine des parcours transfrontaliers d'aide à l'enfance et constituent un élément essentiel de l'entente transfrontalière entre toutes les professions.
- ▶ Dans la protection de l'enfance, la mise en œuvre des droits de l'enfant relève d'un processus de négociation entre tous les acteurs/actrices impliqués qui repose sur la réciprocité de la reconnaissance et de l'estime.
- ▶ La décision de franchir des frontières dans la protection de l'enfance ne doit jamais être prise à la légère ou de manière précipitée. Elle est au contraire l'aboutissement d'une évaluation précise et transparente pour tous les acteurs de toutes les chances et de tous les risques possibles.
- ▶ Lorsque des frontières territoriales sont franchies dans le domaine de la protection de l'enfance, l'option du retour de l'enfant dans son pays d'origine doit toujours faire également l'objet d'une réflexion. S'il n'apparaît pas clairement qu'un enfant pourra retourner dans son pays d'origine après un placement à l'étranger, il faut autant que possible éviter de recourir à une aide sociale transfrontalière.
- ▶ Un placement dans un autre pays ne doit en aucun cas reposer sur la base d'une solution à court terme du problème mais il doit toujours être l'aboutissement d'un processus de décision justifié pédagogiquement
- ▶ En dehors des droits des enfants, il ne faut pas non plus perdre de vue les droits des parents. Dans les parcours transfrontaliers d'aide à l'enfance, il ne faut donc pas protéger seulement l'enfant mais aussi ses parents et la famille dans son ensemble.
- ▶ Le recours à une aide sociale transfrontalière pour un enfant ou un(e) jeune doit généralement garantir un contact régulier avec les parents.
- ▶ Le recours à une aide sociale transfrontalière ne doit pas conduire à ce qu'un enfant perde le lien social avec son environnement familial et sa région d'origine.



Pour instaurer des structures pérennes et des conditions préalables fiables pour la réussite d'une protection transnationale de l'enfance dans la Grande Région, nous préconisons les possibilités de mise en œuvre suivante :

- ▶ Création d'un point de service central « Protection de l'enfance dans la Grande Région ». Le point de service disposera d'informations complètes sur toutes les questions et les sujets en rapport avec la protection de l'enfance, établira des contacts avec des interlocuteurs/interlocutrices reconnus dans la Grande Région et fournira des renseignements détaillés sur les questions juridiques, techniques etc. relatives aux parcours transfrontaliers de l'aide à l'enfance. Le point de services organisera par ailleurs des journées professionnelles et des rencontres de mise en réseau pour les techniciens opérant dans la protection des enfants et les bénéficiaires (par exemple les parents).
- ▶ Création d'un groupe de travail « Parcours transfrontaliers de l'aide à l'enfance dans la Grande Région » dans lequel des acteurs investis dans les questions de protection de l'enfance des milieux scientifiques et de la pratique se retrouvent régulièrement pour échanger mutuellement dans le cadre de l'EuRegio sur leurs expériences, les évolutions et les projets futurs. L'une des tâches du groupe de travail sera l'élaboration et l'actualisation permanente d'un cadre de référence pour le traitement des dossiers transnationaux.
- ▶ Mise en place d'un service transnational de médiation garantissant que les enfants, les jeunes et les parents seront pleinement informés de leurs droits en matière de parcours transfrontaliers de l'aide à l'enfance. Une autre mission du service de médiation sera la mise en place d'un système indépendant de gestion des réclamations. Sous l'égide du service de médiation, des gardiens frontaliers indépendants accompagneront les parcours transnationaux d'aide. Ils soutiendront la sauvegarde des droits des enfants et des parents et assureront notamment la réintégration dans le système éducatif (ou de formation) du pays d'origine.
- ▶ Fondation d'une association transfrontalière de parents en tant que plateforme indépendante permettant l'échange entre les parents qui sollicitent de l'aide.



Bibliographie

- Ackermann, T. (2017) : Entscheidungsprozesse in Jugendämtern bei Kindeswohlgefährdungen. Bielefeld : Transcript.
- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe AJG (2011). Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle Kinder und Jugendlichen. Online verfügbar unter : <https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2011/Gesamtzustandigkeit.pdf> (19.12.2019).
- Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (2019) : Kinder- und Jugendhilfereport 2018. Eine kennzahlenbasierte Analyse. Opladen, Berlin, Toronto : Barbara Budrich.
- Autorengruppe des 14. Kinder- und Jugendhilfeberichts (2013) : 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin : Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Baader, M. S., Eßer, F. & Schröer, W. (Hrsg.) (2014) : Kindheiten in der Moderne. Frankfurt, New York : Campus.
- Balzani, B., Deshayes, S.-L., Gillet, M., Meyer, & J., Rihoux, J. (2015) : Protéger l'enfant par-delà les frontières. Nancy : Presses Universitaires de Nancy.
- Bauer, P., & Brunner, E. J. (Hrsg.) (2006) : Elternpädagogik. Von der Elternarbeit zur Erziehungspartnerschaft. Freiburg i. B. : Lambertus.
- Betz, T., & Eßer, F. (2016) : Kinder als Akteure - Forschungsbezogene Implikationen des erfolgreichen Agency-Konzepts. In : Diskurs Kindheits- und Jugendforschung, 11. Jg., Heft 3, S. 301-314.
- Biesel, K. & Urban-Stahl, U. (2018) : Lehrbuch Kinderschutz. Weinheim, Basel : Beltz Juventa.
- Biesel, K. & Wolff, R. (2014) : Aus Kinderschutzfehlern lernen. Bielefeld : Transkript.
- Bode, I., & Turba, H. (2014) : Organisierter Kinderschutz in Deutschland. Strukturdaten und Modernisierungsparadoxien. Wiesbaden : Springer VS.
- Böwer, M. (2012) : Kindeswohlschutz organisieren. Weinheim, Basel : Beltz Juventa.
- Braches-Chyrek, R., Röhner, C., & Sünker, H. (Hrsg.) (2012) : Kindheiten. Gesellschaften. Interdisziplinäre Zugänge zur Kindheitsforschung. Opladen, Berlin, Toronto : Barbara Budrich.
- Bundesamt für Justiz (2019) : Länderübersicht 2018. Online verfügbar unter : https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/HKUE/Statistik/Statistik_node.html (13.12.2019).
- Bundesgerichtshof (2019) : Beschluss Nr. XII ZB 408/18. Online verfügbar unter: <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=2019-2-6&nr=93258&pos=24&anz=6&Blank=1.pdf> (14.12.2019).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ (Hrsg.) (2013) : 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin : Bundesministerium für Familie,



Senioren, Frauen und Jugend.

Bühler-Niederberger, D. (2018) : Vom Sozialisationsansatz zur Kindheitssoziologie. In : T. Betz, S. Bollig, M. Joos & S. Neumann (Hrsg.) :
Institutionalisierungen von Kindheit (S. 22-37). Weinheim, Basel : Beltz Juventa.

Bühler-Niederberger, D., Mierendorff, J., & Lange, A. (Hrsg.) (2010) : Kindheit zwischen fürsorglichem Zugriff und gesellschaftlicher Teil-
habe. Wiesbaden : Springer VS.

Bühler-Niederberger, D., Alberth, L., Eisentraut, S. (Hrsg.) (2014) : Kinderschutz : Wie kindzentriert sind Pro-gramme, Praktiken, Perspektiven
? Weinheim, Basel : Beltz, Juventa.

Dettenborn, H. (2017) : Kindeswohl und Kindeswille (5., akt. Aufl.). München, Basel : Ernst Reinhardt.

Fegert, J. M., & Schläfke, D. (Hrsg.) (2010) : Maßregelvollzug zwischen Kostendruck und Qualitätsanforde-rungen. München : C. H. Beck.

Fegert, J. M., Ziegenhain, U., & Fangerau, H. (2010) : Problematische Kinderschutzverläufe. Weinheim, München : Juventa.

Flick, U. (2016) : Qualitative Sozialforschung (7. Auflage). Reinbek : Rowohlt.

Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967) : The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research. Chicago : Aldine.

Interreg (2019) : Das Programm INTERREG V A Großregion 2014-2020. Online verfügbar unter : <http://www.interreg-gr.eu/de/praesentation>
(02.12.2019).

Hagen, B. (2016) : Jugendhilfe in Kooperation : Erziehungshilfen - Kinder- und Jugendpsychiatrie - Polizei – Justiz. Dähre : Schöneworth.

Heiner, M. (2004) : Diagnostik und Diagnosen in der Sozialen Arbeit. Berlin : Dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

Hinz, A. (2010) : Inklusion – historische Entwicklungslinien und internationale Kontexte. In : A. Hinz, I. Körner & U. Niehoff (Hrsg.) : Von der
Integration zur Inklusion (3. Aufl.) (S. 33-45). Marburg : Bundesvereinigung Lebenshilfe.

Honig, S. (2017) : Institutionalisierte Kindheit. Kindeswohl als kindheitstheoretisches Konstrukt. In : M. Heim-bach-Steins & A. M. Riedl
(Hrsg.). Kindeswohl zwischen Anspruch und Wirklichkeit (S. 35-45). Paderborn : Ferdinand Schöningh.

Kelle, H. (2018) : Generationale Ordnung als Proprium von Erziehungswissenschaft und Kindheitssoziologie. In : T. Betz, S. Bollig, M. Joos
& S. Neumann (Hrsg.) : Institutionalisierungen von Kindheit (S. 38-53). Wein-heim, Basel : Beltz Juventa.

Kelle, H. (2020) : Risikoscreenings rund um die Geburt im Kontext von Frühen Hilfen. In : H. Kelle & S. Dahmen (Hrsg.) : Ambivalenzen des
Kinderschutzes (S. 84-109). Weinheim, Basel : Beltz Juventa.

Kelle, H. & Dahmen, S. (Hrsg.) (2019) : Ambivalenzen des Kinderschutzes. Weinheim, Basel : Beltz Juventa.

Kelly, L., Hagemann-White, C., Meysen, T. & Römkens, R. (2011) : Realising Rights. Case Studies on State Responses to Violence against
Women and Children in Europe. London : London Metropolitan Universi-ty.

Kindler, H. (2010) : Kinderschutz in Europa. Philosophien, Strategien und Perspektiven nationaler und transna-tionaler Initiativen zum



Kinderschutz. In : R. Müller & D. Nüsken (Hrsg.) : Child Protection in Europe. Von Nachbarn lernen - Kinderschutz qualifizieren (S. 11-29). Münster: Waxmann.

Kindler, H. (2019) : Kinderschutz in Europa. In : Sozialmagazin, 44. Jg., H. 9-10, S. 24-27.

Kindler, H., & Rauschenbach, T. (2016) : Kinderschutz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Rückblick und künftige Perspektiven. In : Forum Jugendhilfe, H. 2, S. 4-9.

Klinkhammer, N. (2014) : Kindheit im Diskurs. Marburg : Tectum.

Köngeter, S. (2009) : Der methodologische Nationalismus der Sozialen Arbeit in Deutschland. In : Zeitschrift für Sozialpädagogik, 7. Jg., H. 4, S. 340-359.

(Komati) Dortmunder Arbeitsstelle Kinder - & Jugendhilfestatistik - AKJStat (Hrsg.) (2019) : KomDat - Kombi-nierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe, 22. Jg., Heft 2.

Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz LSJV RLP (2019) : Servicestelle Kin-desschutz. Online verfügbar unter : <https://lsjv.rlp.de/de/unsere-aufgaben/kinder-jugend-und-familie/landesjugendamt/servicestelle-kindesschutz/> (20.12.2019).

Macsenaeare, M., & Esser, K. (2012) : Was wirkt in der Erziehungshilfe. Reinhardt : München.

Maiwald, J. (2013) : Stellen Interviews eine geeignete Datenbasis für die Analyse beruflicher Praxis dar ? In : Sozialer Sinn, Band 4, Heft 1, S. 151-180.

Marthaler, T., Bastian, P., Bode, I., & Schrödter, M. (Hrsg.) (2012) : Rationalitäten des Kinderschutzes : Kindeswohl und soziale Interventionen aus pluraler Perspektive. Wiesbaden : Springer VS.

Mayring, P. (2015) : Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken (12., überarb. Auflage). Weinheim, Basel : Beltz Juventa.

Meuser, M., & Nagel, U. (2005) : ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht : ein Beitrag zur quali-tativen Methodendiskussion. In : A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.) : Das Experteninterview (2. Au-flage) (S. 71-95). Wiesbaden : VS Verlag.

Mierendorff, J., & Oster, O. (2014) : Kinder im Wohlfahrtsstaat. Leitbilder der aktuellen Sozialpolitik. In : D. Bühler-Niederberger, L. Alberth & S. Eisentraut (Hrsg.) : Kinderschutz. Wie kindzentriert sind Programme, Praktiken und Perspektiven ? (S. 200-221). Weinheim, Basel : Beltz Juventa.

Müller B. (2017) : Sozialpädagogisches Können. Ein Lehrbuch zur multiperspektivischen Fallarbeit (8. Au-flage, aktualisiert und erweitert von U. Hochuli Freund). Freiburg i. B. : Lambertus Verlag.

Münder, J., Meysen, T. & Trenczek, T. (2013) : Frankfurter Kommentar zum SGB VIII – Kinder- und Jugen-dhilfe. Baden-Baden : Nomos.

Pantucek, P. (2012) : Soziale Diagnostik. Verfahren für die Praxis Sozialer Arbeit. Wien, Köln, Weimar : Böhlau.

Paritätischer Gesamtverband (2019) : Apell : „Exklusion beenden : Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen und ihre Familien ! “ Online verfügbar unter : [http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/5f7efc0cfe3ec71cc_125846_3003a310b/\\$FILE/Appell_Jugend-](http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/5f7efc0cfe3ec71cc_125846_3003a310b/$FILE/Appell_Jugend-)



[hilfe%20f%C3%BCr%20alle_August%202019_final.pdf](#) (19.12.19).

Pluto, L. (2007) : Partizipation in den Hilfen zur Erziehung. Eine empirische Studie. München : DJI.

Projektgruppe Zweiter Kinder- und Jugendbericht Rheinland-Pfalz (2015) : Zweiter Kinder- und Jugendbericht Rheinland-Pfalz- Respekt ! Räume ! Ressourcen ! Mainz : Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen MIFKJF.

Przyborski, A., Wohlrab-Sahr, M. (2014) : Qualitative Sozialforschung (4., erw. Auflage). München : Oldenbourg.

Rothärmel, S., Dippold, I., Wiethoff, K., Wolfslast, G., & Fegert, J. M. (2006) : Patientenaufklärung, Informationsbedürfnis und Informationspraxis in der Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapie. Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht.

Schone, R. & Struck, N. (2018) : Kinderschutz. In : H.-U. Otto & H. Thiersch (Hrsg.) : Handbuch Soziale Arbeit (6., überarb. Auflage) (S. 767-779). München : Ernst Reinhard Verlag.

Sievers, B., & Bientretu, H. (2016) : Grenzüberschreitende Fallarbeit in der Jugendhilfe. Frankfurt a. M. : Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen.

Spatscheck, C., & Thiessen, B. (Hrsg.) (2017) : Inklusion und Soziale Arbeit. Opladen, Berlin, Toronto : Barbara Budrich.

Statistisches Bundesamt Destatis (2018) : Datenreport 2018. Online verfügbar unter : https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2018.pdf?__blob=publicationFile (05.02.2019)

Statistisches Bundesamt Destatis (2019a) : Statistisches Jahrbuch 2019. Online verfügbar unter : https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Jahrbuch/jb-soziales.pdf?__blob=publicationFile (18.12.2019).

Statistisches Bundesamt Destatis (2019b) : Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe- Ausgaben und Einnahmen. Online verfügbar unter : https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/_inhalt.html#sprg234636 (18.12.2019).

Statistisches Bundesamt Destatis (2019c) : Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe nach dem SGB XII. Online verfügbar unter : https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/Tabellen/t03_bruttoausgaben_Hilfearten_laender_2018.html (23.01.2020).

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2019) : Statistische Berichte 2019. Online verfügbar unter : http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/berichte/K/1153/K1153_201800_1j_K.pdf (23.01.2020).

Tetzer, M. (2015) : Das Spannungsverhältnis zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie. Weinheim, Basel : Beltz Juventa.

United Nations (1989) : Convention on the Rights of the Child. Online verfügbar unter : https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/09/19900902%2003-14%20AM/Ch_IV_11p.pdf (14.12.2019).

Wapler, Friederike (2017) : Das Kindeswohl : Individuelle Rechtsverwirklichung im sozialen Kontext. In : F. Sutterlüty & S. Flick (Hrsg.) : Der Streit ums Kindeswohl (S. 14-51). Weinheim, Basel : Beltz Juventa.



Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (2018) : Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Großregion 2017/2018. Saarbrücken : Eigendruck.

Witte, S., Miehlsbradt, L., Santen, E. v., & Kindler, H. (2017). Kinderschutzsysteme im europäischen Vergleich. Vorstellung des internationalen Forschungsprojektes HESTIA. In : Forum Erziehungshilfen, 23. Jg., H. 1, S. 46-48.

Witzel, A. (1985). Das problemzentrierte Interview. In : G. Jüttemann (Hrsg.). Qualitative Forschung in der Psychologie : Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder (S. 227-255). Weinheim : Beltz.

Wutzler, M. (2019). Kindeswohl und Ordnungen der Sorge. Weinheim, Basel : Beltz Juventa.

Zaun-Rausch, G. (2008). Kinderschutz in Rheinland-Pfalz. Dresden : Saxonia





RAPPORT VERSANT SARROIS

htw saar

*Prof. Dr. Christian SCHRÖDER
Prof. Dr. Ulrike ZÖLLER*

Éditeur responsable :
Henallux
Rue Saint Donat, 130
5002 Namur Belgique
BE 0839012683
benoit.albert@henallux.be

Mise en page :
Ségolène Jacquemin
UNESSA Asbl

Copyright © 2021

SOMMAIRE



INTRODUCTION	4
1. CADRES INSTITUTIONNELS (SARRE)	6
1.1. Méthodologie	6
1.2. Observations : Droits de l'enfant et protection de l'enfance en Allemagne	6
1.2.1. Exigences élevées en matière de qualité et caractère aigu de la mise en danger du bien-être de l'enfant	6
1.2.2. Particularités de l'attribution des prestations en Allemagne	8
1.2.3. Textes juridiques pertinents	12
1.2.4. Présentation des acteur.trices de la protection de l'enfance dans le Land de Sarre	15
1.2.5. Estimation quantitative	20
1.3. Les défis de l'aide transfrontalière d'un point de vue juridique	20
1.4. Synthèse	24
2. PLACEMENTS TRANSFRONTALIERS D'ENFANTS DANS LE LAND DE SARRE	24
2.1. Méthodologie	24
2.2. Observations : Placements transfrontaliers du Luxembourg à la Sarre	25
2.2.1. Cas 1 : Le défi de l'option de retour	25
2.2.2. Cas 2 : Le défi de la distance physique	29
2.2.3. Facteurs déterminants et logiques des méthodes / Phases des méthodes	32
2.2.4. Pratiques des acteur.trices	34
2.3. Synthèse	35
3. POINTS DE VUE DES ENFANTS ET DES FAMILLES	36
3.1 Méthodologie	36
3.2. Observations : Cas 3 : France – Sarre	37

SOMMAIRE



3.2.1. Le point de vue des professionnels	39
4. CONCLUSIONS	41
5. ANNEXES	43
6. BIBLIOGRAPHIE	45

Introduction

Dans le cadre du projet EUR&QUA sur le thème de la « protection transfrontalière de l'enfance dans la Grande Région », nous étudions depuis 2017 la situation des parents et des enfants qui bénéficient d'aides sociales dans un des pays de la Grande Région (Wallonie, Lorraine, Rhénanie-Palatinat, Sarre ou Luxembourg) mais sans y habiter et traversant donc la frontière dans ce but. Nous nous intéressons à la manière dont les droits des enfants sont considérés et respectés et à la manière dont les différents professionnels travaillent avec les familles.

La Haute école de technique et d'économie de Sarre (htw saar) travaille en étroite collaboration avec ses partenaires de l'Université de Trèves et de l'Université du Luxembourg dans le cadre de l'étude sur les parcours transfrontaliers de l'aide à l'enfance et aux jeunes au sein de la Grande Région. L'alliance de ces hautes écoles résulte d'une part du constat empirique que les aides entre le Luxembourg, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat sont essentiellement organisées sur une base transrégionale. D'autre part, la langue commune a facilité un contexte professionnel dans le domaine de la recherche. Lors des réunions du projet, il y a également eu des échanges réguliers avec des collègues de Belgique et de France ; ces échanges ont permis d'identifier des similitudes et des différences dans les aides transfrontalières dans la Grande Région.

Le groupe de travail constitué des hautes écoles du Luxembourg et de Trèves et de la htw saar a notamment traité les questions suivantes qui ont ensuite été exploitées par les partenaires de Belgique et de France pour établir le constat empirique :

- ▶ De quelle manière la protection transfrontalière de l'enfance est-elle garantie dans la Grande Région ?
- ▶ Quelles sont les pratiques professionnelles en ce qui concerne la collaboration transfrontalière ?
- ▶ Que signifie le placement transfrontalier dans la Grande Région pour les parents et les enfants ?

En collaboration avec l'Université du Luxembourg et l'Université de Trèves, nous avons collecté des données sur les dossiers d'aides transfrontalières dans la Grande Région et nous avons ensemble évalué certaines d'entre elles. Pour la recherche, nous nous sommes entendus sur une perspective transrégionale : « Le concept du trans-régional tire son potentiel créatif de la thématization des franchissements de frontières et de la confrontation critique avec toutes les formes de pensée en silo (*Container-Denken*) et d'essentialisations. » (Herrn-Oesch 2015) Pour la recherche dans le cadre du projet, ceci signifie que nous déterminons à partir des données empiriques la manière dont les frontières sont produites sur le plan social et quels sont les impacts de ces processus de production sociale sur les droits des enfants et des jeunes dans la Grande Région.

Comme nous le montrons dans ce rapport, nous avons observé des phénomènes dans le domaine de la protection de l'enfance dans lesquels des solutions ont été conçues pour répondre à des problèmes ayant atteint une limite insurmontable à un moment donné. Les méthodes et les cadres qui régissent la protection de l'en-



fance dans un pays s'avèrent insuffisants si les enfants et le système de protection de l'enfance ne sont pas en adéquation l'un avec l'autre. C'est dans de tels cas qu'intervient le placement transnational d'enfants dans des organisations prêtes à accepter des enfants qui ne trouvent plus leur place dans les organisations de protection de l'enfance de leur pays d'origine. Une autre raison d'un placement au-delà des frontières nationales peut également être l'absence de structures sur le territoire national (langue, structures d'accueil pour des enfants porteurs d'handicap). Enfin, le fait que les enfants reçoivent une aide transfrontalière dans la Grande Région semble également logique du point de vue économique. D'une part, les pays qui placent des enfants dans d'autres États présentent ce calcul économique en mettant en parallèle les investissements dans des installations dans leur propre pays avec les dépenses pour les parcours transfrontaliers d'aide. D'autre part, les structures qui accueillent des enfants provenant de l'étranger perçoivent un taux journalier plus élevé et/ou peuvent augmenter leur nombre de places. En résumé, il y a trois raisons suivantes identifiées qui conduisent au fait que les enfants touchent des aides transfrontalières dans la Grande Région :

- ▶ Les organisations atteignent leurs limites et un autre prestataire de la Grande Région est prêt à accueillir les enfants.
- ▶ Les offres sont insuffisantes dans leur propre pays mais sont disponibles dans le pays voisin.
- ▶ La solution semble financièrement intéressante.

On remarque ici qu'aucun des motifs ne mentionne de justification pédagogique. Au contraire, nous avons constaté dans le cadre de notre recherche que les placements transfrontaliers des enfants et des jeunes posent des défis supplémentaires. Par exemple, des distances géographiques plus importantes doivent être franchies pour permettre le travail parental. Les différents systèmes doivent également être coordonnés dans une certaine mesure, par exemple en ce qui concerne le régime d'assurance maladie. La coopération avec les professionnels de l'autre côté de la frontière, qui ont une vision différente du concept de la protection de l'enfance et qui se réfèrent à des procédures différentes de protection de l'enfance, constitue également un défi supplémentaire pour les parcours transfrontaliers de l'aide à l'enfance. En fin de compte, après un séjour dans le pays voisin, les enfants et les jeunes ont souvent du mal à reprendre pied dans leur propre pays, tant à l'école que dans le milieu professionnel.

Comme nous l'indiquerons dans le présent rapport, nous considérons sur la base de nos recherches que les parcours transfrontaliers de l'aide à l'enfance ne se justifient que dans des cas exceptionnels, et uniquement quand la justification pédagogique est au premier plan de la décision.



1. Cadres institutionnels (Sarre)

1.1. Méthodologie

Les observations suivantes sont basées sur des documents juridiques pertinents, sur la documentation spécialisée et sur une interview avec un.e expert.e juridique.

1.2. Observations : Droits de l'enfant et protection de l'enfance en Allemagne

Comme le montre le rapport «Kinderreport 2015» du Deutsches Kinderhilfswerk (Fonds allemand pour l'enfance), les droits de l'enfant sont peu connus en Allemagne. Environ la moitié des enfants et des jeunes et un bon tiers des adultes ne connaissent pas la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant (DKHW 2015). Dans le débat public en Allemagne, les droits des enfants sont donc généralement réduits à des aspects de la protection de l'enfance ou de la participation de l'enfant ou encore mis en opposition avec les droits parentaux (Engelhardt 2017). Hünersdorf (2017) montre comment, dans le débat public, les enfants sont cantonnés à un rôle d'enfants menacés, vulnérables, devant être protégés et comment l'intérêt pour l'enfant se limite avant tout à sa nature de capital humain potentiel « pour une future société mondiale efficace et compétitive » (p. 318).

« Au niveau structurel, le souci accru de la protection et de la sécurité des enfants se distingue surtout dans l'évolution du droit, dans les nombreuses révisions du droit de l'aide à la jeunesse et du droit procédural, ainsi que dans les dispositions pertinentes du Code civil allemand en matière de droit de la famille. » (Richter 2017, p. 93).

Dans le discours allemand, l'image prédominante de l'enfant en tant qu'être à protéger, dans le capital humain duquel il est nécessaire d'investir le plus tôt possible, repousse souvent au second plan les revendications juridiques subjectives des enfants.

1.2.1. Exigences élevées en matière de qualité et caractère aigu de la mise en danger du bien-être de l'enfant

En Allemagne, la protection de l'enfance doit être comprise comme un terme générique qui englobe toutes les réglementations et mesures juridiques visant à protéger les enfants contre tout type de menace à son bien-être. Ceci inclut l'activité des institutions gouvernementales et non gouvernementales. L'objectif est de prévenir les dommages causés par des traitements inadaptés à la tranche d'âge concernée, par des agressions physiques



ou sexuelles et par l'exploitation, par la négligence, par la pauvreté ou par la maladie. L'objectif général de toute activité de protection de l'enfance est le bien-être des enfants ou la prévention ou l'élimination des risques auxquels ils sont exposés (Schone et Struck 2015).

En Allemagne, ceci concerne tout d'abord les parents qui disposent de l'autorité parentale sur l'enfant et qui doivent satisfaire à leurs droits et à leurs obligations. Il est énoncé à l'article 6 alinéa 2 phrase 1 de la Loi fondamentale : « *La tutelle de soins et l'éducation des enfants sont des droits naturels des parents et constituent leur premier devoir.* » L'article 6 alinéa 2 phrase 2 de la Loi fondamentale impose à l'État un mandat de surveillance : « *La communauté étatique est chargée de la surveillance de leur satisfaction.* » En principe, les parents sont libres de décider de la manière de satisfaire à ces droits et obligations. Toutefois, la responsabilité parentale est notamment limitée par le droit de l'enfant à une éducation non violente. Le Code civil allemand stipule : « *Les enfants ont droit à une éducation non violente. Les châtiments corporels, les atteintes à l'intégrité mentale et d'autres mesures dégradantes sont inadmissibles* » (§ 1631 alinéa 2 du Code civil allemand).

Les enfants ne peuvent donc pas exiger d'avoir les meilleurs parents possibles, mais seulement de ne pas être mis en danger par leurs parents. Selon la récente jurisprudence de la Cour suprême, une menace pour l'intérêt supérieur de l'enfant (en anglais : *best interest of the child*)¹ présuppose, selon la jurisprudence la plus récente des plus hautes juridictions, un danger présent et suffisamment réel qui fait que, si les choses continuent à se développer sans entrave, il est susceptible de causer un préjudice important au bien-être mental ou physique de l'enfant (Cour fédérale de justice FamRZ 2019, 598 ; 2017, 212). « *Toutefois, une mise en danger à moyen ou long terme du bien-être de l'enfant ne constitue pas une mise en danger durable et aiguë du bien-être de l'enfant au sens constitutionnel* » (Cour constitutionnelle fédérale ZKJ 2014, 242). Il faut donc qu'il y ait à la fois un degré considérable et une actualité accrue des menaces qui pèsent sur le bien-être de l'enfant. Si un enfant doit être placé dans un foyer hors de sa famille, il faut également satisfaire à des exigences élevées en matière de proportionnalité ; dans ce cas, le risque causé par la menace doit (effectivement) être raisonnablement certain et aigu (Cour fédérale de justice BGH loc. cit.).

Si ces conditions sont remplies, l'État peut – même contre la volonté des parents – prendre des mesures pour éviter une mise en danger du bien-être de l'enfant en vertu des articles 1666 et 1666a du Code civil allemand. Les Services de l'aide sociale à l'enfance peuvent également intervenir. Dans la mesure où il y a « péril en la demeure », ils peuvent même placer les enfants sous leur protection, conformément à l'article 42 paragraphe 1 phrase 1 n° 2 du Code social VIII (Code social VIII ; anciennement : « Loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse ») (Engelhardt 2017). C'est également le cas si l'enfant ou le jeune demande lui-même sa sauvegarde (désignés sous le terme de « Auto-signalements », § 42 alinéa 1 phrase 1 n° 1 du Code social VIII).

Au-delà d'une situation de danger, l'autorité des parents sur leurs enfants est restreinte par la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (en particulier l'article 5). La relation de pouvoir entre les parents et l'enfant est conçue comme une « *relation mutuelle [...], dans laquelle les droits et les devoirs des personnes*

1 - Dans la Convention relative aux droits de l'enfant, l'intérêt supérieur de l'enfant est abordé à l'article 3 : « L'intérêt supérieur de l'enfant (...) est un aspect qui doit être pris en compte de manière prioritaire » (CIDE, article 3).



impliquées doivent être orientés vers l'intérêt supérieur de l'enfant, le développement de ses capacités et son droit à participer à la vie sociale et aux décisions affectant son environnement ». (Engelhardt 2017, p. 175).

1.2.2. Particularités de l'attribution des prestations en Allemagne

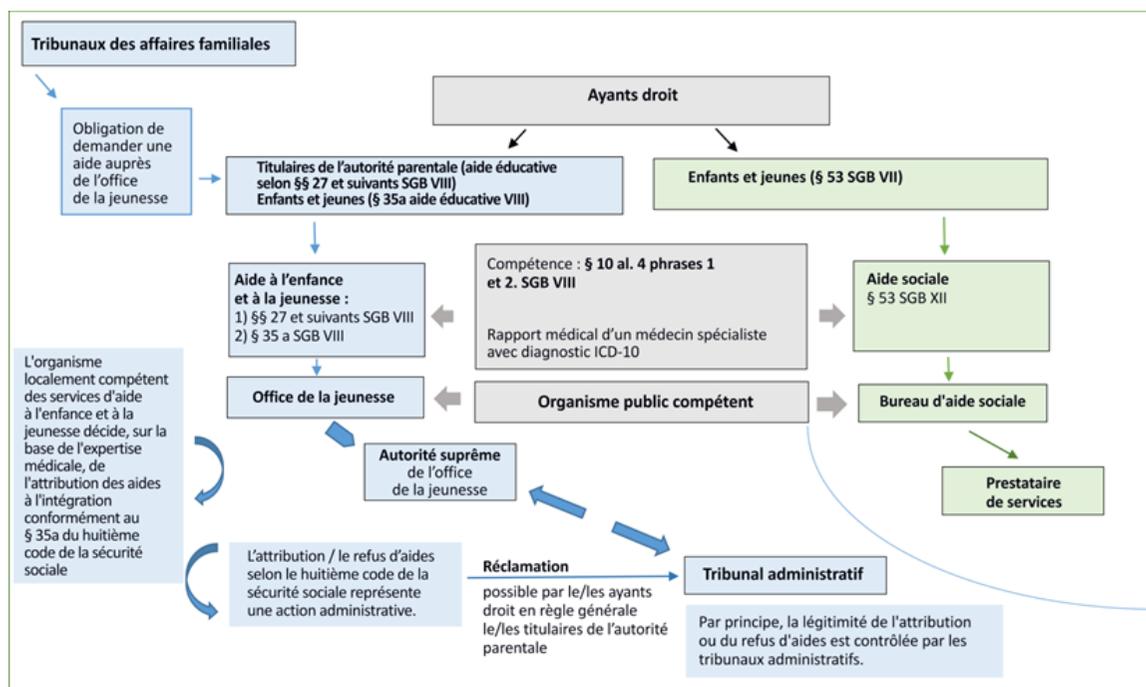


Figure 1 : Représentation personnelle de l'auteur, développée en coopération avec l'Université de Trier

a) Deux systèmes de prestations distincts

En Allemagne, tous les enfants et leurs familles ne relèvent pas de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. L'origine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse en Allemagne se situe historiquement dans la Loi impériale sur la protection de la jeunesse de 1922 (*Reichsjugendwohlfahrtsgesetz – RJWG*) qui a été adoptée dans le but d'uniformiser l'aide à la jeunesse en Allemagne. Dans les années 1980, elle a donné naissance à la Loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse (1990, plus tard Code social VIII). En 1993, lors de l'introduction du § 35a du Code social VIII (aide à l'intégration des enfants et jeunes porteurs d'handicap psychiques), il a été souligné qu'il existe également des enfants et jeunes qui ne sont pas couverts par les dispositions du Code social VIII. Les enfants et les jeunes porteurs d'handicaps physiques et mentaux en font partie. Dans le cas d'un handicap physique et/ou mental, les ayants droit aux prestations sont soumis à la compétence de l'aide sociale (Sozialhilfe) et donc au Bureau d'aide sociale (Sozialamt). Dans le cas d'une aide éducative et/ou d'un handicap mental, ils relèvent alors de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et ainsi à la responsabilité des Services de l'aide sociale à l'enfance (cf. Figure 2).

► Les enfants et les jeunes non porteurs d'handicap ou souffrant d'un handicap (exclusivement) psychique sont affectés à l'aide à l'enfance / Office de la jeunesse (Jugendhilfe) (§ 1, alinéa 4 phrase 1 du Code social VIII).

► Les enfants et les jeunes souffrant (également) de handicaps mentaux et/ou physiques sont affectés à l'aide aux porteurs d'handicap du Bureau d'aide sociale (Sozialhilfe) (Code social XII).

En conséquence, les prestations d'aide sociale selon le Code social XII sont prioritaires pour les enfants, les jeunes ou les jeunes adultes porteurs d'un handicap mental et/ou physique. Afin d'obtenir le droit à prestation, il est obligatoire de fournir un avis médical

de la part d'un médecin spécialisé en psychiatrie et psychothérapie infantiles et juvéniles, d'un psychothérapeute pour enfants et adolescents ou d'un médecin ou psychothérapeute disposant d'une expérience significative dans le domaine des troubles psychiques chez les enfants et les adolescents [...]. L'avis est basé sur la classification internationale des maladies dans sa version allemande publiée par l'Institut allemand de documentation et d'information médicale (Deutsches Institut für medizinische Dokumentation und Information). L'avis doit également préciser si le trouble est à considérer comme une maladie en soi ou s'il est la conséquence d'une pathologie. La mesure d'aide ne doit pas être fournie par la personne, le service ou la structure auquel appartient la personne qui émet l'avis (§ 35a alinéa 1a du Code social VIII).

La validation de l'avis médical est assurée au sein de l'Office de la jeunesse rattaché au service régional d'aide à l'enfance de Sarrebruck, via le Département d'aide économique à la jeunesse², qui vérifie la pertinence de l'avis médical pour les différentes prestations.

Services de l'aide sociale à l'enfance (Code social VIII) - Jugendhilfe	Bureau d'aide sociale (Code social XII) - Sozialhilfe
Taux QI ≥ 70	Taux QI ≤ 69
Bonne santé physique	Physiquement limité
Trouble mental (sans handicap supplémentaire)	Trouble mental et Taux QI ≤ 69 et/ou limitation physique
Besoin éducatif sans prise en compte d'handicap ou bien exclusivement troubles mentaux	Besoin éducatif et Taux QI ≤ 69 et/ou limitation physique

² - Ce service est compétent en matière de traitement financier des offres d'aide à la jeunesse. L'accent est mis sur l'aide à l'éducation dans les secteurs ambulatoire, de soins de jour et hospitalier. Il fournit en outre des services de conseil aux parents sur la prise en charge des frais de garderie par l'Office de la jeunesse.



Après la scolarisation et troubles mentaux constatés, concentration de la responsabilité de la prise en charge et de l'intervention précoce en vertu de la loi fédérale	Avant la scolarisation et en cas d'handicap, concentration de la responsabilité de la prise en charge et de l'intervention précoce en vertu de la loi fédérale
Entre 18 et 27 ans et troubles mentaux, en fonction de la perspective d'évolution et de la situation de vie	Entre 18 et 27 ans et troubles mentaux constatés, en fonction de la perspective d'évolution et de la situation de vie

Figure 2 : extrait de Meysen 2014, p. 223

Comme l'écrit Meysen (2014, p. 221), cette répartition en domaines de responsabilités entraîne des conflits de compétences entre les Services de l'aide sociale à l'enfance/Office de la jeunesse (*Jugendhilfe* - Code social VIII) et le Bureau d'aide sociale (*Sozialhilfe* - Code social XII), des conflits qui affectent tout particulièrement les ayants droit et leurs familles. L'effort ne porte pas sur une assistance appropriée, mais plutôt sur l'établissement de la compétence des autorités. Cela signifie que la vision holistique du jeune, « pour qui l'éducation et la participation sont toutes deux considérées sur un pied d'égalité lors de la conception de l'assistance » (Meysen 2014, p. 230), comme l'exige la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes porteuses d'handicap, n'est pas garantie. En effet, selon le principe de normalité inscrit dans la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant et dans la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes porteuses d'handicap, les enfants porteurs d'handicap sont avant tout des enfants et ont donc droit à l'éducation (§ 1 du Code social VIII). Les efforts actuels de la réforme politique tendent à créer un lien entre les prestations d'aide à l'intégration et les prestations d'aide à l'enfance et à la jeunesse, afin que les besoins liés au handicap ne soient plus considérés de manière isolée à l'avenir mais qu'ils soient intégrés dans la perspective systémique de l'aide à la jeunesse (Böllert 2017). Une solution « inclusive », à savoir le regroupement de toutes les prestations pour les enfants et les jeunes porteurs d'handicap dans le système de prestations du Code social VIII, n'est actuellement pas à l'ordre du jour. La question de savoir dans quelle mesure et avec quelle conception de fond une solution inclusive pourrait être mise en œuvre est totalement ouverte dans la perspective actuelle, d'autant plus que l'accord de coalition entre les partis au pouvoir CDU/CSU et SPD ne contient pas de déclaration claire à cet égard.

Enfants porteurs d'un handicap physique et/ou mental

En cas de handicap physique et/ou mental, l'aide aux porteurs d'handicap en Allemagne englobe non seulement l'aide à l'intégration, mais aussi tous les domaines de la vie (santé, soins, pensions, etc.).

Les personnes ayant droit aux prestations sont celles qui, en raison d'un handicap, sont considérablement limitées dans leur capacité à participer à la société ou sont menacées par un tel handicap important (§ 53 alinéa 1 phrase 1 du Code social XII).

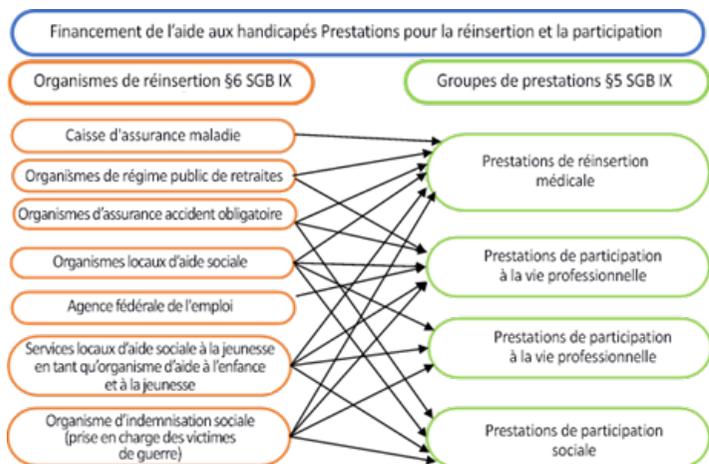


Figure 3 : Représentation propre

Les personnes porteuses d'handicap qui ont besoin d'une aide sociale perçoivent des prestations en vue de favoriser leur participation sociale et professionnelle dans le cadre de l'aide à l'intégration et de la réadaptation médicale. L'Agence fédérale de l'emploi est compétente en matière de prestations pour la participation à la vie professionnelle et, conformément au Code social II, elle est l'organisme de réinsertion chargé de la participation à la vie professionnelle des porteurs d'handicap qui nécessitent une aide et qui sont en mesure de travailler. Les caisses d'assurance maladie légales fournissent à leurs assurés des services de réinsertion médicale. Les caisses d'assurance-retraite sont chargées de fournir à leurs assurés des prestations pour la réinsertion médicale et pour la participation à la vie professionnelle. Les caisses d'assurance-accidents fournissent des prestations pour les accidents du travail et les maladies professionnelles pour la participation à la vie professionnelle et la réinsertion médicale, ainsi que pour la participation à la vie dans la communauté. « Les organismes d'indemnisation sociale » (intégrés dans le système de prise en charge des victimes de guerre) – les victimes d'un acte de violence intentionnel qui subissent une atteinte à leur santé peuvent, selon certaines conditions, faire valoir une demande d'indemnisation des victimes (cf. Figure 3).

b) Souveraineté des Services de l'aide sociale à l'enfance

Une autre particularité est que le tribunal des affaires familiales peut obliger les familles à demander une prestation auprès des Services de l'aide sociale à l'enfance / Office de la jeunesse (§ 1666 alinéa 3 n° 1 du Code civil allemand). Toutefois, les Services de l'aide sociale à l'enfance peuvent refuser l'attribution d'une aide. Dans ce cas, les parents doivent saisir le tribunal administratif. Ceci se justifie par le fait que l'attribution ou le refus d'une mesure d'aide à la jeunesse par l'Office de la jeunesse – l'organisme public chargé de l'aide sociale à l'enfance et à la jeunesse – relève de l'acte administratif. Par principe, seuls les tribunaux administratifs sont en droit de contrôler sa légitimité. Par conséquent, l'Office de la jeunesse représente en règle générale l'autorité

suprême des services de protection de la jeunesse. La relation entre l'aide à la jeunesse et le tribunal des affaires familiales est donc décrite à juste titre comme une relation dite de coopération. En cas d'action en justice, les parents saisissent le tribunal administratif pour leurs enfants car les parents sont des « ayants droit », donc des requérants (ayant la qualité pour agir) (voir § 27.1 du Code social VIII : La personne titulaire de l'autorité parentale dispose elle-même d'un droit de recours). La fourniture de prestations concrètes aux bénéficiaires des services sociaux est transférée des Services de l'aide sociale à l'enfance (organismes de prestation) aux organismes indépendants d'aide à l'enfance et à la jeunesse (prestataires de services).

c) Mandat de surveillance de l'État

Une dernière particularité du système allemand concerne le mandat de surveillance de l'État. L'aide à l'enfance et à la jeunesse fournit prioritairement des offres d'aide, de conseil, de soutien et d'encouragement aux jeunes et à leurs familles. L'État respecte le « droit naturel des parents » de pourvoir aux soins et à l'éducation de leurs enfants et de remplir cette obligation sur la base de leurs propres représentations et possibilités (cf. art. 6 al. 2 phrase 1 de la Loi fondamentale). Toutefois, ce droit parental d'éducation ancré dans la Loi fondamentale ne crée aucun vide juridique ni cadre arbitraire : « La communauté étatique surveille leurs activités » (art. 6 al. 2 phrase 2 de la Loi fondamentale ; § 1 al. 2 du Code social VIII).

1.2.3. Textes juridiques pertinents

Les textes juridiques suivants sont particulièrement pertinents pour la région de la Sarre :

Cadre juridique et réglementaire – Allemagne : Protection de l'enfance

- ▶ Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant
- ▶ Loi fondamentale (1949), GG
- ▶ Code civil allemand (dernière nouvelle publication en 2002), BGB
- ▶ Code social VIII/KJHG, Code social VIII/ Loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse (1990)
- ▶ KICK : Loi sur le développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse (2005) :

Modifications du Code social VIII :

- § 8a du Code social VIII : Mandat de protection en cas de mise en danger du bien de l'enfant



- Aide à l'éducation : entre autres § 27 al. 2 phrase 2 du Code social VIII : « En règle générale, l'aide est fournie au niveau national ; elle peut être fournie à l'étranger uniquement si cela est nécessaire pour atteindre l'objectif d'aide dans le cas en question, conformément au plan d'aide. »

- § 35a du Code social VIII Handicap psychique

▶ Loi visant à simplifier les mesures du tribunal des affaires familiales en cas de mise en danger du bien de l'enfant (2008)

▶ Loi relative à la procédure dans les affaires familiales et aux affaires relevant de la juridiction gracieuse, en particulier les articles 155-166 (2009)

▶ Loi fédérale sur la protection de l'enfance (2012), BKiSchG

▶ Loi sur la coopération et l'information en matière de protection de l'enfance, KKG : création de structures de réseau contraignantes dans le domaine de la protection de l'enfance, transmission d'informations par des organismes tenus au secret professionnel (par ex. médecins) en cas de mise en danger du bien de l'enfant.

Modifications du Code social VIII :

- § 8a du Code social VIII : Création d'un droit indépendant des enfants et des jeunes à obtenir des conseils sans connaissance du rapport PSB

- Évaluation d'un risque de danger dans l'interaction de plusieurs professionnels

- Professionnel expérimenté sur ce point

Cadre juridique et réglementaire – Allemagne : Handicap

▶ Convention des Nations unies relative aux droits des personnes porteuses d'handicap

▶ Les enfants et les jeunes porteurs d'handicap psychique peuvent bénéficier d'une aide à l'intégration conformément au Code social VIII. Au sujet de l'aide à l'intégration et précisément en ce qui concerne les enfants porteurs d'un handicap physique et mental conformément aux articles 53 et 54 du Code social XII ainsi que les enfants ayant un handicap psychique conformément à l'article 35a du Code social VIII (Loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse)

▶ Code social XII (2005), Code social XII



- ▶ Loi fédérale sur la participation, BTHG : Loi visant à renforcer la participation et l'autodétermination des jeunes porteurs d'handicap (2016)
- ▶ Loi relative au séjour des étrangers (2005/2018), AufenthG
- ▶ Loi fondamentale (1949), GG
- ▶ Loi relative à l'application de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la collaboration en matière d'adoption internationale (1993), loi sur l'adoption
- ▶ Loi d'application HÄU
- ▶ Code civil allemand (NF 2002), BGB
- ▶ Code pénal (1998), StGB
- ▶ Loi sur la mise en œuvre et l'exécution de certains instruments juridiques dans le domaine du droit international de la famille (loi sur les procédures en matière de droit international de la famille) (2005) (IntFamRVG)
- ▶ Loi relative à la procédure dans les affaires familiales et aux affaires relevant de la juridiction gracieuse, en particulier les articles 155-166 (2009)
- ▶ Loi relative au séjour des étrangers (2005/2018), AufenthG
- ▶ Loi sur la médiation (2012)

Cadre juridique et réglementaire - Allemagne : Passage de frontière :

Au sein de la Grande Région, les dossiers de placement transfrontalier d'enfants doivent être résolus conformément aux dispositions de l'art. 56 du Règlement Bruxelles IIa. Les questions préalables portant sur la garde matérielle sont régies par le droit que la Convention de La Haye sur la protection des enfants définit comme loi applicable ; en règle générale, il s'agit du droit de l'État dans lequel l'enfant a sa résidence habituelle. Le cadre juridique suivant est pertinent :

- ▶ Le règlement Bruxelles IIa, applicable depuis le 1er mars 2005



► La Convention de La Haye sur la protection des enfants, applicable dans la Grande Région depuis le 1er janvier 2011

► La loi sur les procédures en matière de droit international de la famille (IntFamRVG)

► Si l'enfant concerné doit être placé en Allemagne, la procédure doit être menée conformément aux articles 45–47 de la loi sur les procédures en matière de droit international de la famille (IntFamRVG).

1.2.4. Présentation des acteur.trices de la protection de l'enfance dans le Land de Sarre

Dans ce qui suit, nous passons en revue certains des quelque 50 acteur.trices œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance en Sarre, à titre d'exemple³.

L'Office de la jeunesse rattaché au service régional d'aide à l'enfance de Sarrebruck est la principale autorité en matière d'aide sociale à la jeunesse dans le Land de la Sarre, avec près de 250 agents. Il se compose de services administratifs et d'un Comité pour l'aide à la jeunesse (Jugendhilfeausschuss). Les membres de partis politiques sont représentés au sein du Comité sur la base de leur représentation à l'Assemblée régionale, tout comme divers organismes sociaux et associations sportives. Le comité conseille sur toutes les questions relatives à l'aide à la jeunesse et exprime des recommandations en vue d'une prise de décisions par le Service régional (Regionalverband 2014). Étant donné que les Services de l'aide sociale à l'enfance sont liés tant sur le plan territorial que dans les faits, l'Office de la jeunesse rattaché au service régional d'aide à l'enfance de Sarrebruck ne peut agir que dans sa zone de compétence, c'est-à-dire Sarrebruck ainsi que les autres villes et communes appartenant au Service régional (Regionalverband), et agit à ce titre sous sa propre responsabilité conformément au droit local. Cela a pour but d'offrir des aides basées sur les besoins individuels des personnes concernées.

En ce qui concerne les mesures d'aides transfrontalières, cette limitation de compétence signifie que, même si les professionnels de l'association régionale sont informés d'une mise-en-danger dans une localité française à quelques kilomètres de distance seulement, ils ne sont pas autorisés à intervenir directement mais doivent faire appel à la police française ainsi qu'au CMS (centre médico-social) qui fait office d'interlocuteur du côté français⁴. Cela aboutit souvent à des retards dans le processus d'aide.

Comme le rapporte un interlocuteur de l'Office sarrois de la jeunesse, de tels cas se rencontrent lorsque les parents d'un enfant vivent séparés de part et d'autre de la frontière franco-allemande. Même dans le cas du déménagement d'une famille de l'Allemagne vers la France, il arrive qu'elle souhaite à nouveau demander une aide en Allemagne.

3 - La sélection a été effectuée principalement en fonction de leur taille et de leur champ d'action, de nombreuses institutions étant soit subordonnées à leur organisation de tutelle respective et ne sont représentées en ligne que par cette organisation, soit ne sont pas du tout présentes sur Internet (situation : janvier 2020).

4 - Comme l'ont indiqué les personnes interrogées, il existe, dans le centre médico-social près de la frontière, des collaborateur.trices germanophones, ce qui simplifie les discussions.



Selon les indications des employés, la méthode de travail des Services de l'aide sociale à l'enfance au sein de l'association régionale est basée sur le « système de consultation de Lüttringhaus » (Lüttringhaus/Streich 2011), en conséquence duquel les cas de protection de l'enfance sont classés en fonction de leur intensité : la *zone des services* comprend les aides ambulatoires. Les dossiers dont l'évolution semble encore incertaine et qui doivent être clarifiés avec plus de précision sont affectés à la *zone d'incertitude*. Si de graves mises en danger du bien de l'enfant se présentent, les dossiers sont classés dans la *zone de danger*.

Les tribunaux des affaires familiales en Sarre⁵ font partie des tribunaux d'instance municipaux et servent dans les affaires relevant du droit de la famille en première instance de décision. Le tribunal régional supérieur peut être saisi comme instance de recours pour les tribunaux des affaires familiales. Une procédure familiale peut être introduite soit par la demande d'une personne privée impliquée, soit d'office. Il est possible de demander l'aide juridictionnelle. Par principe, les tribunaux des affaires familiales s'occupent des relations juridiques de droit privé entre les membres de la famille, ce qui inclut par exemple le mariage, les affaires parentales, la filiation et la protection contre la violence. Les tribunaux des affaires familiales appliquent principalement le droit civil allemand qui est soumis aux exigences constitutionnelles de la Loi fondamentale. L'importance de la Convention européenne des droits de l'homme pour les décisions prises par les tribunaux est également mentionnée de manière explicite sur le site Internet (voir tribunal d'instance Merzig o.J.).

Dans le domaine de l'**éducation spécialisée**, de nombreuses structures religieuses de la Sarre – dont la plupart sont sous l'égide de l'Église catholique – opèrent dans la branche de la protection de l'enfance. En outre, SOS Villages d'Enfants (SOS-Kinderdorf) est une organisation non gouvernementale et supraconfessionnelle disposant de plusieurs structures dans toute la Sarre. Le Village d'enfants « **SOS-Kinderdorf Saarbrücken** » s'adresse aux enfants, aux jeunes et à leurs familles « dans des situations de vie difficiles et sources de tensions » et leur offre un large éventail de services d'aide et de prise en charge. Par exemple, les groupes résidentiels offrent aux enfants et aux jeunes un hébergement résidentiel s'ils ne peuvent pas rester dans leur environnement habituel. De plus, les services de la jeunesse de Sarrebruck et Völklingen offrent un soutien aux enfants et aux jeunes sans abri. L'objectif est d'accompagner les enfants et les jeunes dans des équipes interdisciplinaires sur le chemin d'une vie autodéterminée (voir SOS-Kinderdorf Saarbrücken 2020a). Le Centre de conseil en protection de l'enfance (Beratungszentrum Kinderschutz) de SOS Villages d'enfants, en tant que point de contact et de conseil, est dédié aux questions de protection pour les enfants, les jeunes et leurs parents. Le groupe cible se compose d'enfants et de jeunes victimes de violences psychiques, physiques et/ou sexuelles. Une attention particulière est également accordée à leurs familles et aux autres personnes de référence. Le centre de conseil décrit son action comme un effort pour « trouver un équilibre entre la prise en compte de la famille et l'intérêt supérieur de l'enfant » (SOS-Kinderdorf Saarbrücken 2020b). Qui plus est, les professionnels impliqués dans le processus d'aide peuvent contacter le centre de conseil. Les conseils spécialisés pour les institutions d'aide à la jeunesse, les conseils en cas de mise en danger du bien-être des enfants conformément au mandat de protection en vertu de l'article 8a Code social VIII ainsi que les services de prévention font partie de l'offre de services du centre.

5 - Présenté ici à titre d'exemple sur la base du seul site Internet disponible (celui du tribunal d'instance de Merzig).



La structure assume une fonction de modération ou d'intermédiaire entre les enfants et les jeunes ainsi que les structures qui en ont la charge.

Compte tenu de la multitude de structures sarroises d'enseignement spécialisé qui se trouvent sous l'égide de l'Église catholique, le **Margaretenstift** est présenté ci-dessous comme partenaire de coopération dans le cadre du projet Interreg (Caritas Jugendhilfe Margaretenstift 2019). Actuellement, la fondation Margaretenstift se charge d'environ 130 enfants, jeunes et familles dans divers milieux hospitaliers. Cela inclut par exemple des mesures intégratives d'aide à la famille, mais aussi des mesures individuelles dans le Land et à l'étranger. En ce qui concerne les offres actuelles de protection de l'enfance, la fondation Margaretenstift souligne sa volonté de remettre activement en question les offres d'aide et les cadres institutionnels existants, de les développer davantage ou, si nécessaire, de mettre au point de nouvelles formes d'aide. Cela a déjà eu lieu sous la forme du Service de soutien intégratif aux familles, qui a été conçu dans le cadre de projets modèles fédéraux. (Caritas Jugendhilfe Margaretenstift 2020a) Les approches centrales selon lesquelles travaille la Margaretenstift sont, outre une approche systémique, le travail sur la biographie et l'éducation au genre (Caritas Jugendhilfe Margaretenstift 2020b).

Le **Haus Christophorus** à Wallerfangen fait également partie du ct et défend une approche holistique. Les difficultés de développement individuel sont ici interprétées dans le contexte d'expériences biographiques et de situations de vie problématiques. L'assistance est fournie dans le cadre de groupes de patients ambulatoires, partiellement ou totalement hospitalisés - travaillant ensemble dans des équipes interdisciplinaires - ou sous la forme de soins individuels (Caritas Jugendhilfe Haus Christophorus 2020). Le foyer pour enfants de l'**hôpital St. Nikolaus**, également situé à Wallerfangen, s'est développé à partir d'une structure purement hospitalière d'aide à l'enfance et à la jeunesse selon le § 34 du Code social VIII et propose désormais également des services ambulatoires (§ 30 et § 31 du Code social VIII). L'extension de l'offre a été faite en reconnaissance du besoin croissant des jeunes de pouvoir bénéficier d'un soutien professionnel lorsqu'ils quittent le milieu hospitalier familial et retournent dans leur famille ou veulent mener une vie autonome. Afin de promouvoir l'autonomie et d'assurer la protection des enfants, le foyer pour enfants leur propose son propre catalogue de droits, de devoirs et de tâches. La perception que le personnel éducatif a de son action s'oriente également à la vision chrétienne du monde et de l'humanité et vise à donner aux enfants un sentiment de sécurité sur la base de relations durables (St. Nikolaus-Hospital Wallerfangen 2020). Tout comme les structures présentées ci-dessus, **l'aide à l'enfance et à la jeunesse de St. Maria Weiskirchen** (Kinder- und Jugendhilfe St. Maria Weiskirchen) se base également sur une conception chrétienne de l'homme. Depuis l'année 2000, la **St. Hildegardishaus** a adopté une approche holistique pratiquée dans les offres ambulatoires et en milieu hospitalier pour l'aide à l'enfance et à la jeunesse, mais aussi dans le centre familial local (Kinder- und Jugendhilfe St. Maria o.J.). Le centre **Katholisches Kinderhaus St. Monika Ludweiler** soumis au modèle-cadre de l'évêché de Trèves, se considère comme une structure extrafamiliale qui place l'enfant au centre de son travail. Conformément à l'approche situationnelle, la prise en charge s'oriente aux situations de vie et aux besoins de l'enfant. Selon leurs propres termes : « Les idées et les intérêts des enfants sont le point de départ de notre travail éducatif. Nous nous considérons comme les compagnons éducatifs des enfants ». (Katholische Kita GmbH o.J. a) Les enfants doivent être considérés comme des membres précieux et



égaux de la communauté. Cette structure est liée à l'établissement **Katholische Kita St. Paulus** à Heidstock, qui, selon ses propres dires, considère les enfants comme des experts compétents et veut encourager leur participation (Katholische Kita GmbH o.J. b).

Le Land de Sarre dénombre plusieurs **structures de psychiatrie infantile et juvénile**. La **KJP Homburg** est affiliée à la clinique universitaire et offre une gamme intégrée de soins avec des thérapies ambulatoires, de jour et en milieu hospitalier pour les enfants et les jeunes de 0 à 17 ans. Il existe un service parents-enfants pour les tout-petits. La KJP Homburg chapeaute quatre cliniques ambulatoires spécialisées dans les domaines du Syndrome hyperkinétique de l'enfant (ADHS), des troubles d'encoprésie (Ausscheidung), des maladies du nourrisson et de l'enfant en bas âge ou encore de l'autisme. La mission de la structure est alignée avec la vision de l'hôpital universitaire : « Nous agissons de la manière dont nous voudrions être traités nous-mêmes ! » (Uniklinikum Saar 2020). La **KJP des cliniques du Groupe SHG⁶ de Kleinblittersdorf** met l'accent sur le traitement des adolescents selon l'approche dialectique-comportementale (DBT-A). Elle propose des places en milieu hospitalier et en clinique de jour pour les enfants, les adolescents et les jeunes. La structure est investie d'une mission de soins des enfants et des jeunes jusqu'à l'âge de 18 ans et porteur d'un trouble mental et se considère comme un lieu où les enfants et les adolescents sont orientés lorsque les autres offres d'aide atteignent leurs limites (SHG-Kliniken Sonnenberg 2020).

Il existe également un **service de médiation au sein de l'Office régional de Sarrebruck**. Ce service se veut le point de contact pour les réclamations et les questions dans le cadre d'une demande d'aide déposée auprès du Bureau d'aide sociale – comme la demande d'une allocation de revenu de base ou d'une allocation logement. Actuellement, une seule personne travaille au service de médiation. En cas de difficultés ou de conflits, elle peut servir de conseil et agir en tant que médiatrice de conflit. Les usagers ont la possibilité d'adresser leur plainte par écrit, par téléphone ou en personne au médiateur. La collaboratrice du service de médiation décide si la plainte doit être acceptée et traitée. Toutefois, l'organisme ne peut pas intervenir si un dossier de plainte fait l'objet d'un recours en justice (Regionalverband Saarbrücken o.J.). Un système de médiation pour les enfants et les jeunes dans le cadre de l'aide à la jeunesse – comme dans le Bade-Wurtemberg – est toujours en cours de négociation (voir <https://ombudschaft-jugendhilfe-bw.de/>).

En août 2019, le Ministère des affaires sociales, de la santé, des femmes et de la famille a créé la **Commission de la protection de l'enfance**⁷. Compte tenu du risque statistiquement prouvé et significativement accru que les jeunes placés dans des institutions d'aide à la jeunesse soient victimes d'agressions sexuelles, la lutte contre la maltraitance, la négligence et l'abus des enfants est considérée comme une mission sociale prioritaire. La Commission de protection de l'enfance a pour objectif d'examiner l'efficacité des mesures déjà en place en Sarre dans le domaine de la prévention et de l'intervention en cas de suspicion d'abus sexuels sur des mineurs. L'objectif est de combler les lacunes du système de soins au croisement entre les services à l'enfance et les

6 - Saarland Heilstätten GmbH (SHG)

7 - Une raison de la création de la commission est la découverte d'un scandale d'abus dans le service ambulatoire de la clinique de psychiatrie infantile et juvénile de Homburg, affaire qui a déjà été évoquée. Entre 2010 et 2014, un médecin assistant qui y était employé aurait effectué des examens médicalement inutiles sur des mineurs pour des motifs sexuels et les aurait déclarés comme étant des examens de routine. Une fois que les accusations ont été dévoilées fin 2014, la clinique universitaire a réagi en licenciant le médecin sans préavis et en engageant des poursuites pénales à son encontre (Uniklinikum Saar 2019).



services médicaux-sociaux, et de renforcer la coopération interdisciplinaire dans ce domaine. La Commission a initié ses travaux en octobre 2019 par une conférence de lancement au cours de laquelle une analyse des points forts et des faiblesses ainsi que des risques et des opportunités (« SWOT ») a été réalisée pour le système sarrois d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Les résultats ont donné lieu à une discussion par les acteur.trices du système judiciaire, du corps médical et des Services de l'aide sociale à l'enfance. Étant donné la taille réduite du Land de Sarre, le nombre de structures de prise en charge est gérable, la Commission de protection de l'enfance voit donc un important potentiel pour un renforcement durable de la protection de l'enfance (Fegert/Jud 2019, p. 60). Les résultats de l'analyse SWOT ont servi de base pour le développement de la protection de l'enfance en Sarre (Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familien 2019).

Les acteur.trices de la procédure de placement transfrontalier sont notamment :

- ▶ les Services locaux de l'aide sociale à l'enfance en Allemagne
- ▶ les Services régionaux de l'aide sociale à l'enfance en Allemagne (uniquement pour les placements en Allemagne)
- ▶ le tribunal des affaires familiales en Allemagne et le tribunal étranger compétent
- ▶ les organismes publics d'aide à la jeunesse dans l'État étranger
- ▶ les organismes indépendants d'un État étranger (principalement par l'intermédiaire d'un organisme indépendant en Allemagne dans les cas prévus au § 35 du Code social VIII) ou sa structure spécifique
- ▶ la famille d'accueil dans le pays cible
- ▶ les autorités centrales en Allemagne (Office fédéral de la justice) et dans l'État étranger
- ▶ le service social international
- ▶ les magistrats du réseau judiciaire européen dans les affaires civiles et commerciales
- ▶ la représentation consulaire dans le pays hôte, les organismes sociaux et les institutions chargées de l'immigration dans ce pays



1.2.5. Estimation quantitative

Dans le Land de Sarre, on ne peut s'appuyer que sur des estimations. Selon les informations des Services régionaux de l'aide sociale à l'enfance, quatre à cinq dossiers par an sont concernés dans le cadre des procédures de consultation. Sur la base des enquêtes qualitatives réalisées dans le cadre du projet EUR&QUA dans des structures accueillant des enfants et des jeunes du Luxembourg, nous avons eu connaissance d'environ 15 enfants et jeunes qui ont été placés dans le Land de Sarre entre 2018 et 2019. On nous a également parlé, dans une interview, de certains enfants qui avaient été transférés en psychiatrie infantile et juvénile au Luxembourg.

1.3. Les défis de l'aide transfrontalière d'un point de vue juridique

Selon l'art. 56 du Règlement Bruxelles IIa, une procédure de consultation est prescrite pour les placements transfrontaliers. Si elle n'est pas réalisée avant le placement, la décision de l'État d'origine n'est pas reconnue dans l'État sollicité en vertu de l'article 23g du Règlement Bruxelles IIa.

Dans la situation juridique actuelle, la procédure de consultation n'est pas requise si :

- ▶ Le placement est une décision purement privée initiée par la personne titulaire de l'autorité parentale en dehors du champ d'application du Code social VIII ;
- ▶ Le placement de l'enfant doit se faire dans une famille d'accueil dans le cadre du Code social VIII et, dans un tel cas, l'intervention d'une autorité n'est pas prévue dans l'État (d'accueil) sollicité ; néanmoins, l'État sollicité (à savoir son autorité centrale ou toute autre autorité compétente) doit être informé du placement. C'est actuellement la situation juridique pour un placement au Luxembourg depuis l'Allemagne.

Sur ce point, les principes suivants s'appliquent au placement conformément au Code social VIII :

- ▶ En **France**, une procédure de consultation est nécessaire ; compétence du Conseil départemental ; il ne donne son consentement que si le foyer français ou la famille d'accueil française a déjà reçu un agrément pour l'accueil d'enfants selon le droit français (agrément) ; ceci devrait être clarifié à un stade précoce.
- ▶ Au **Luxembourg**, une procédure de consultation est inutile si les personnes titulaires de l'autorité parentale acceptent le placement ; sinon, elle est requise.
- ▶ En **Belgique**, une procédure de consultation – et même une procédure préalable – est nécessaire.



► En **Allemagne**, en vertu du § 45 de la loi sur les procédures en matière de droit international de la famille (IntFamRVG), les Services régionaux de l'aide sociale à l'enfance doivent accepter une mesure de placement transfrontalier dans le district duquel l'enfant est placé.

Les Services régionaux de l'aide sociale à l'enfance donnent leur accord pour la demande de placement à l'étranger conformément à l'article 46 alinéa 1 de la loi sur les procédures en matière de droit international de la famille après avoir vérifié les points suivants.

1. Le placement correspond à l'intérêt supérieur de l'enfant ; c'est notamment le cas si l'enfant a un lien singulier avec l'Allemagne. En règle générale, cela justifie les contraintes qui découlent habituellement d'une prise en charge transfrontalière de l'enfant, d'un changement de résidence et de personnes s'occupant de lui.

2. L'autorité étrangère doit également avoir présenté un dossier et, le cas échéant, des certificats médicaux ou des rapports d'expertise sur la base desquels il est possible de connaître les raisons du placement envisagé.

3. L'examen du dossier doit toujours confirmer que l'enfant placé à l'étranger a été personnellement interrogé, à moins que cela ne soit pas approprié en raison de son âge ou de son degré de maturité. Cela soulève parfois des questions difficiles, car les conditions requises pour savoir si et comment l'enfant a été entendu ne sont pas les mêmes dans les différents États de la Grande Région.

4. Il faut par ailleurs vérifier que le concept éducatif de l'institution allemande «est adapté» et que la famille d'accueil convient (et, le cas échéant, qu'elle dispose d'un agrément d'accueil) et que les personnes qui ont la garde de l'enfant ont approuvé le placement ou que les décisions prises par les institutions à l'étranger en matière de retrait de l'autorité parentale/de la tutelle sont reconnues en Allemagne (art. 21, 23 du Règlement Bruxelles IIa).

5. Le statut de l'enfant au sens de la législation sur les étrangers doit être clarifié et les services de l'immigration de la structure de placement doivent être informés.

6. La question – importante dans la pratique – de la prise en charge des coûts doit être clarifiée.

7. La clarification de la question d'une couverture d'assurance maladie adéquate pour l'enfant n'est pas prescrite par la loi, mais elle est importante dans la pratique.



8. Si le placement est associé à une privation de liberté (c'est-à-dire s'il s'agit d'un placement en centre fermé), la demande doit de toute façon être rejetée en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Loi IntFamRVG, (sauf si ce placement dans l'État requérant a été ordonnée par un tribunal) ou bien si, dans le cas des faits notifiés, un placement en centre fermé ne serait pas recevable en vertu du droit allemand.

9. Si des informations complémentaires sont nécessaires, il est possible de les demander au service des étrangers (§ 46 al. 3 IntFamRVG). Si l'enfant n'a pas la nationalité allemande, l'avis du Service des étrangers doit être obtenu (paragraphe 4). La décision de consentement - incontestable - du Bureau d'aide sociale / Office de la jeunesse du Land doit être motivée et communiquée à l'autorité centrale et à l'institution ou bien à la famille d'accueil dans laquelle l'enfant doit être placé (alinéa 5)..

10. Dans toutes ces situations, l'approbation des Services régionaux de l'aide sociale à l'enfance est soumise à l'approbation du tribunal des affaires familiales (§ 47 de la loi sur les procédures en matière de droit international de la famille - IntFamRVG). La compétence juridictionnelle est déléguée au tribunal des affaires familiales du lieu où se trouve le tribunal régional supérieur compétent.

Lors des interviews menées dans le cadre du projet avec des expert.es en droit et des professionnels, il a été évoqué le problème pratique relatif au fait que les procédures de consultation prennent souvent beaucoup de temps.

Durée de la procédure de consultation

Il convient de remarquer qu'il n'est pas rare que des placements soient organisés sans réalisation préalable d'une procédure de consultation ; une fois réalisé le placement, cette omission n'est généralement pas rattrapée ; de même, il est assez fréquent qu'aucune procédure de consultation ne soit effectuée avant la prolongation d'une mesure temporaire. À ce niveau, la justification d'une telle omission est la **trop grande durée de la procédure de consultation**. Une conséquence de cette durée excessive est notamment qu'un adolescent plus âgé perd la motivation durement acquise pour la mesure de placement. Ceci est confirmé par un témoignage fait par un professionnel :

► Il avait dix ans. Et il était déjà décrit comme une personne à problème, à la maison et aussi à l'école, vous voyez ? Et puis tout cela a duré presque une année de plus pendant laquelle il était évident pour le garçon qu'il ne resterait pas au Luxembourg, que ce processus était en cours et qu'il allait devoir retourner en Allemagne. Et tout cela a véritablement duré presque un an (interview avec un professionnel allemand)

Toutefois, l'omission de la procédure de consultation comporte des risques considérables : le risque est que la mesure soit interrompue si les autorités étrangères apprennent l'existence du placement illégal. Du point de vue allemand, il n'est pas possible de prendre des mesures appropriées en matière de droit de la famille pour



l'enfant. Des difficultés peuvent également survenir dans le cadre de la législation sur les étrangers ; des lacunes dans le statut d'assurance maladie de l'enfant peuvent également se présenter. Il faut également tenir compte du fait que les États étrangers n'autorisent la répétition de la procédure de consultation que de manière sporadique.

Dans l'exposé ci-dessous, des correspondances sont établies en ce qui concerne la collaboration complémentaire des différentes instances de la Grande Région (tribunaux des affaires familiales, Services de l'aide sociale à l'enfance, aide à la jeunesse et à la famille) pour le bien-être de l'enfant et pour la protection de l'enfance. L'expert.e juridique consulté.e souligne que les dossiers transfrontaliers sont particulièrement sensibles. Il est très important que l'ensemble des autorités et structures impliquées dans la résolution d'un dossier de protection de l'enfance gèrent la procédure avec **la plus grande célérité possible**. En Allemagne, le principe de primauté et le principe de célérité pour les tribunaux sont expressément établis dans l'article 155 alinéa 1 de la Loi FamFG.

Le principe de célérité rencontre fréquemment des limites chez les autres acteur.trices. L'expert.e juridique énumère les raisons suivantes :

► L'obtention d'informations est plus difficile en raison de la barrière linguistique, ne serait-ce qu'à cause des besoins de traduction, d'autant plus que la langue (du tribunal) est celle de l'État sollicité.

► Les systèmes juridiques existants sont différents, les questions de droit public et de droit de la famille se chevauchant. Des différences existent également dans le droit matériel et procédural. Elles s'accompagnent également de cultures juridiques, administratives et sociales différentes. Cela conduit à des interprétations préliminaires partiellement divergentes en ce qui concerne le concept de l'intérêt supérieur de l'enfant et la définition d'une mise en danger du bien-être de l'enfant.

► Il arrive que les acteur.trices n'aient pas une connaissance suffisante des dispositions juridiques internationales applicables.

► Les pays de la Grande Région ont parfois des concepts et des offres pédagogiques différents en matière d'aide à la jeunesse, si bien que l'examen nécessaire de l'adéquation d'une mesure planifiée d'aide à la jeunesse est plus difficile à évaluer. Les différents pays de la Grande Région ont parfois des concepts et des offres pédagogiques différents en matière d'aide à la jeunesse, ce qui rend plus difficile la vérification nécessaire pour savoir si la mesure d'aide à l'enfance envisagée est appropriée. Dans ce contexte, il n'est pas non plus toujours évident de savoir dans quelles conditions l'Office de la jeunesse, en tant que responsable de la gestion du processus d'aide sociale à la jeunesse, peut lui-même se faire une idée de l'aptitude de l'institution choisie dans l'État cible.

► Il se peut que les dossiers soient également politiquement et/ou diplomatiquement sensibles ; il peut alors se présenter une tendance – chronophage – pour les autorités à « se couvrir » et de déléguer la décision à un échelon hiérarchique supérieur.



1.4. Synthèse

En République fédérale d'Allemagne, il existe deux systèmes compétents en matière de gestion de l'aide à l'enfance. Les services d'aide à l'enfance / office de la jeunesse (Jugendhilfe) sont chargés des services aux enfants et des jeunes non porteurs d'handicap ou ayant un handicap (exclusivement) mental (§ 10 alinéa 4 phrase 1 du Code social VIII). Les enfants et les jeunes souffrant (également) d'un handicap mental et/ou physique relèvent des Services du Bureau d'aide sociale (Behindertenhilfe) aux porteurs d'handicap (Code social XII). Ceci entraîne parfois des conflits de compétences entre les Services de l'aide sociale à l'enfance (Code social VIII) et le Bureau d'aide sociale (Code social XII), ce qui impacte particulièrement les ayants droit et leurs familles. Dans le Land de Sarre, les structures d'aides aux enfants et aux jeunes hospitalisés sont très diversifiées. En ce qui concerne les placements transfrontaliers, la procédure de consultation prévue à l'article 56 du Règlement Bruxelles IIa est décrite par les professionnels comme étant lourde et chronophage. Ce résultat peut dépendre des chiffres évalués dans le projet. Selon les informations des Services régionaux de l'aide sociale à l'enfance, il existe quatre à cinq dossiers par an dans le cadre des procédures de consultation. Sur la base des enquêtes qualitatives réalisées dans le cadre du projet EUR&QUA auprès de structures accueillant des enfants et des jeunes du Luxembourg, il a été fait mention d'environ 15 enfants et jeunes qui ont été placés dans le Land de Sarre en 2018 et 2019.

2. Placements transfrontaliers d'enfants dans le Land de Sarre

2.1. Méthodologie

Dans le cadre du projet de recherche EUR&QUA, nous avons étudié les aides transnationales aux enfants de zéro à dix-huit ans, en coopération avec des hautes écoles et universités partenaires d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique. Sur la base d'entretiens qualitatifs reposant sur des lignes directrices avec les enfants et leurs familles ainsi qu'avec les experts des systèmes de protection de l'enfance et de la jeunesse des deux côtés de la frontière concernés par chaque cas, nous avons créé des descriptifs de cas et élaboré des situations types qui deviennent pertinentes pour la protection de l'enfance lors du passage des frontières. En plus de ces interviews en rapport avec des dossiers, nous avons mené des entretiens avec des experts juridiques et des professionnels qui, de par leurs fonctions de direction, ont contribué à une évaluation globale professionnelle du phénomène des placements transfrontaliers dans le domaine de la protection de l'enfance.



Dans une étape ultérieure, nous avons analysé des extraits de transcriptions des interviews dans l'objectif de reconstruire les structures de sens latentes dans les entretiens (Helfferich 2011), structures qui ont permis d'obtenir des informations sur le moment où survient le projet d'un placement transfrontalier, la manière dont l'aide est mise en œuvre et ce que cela signifie pour les enfants et leurs familles. La procédure concrète a consisté à développer des lectures d'extraits de transcriptions en sessions de données afin d'enregistrer herméneutiquement les interprétations de sens des acteur.trices (Reichertz 2013) et d'obtenir des théories sur la manière dont la protection de l'enfance est organisée sur le plan transnational.

La htw saar a participé à l'enquête sur quatre parcours d'aide transfrontalière, dans le cadre de laquelle des interviews ont été menées avec des professionnels des deux côtés des frontières nationales et, dans la mesure du possible, avec des familles. Par ailleurs, huit entretiens ont été réalisés avec des professionnels qui ont fourni un aperçu du domaine des aides transfrontalières dans la Grande Région. Comme indiqué au chapitre 1, il s'agit (exclusivement) d'enfants et de jeunes luxembourgeois qui sont placés en milieu hospitalier dans le Land de Sarre. Bien que les professionnels qui opèrent dans la protection de l'enfance dans le Land de Sarre dans la zone frontalière avec la France nous aient assuré qu'il n'y avait (presque) pas de parcours d'aide transfrontalière entre la Lorraine et la Sarre, nous avons eu connaissance d'un cas dans lequel une mère allemande domiciliée en France n'a pas eu satisfaction à sa demande d'aide, ni en Lorraine ni dans le Land de Sarre. Nous présentons ce dossier plus en détail au chapitre 3.

Dans ce chapitre, nous nous appuyerons sur deux dossiers d'aide transfrontalière entre le Luxembourg et la Sarre pour expliquer la manière dont la protection des enfants est organisée sur une base transfrontalière.

2.2. Observations : Placements transfrontaliers du Luxembourg à la Sarre

2.2.1. Cas 1 : Le défi de l'option de retour⁸

Le cas de figure suivant a été préparé en collaboration avec l'Université du Luxembourg. Il est basé sur la reconstitution d'interviews menées avec les professionnels responsables du dossier au Luxembourg et dans le Land de Sarre. Une interview de Jason⁹ qui a été sollicité par le biais des professionnels a été refusée par le jeune lui-même.

Au début, Jason vit avec sa mère et son père au Luxembourg. Ses parents vivent dans des conditions précaires et sont connus comme des consommateurs de drogue. En raison de la menace de devenir sans-abri, le père demande à pouvoir laisser Jason à l'orphelinat pour une courte période (14 jours). Il obtient une réponse positive à

8 - Le texte des chapitres 2.2.1. et 2.2.3. correspond partiellement à la publication : Schröder, Christian ; Peters, Ulla (2020) : Kinderschutz über Grenzen organisieren. Dans : Schröder, Andreas ; Schröder, Christian ; Wendt, Thomas (Hg.) : Organisation über Grenzen. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.

9 - L'ensemble des personnes, structures et lieux ont été anonymisés.



sa demande. Parallèlement, l'interdiction de contact avec le père est prononcée par les autorités luxembourgeoises. Ceci est justifié par le fait que Jason ne reçoit pas les soins adéquats et qu'il n'est pas amené de manière régulière à l'école maternelle ; Jason est donc placé dans un foyer de l'enfance au Luxembourg à l'âge de quatre ans.

Trois ans plus tard, la mère décède d'une overdose. La même année, l'âge de Jason le fait changer de groupe au sein de l'institution. Le groupe dans lequel Jason a vécu jusqu'alors est prévu pour des enfants de 0 à 6 ans et Jason doit donc quitter son environnement habituel la même année malgré la perte de sa mère. Une tante (sœur de son père) habitant toujours au Luxembourg, aurait aimé accueillir Jason chez elle mais ses propres charges familiales ne lui permettent de proposer à Jason de passer les weekends dans sa famille que toutes les deux semaines.

Une fois le changement de groupe effectué, les professionnels évoquent un comportement difficile et agressif au sein du groupe résidentiel au Luxembourg. Les professionnels commencent à avoir peur de Jason et décrivent une difficulté croissante à établir une relation avec le garçon. Une solution rapide à cette situation complexe est recherchée en dehors de la structure. À l'âge de treize ans, Jason est accepté dans un groupe de pédagogie intensive dans une structure d'aide à la jeunesse dans le Land de Sarre.

En Allemagne, il fréquente une école ordinaire située à proximité et bénéficie d'un accompagnement scolaire quotidien. Au bout de presque deux ans, à l'âge de 15 ans, il passe du groupe de pédagogie intensive à un groupe régulier d'aide au sein de la structure en Sarre, en raison de son âge et de son comportement. Jason, qui se sent apparemment comme chez lui dans le groupe intensif, ressent ce changement comme une « expulsion » selon les collaborateurs.

Son souhait de retourner au Luxembourg ne peut être exaucé. À ce stade, un retour au Luxembourg ne peut pas être envisagé du côté luxembourgeois en raison de son manque de connaissances du français. A la place, le plan d'aide prévoit que Jason restera dans la structure sarroise jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire.

Dans le nouveau « groupe régulier », Jason « ne trouve jamais vraiment sa place », selon l'équipe pédagogique. Dans ce contexte, il est également question d'une « stigmatisation » des enfants et des jeunes issus des groupes intensifs, tant de la part des résident.es que du personnel employé dans les groupes réguliers, ce qui rend difficile le travail éducatif. Selon la cheffe de service responsable, ceci complique le passage de la prise en charge de pédagogie intensive au domaine de l'aide régulière.

Jason n'a plus eu de contact avec son père ces dernières années. Si dans un premier temps, l'institution en Allemagne s'est efforcée de renouer le contact, les contacts avec le père sont décrits comme difficiles, même dans le cadre du plan d'aide. Il est rapporté que le père accuse Jason de tout lui mettre sur le dos, et lui demande de cesser tout contact avec sa tante, la sœur du père.

Au cours des premières années en Allemagne, un incident s'est produit selon les dires de la direction (« une sale histoire » ; qui a « fortement impacté Jason à l'époque et qui pèse encore sur lui à ce jour »). Jason a découvert par hasard, en consultant des dossiers que sa thérapeute lui a demandé de remporter avec lui après une séance



de thérapie, que sa mère décédée se prostituait. Jason se qualifie alors de « fils de pute » et réagit de plus en plus agressivement aux injures que les jeunes s'adressent entre eux, comme par exemple « nique ta mère ».

Jason exprime souvent le souhait de vivre dans une famille. Au sein de l'institution, il est donc établi un contact avec une famille d'accueil professionnelle qui dispose d'une place libre. Mais alors que la mise en contact est engagée, un incident sexualisé se produit avec une fille du même âge appartenant au groupe régulier. Il est impossible de déterminer si cela s'est déroulé avec le consentement ou contre la volonté de la jeune fille. En conséquence, Jason doit quitter le groupe. Deux conseillers externes seront appelés pour clarifier l'incident.

Il est décidé d'un commun accord que Jason peut être placé dans un foyer d'accueil professionnel, malgré l'incident. C'est ainsi que Jason arrive dans une famille d'accueil.

Aux dires de l'administration compétente, Jason ferait preuve d'un comportement perturbateur dans la famille d'accueil en raison d'un conflit de loyauté majeur avec sa mère décédée. Jason mettrait probablement en scène un comportement sexuellement manifeste pour ne pas avoir à rester auprès de la mère de la famille d'accueil. Lors d'une discussion de clarification avec la responsable de l'administration en présence de la famille d'accueil, une escalade se produit. Jason frappe la table si fort qu'il « fait valser les verres ». Il est ensuite amené vers un autre hébergement protégé de la structure, en vue d'une désescalade, pour une nuit. Dans les jours qui suivent, la responsable du service déclare qu'elle n'a plus accès à Jason.

Selon ses déclarations, Jason font montre d'un comportement verbalement agressif. Il aurait menacé, « avec l'aide de son père, d'égorger la responsable de service, sa famille et la famille d'accueil ». Lorsqu'il semble prêt à discuter de nouveau une semaine plus tard, un transfert lui est proposé dans un « groupe de débutants » de la structure. Jason lui-même exprime le souhait de retourner au Luxembourg, si nécessaire en « (centre) fermé ». Après quelques semaines dans le groupe des débutants, Jason est transféré à un programme d'éducation expérientielle en Europe du Sud, géré par la même institution.

Nous pouvons tirer de l'histoire du dossier de Jason quelques conclusions plus générales que nous avons également élaborées de manière globale dans d'autres dossiers. Au premier plan de l'histoire du cas de Jason se trouve l'urgence de trouver une solution urgente à la dynamique de plus en plus conflictuelle entre les professionnels et les enfants dans les organisations. Un professionnel du pays A s'exprime sur le dossier Jason rétrospectivement de la manière suivante :

- ▶ **Je ne vais pas le cacher : l'équipe avait atteint ses limites avec Jason. Ils en étaient arrivés à un point de ne plus pouvoir le tenir ; ils l'ont laissé filer en roue libre. [...] Il n'avait pas vraiment de relation véritable avec quiconque dans le foyer [Heim]. A la fin, les éducateurs étaient tellement à bout qu'ils n'avaient plus de véritable lien avec lui. (JAS_ProfP3 18_02_2019 : 9 :52-11 :14)**

L'expression « avoir atteint les limites avec Jason » s'explique par le fait qu'il est impossible de le tenir et d'établir un lien avec lui. Une limite est atteinte lorsqu'il n'existe plus de lien entre les professionnels et l'enfant ou lorsque cela n'est plus possible. Cette situation de n'avoir plus aucun lien avec Jason « devient de plus en plus



conflictuelle » et Jason est finalement admis dans une structure au-delà des frontières du pays A. Le professionnel décrit cette situation en ces mots dans l'interview :

- ▶ Avant qu'il ne parte ensuite pour (structure A dans la région frontalière), la situation s'est envenimée à tel point que tous les éducateurs avaient réellement peur de lui [...] les éducateurs avaient peur de lui [...] tous les éducateurs – à l'exception d'un ou deux hommes – avaient peur. En fait, il tenait le groupe sous sa coupe. (JAS_ProfH3_18_02_2019 :11-3 :35)

La décision apparemment collective de l'équipe de lâcher prise ou de le laisser faire est désormais une contrainte, conditionnée par le comportement de Jason qui tiendrait « le groupe sous sa coupe » : c'est-à-dire qu'il n'y avait pas d'autre alternative. Ce qui est décrit est une limite, une frontière, un épuisement systémique, une situation dans laquelle l'organisation gère elle-même le stress aigu en éliminant du système le « facteur causant le stress ». Le placement des enfants dans un autre système national de protection de l'enfance et de la jeunesse suscite des réserves, notamment de la part des professionnels employés dans l'institution d'accueil, qui mettent en doute la qualité et la compétence des collègues dans le pays d'origine. Un professionnel du pays B rapporte dans un interview :

- ▶ Ils sont souvent issus de structures [du pays A]. °h J'y connais (-) des personnes spécialisées, professionnelles et hautement qualifiées provenant de structures de [pays A]. Oui, alors pourquoi n'y arrivent-ils pas avec ces enfants ? Oui, c'est assez incompréhensible. Et ce que j'entends souvent alors, c'est que les enfants doivent s'intégrer dans la structure. (.) Ou les jeunes. Et si cela n'est pas le cas, alors il faut qu'ils dégagent. °h Et une fois qu'ils sont passés par certaines structures de [pays A], alors les équipes sont dépassés et une demande est faite pour les envoyer à l'étranger [...] (Entretien avec un spécialiste du pays B, ZN : 263-273).

Les enfants doivent s'intégrer dans la structure. Si ce n'est pas le cas, ils sont « délogés » vers d'autres structures. Si aucune structure appropriée n'est trouvée, il faut apparemment faire appel à des solutions de l'autre côté de la frontière. Les structures du pays A semblent être « dépassées » plus rapidement que les structures du pays B. C'est également le cas de Jason, qui passe d'une structure du pays A au-delà de la frontière à une structure du pays B. Jason arrive dans le pays B car « on n'arrivait plus à le tenir » dans la structure du pays A. Les aides offertes n'améliorent pas la situation ; la fréquence et le caractère dramatique des conflits augmentent, tout comme les situations vécues au quotidien comme étant dangereuses et épuisantes tant pour les professionnels que pour les jeunes.

Comme pour le pays A, le pays B procède également à des placements à l'étranger lorsque les organisations atteignent leurs limites avec les offres existantes. La professionnelle du pays B poursuit ainsi ses explications :

- ▶ Et une fois qu'ils sont passés par certaines structures de [pays A], alors les collègues sont arrivés au bout de leurs moyens et une demande est faite pour le transfert à l'étranger, tout comme chez nous.



On les envoie ensuite en Espagne, au Portugal (...), mais ils sont dépassés bien plus rapidement que les autres et ils se considèrent souvent déjà dépassés dès que ça ne se passe pas bien à l'école (interview d'un professionnel du pays B, ZN : 263-273).

Les parallèles établis ici sont mis en perspective par le moment où, tant le système que les enfants et les jeunes se sentent « dépassés » ou échouent les uns par rapport aux autres. Cependant, la solution consistant à transférer un enfant à l'étranger et celle prévoyant l'exclusion du « facteur de stress » de l'organisation semblent être identiques. Les autres dossiers étudiés évoquent également des enfants qui sont capables de reconnaître les faiblesses du système et de faire délibérément échouer un système qui pourrait fonctionner malgré tout (Baumann 2016).

Cela soulève la question de savoir de quoi dépend l'échec. Un des aspects sont les différents environnements, les autres systèmes pertinents ou encore l'organisation, chacun d'entre eux apportant sa contribution à la capacité d'agir et d'apprendre du système global de protection de l'enfance et de la jeunesse. Le fonctionnement des enfants à l'école joue alors un rôle important ; selon la déclaration citée du professionnel du pays B, cela peut déjà être un élément déclencheur pour un placement à l'étranger dans le pays A.

Souvent, c'est la dynamique de l'escalade dans les écoles et les services de protection de la jeunesse qui conduit à des situations de danger généralisables. Les enfants et les adolescents agressent physiquement les enseignants et les éducateurs, par exemple. La possibilité de mise en œuvre de mesures adéquates, telles que l'accompagnement scolaire quotidien et la conception flexible des aides (pédagogie intensive) dans le pays voisin, peut également être un bon argument en faveur d'un placement transfrontalier. Dans le cas de Jason présenté ci-dessus, une dynamique d'escalade a finalement abouti à un transfert du pays A vers le pays B. Ces placements transfrontaliers entraînent par contre des défis supplémentaires pour les enfants, qui doivent surmonter des obstacles plus importants s'ils souhaitent retourner dans leur pays d'origine à moyen terme. En effet, la possibilité d'un retour dans le pays d'origine n'est généralement pas prévue. Le passage de la frontière est utilisé comme une solution à court terme pour soulager l'organisation, sans considérer la manière dont le cas sera traité sur la durée et, avant toute chose, sans examiner les perspectives de retour sur le long terme. Lorsque le bénéficiaire a dix-huit ans, il n'est alors plus pris en charge par le système d'aide à l'enfance et à la jeunesse, mais dans aucun des cas que nous avons étudiés il n'a été envisagé comment la prise en charge se poursuivrait et sous quelle forme dans les Länder. Ce soulagement à court terme d'un système épuisé via le transfert de l'enfant d'une organisation à une autre entraîne de graves conséquences pour la biographie des enfants. Ils perdent leur perspective à long terme de retourner dans leur pays d'origine et sont incapables de créer des liens stables, et donc un réseau de soutien social, notamment en raison des changements fréquents d'une institution à l'autre.

2.2.2. Cas 2 : Le défi de la distance physique

L'étude de cas suivante a été reconstituée sur la base d'un interview avec deux professionnels de la structure d'accueil sarroise qui sont chargés du dossier. Une interview avec le jeune et sa famille n'a pas pu être organisée.



Keaton est originaire d'une famille luxembourgeoise. Il a 12 ans lors de l'interview (à l'été 2019). Les parents du garçon sont divorcés, la mère vit avec ses frères et sœurs au Luxembourg et le père a déménagé en Allemagne il y a peu de temps. Comme raisons invoquées pour le placement en milieu institutionnel, les professionnels allemands citent des faits marquants à l'école, un comportement agressif dans la famille et des actes de délinquance (y compris des vols). Un placement transfrontalier depuis le Luxembourg vers la Sarre est initié, car le besoin identifié du jeune d'une scolarisation dans une école spéciale intégrée ne peut être satisfait au Luxembourg, aux dires des professionnels allemands. En raison de la distance qui sépare l'école et la maison, il semble impossible pour Keaton de vivre dans la maison de ses parents ; c'est pourquoi le jeune est placé en milieu institutionnel en Allemagne.

Tout d'abord, l'approbation des Services sarrois de l'aide sociale à l'enfance n'est pas nécessaire pour un l'accueil hebdomadaire de cinq jours dans le groupe résidentiel en Allemagne. Au Luxembourg, l'accueil est géré comme un placement en internat. L'interlocuteur de la structure allemande d'accueil est membre de la commission scolaire luxembourgeoise. En Allemagne, des discussions sur le plan d'aide sont organisées chaque année avec cette personne. Outre les discussions sur le plan d'aide, c'est notamment la situation scolaire du jeune qui est abordée lors de consultations téléphoniques régulières. Ces informations sont également partagées par écrit avec l'autorité scolaire au Luxembourg via un rapport-dossier d'évolution annuelle (y compris les bulletins scolaires du jeune). Ceci constitue la base d'une prolongation annuelle de la mesure en Allemagne. Il est également critiqué qu'il n'existe pas d'interlocuteur au Luxembourg qui travaille sur le terrain avec les parents, en particulier avec la mère.

À l'âge de 8 ans environ, Keaton vit cinq jours par semaine dans un groupe résidentiel pour enfants géré par une structure sarroise de protection de la jeunesse, un centre d'aide éducative doté de départements d'aide à la jeunesse et d'une école spécialisée. Les professionnels estiment que le garçon s'intègre bien dans la structure dès les premières années. Il est élu délégué de groupe par les enfants de son groupe et est décrit comme une personne aimable et serviable. Dans l'école spécialisée, le jeune est classé dans la zone de pédagogie spécialisée (zone L) en raison de ses faibles capacités cognitives. Il est convenu avec les parents et la commission scolaire luxembourgeoise que le garçon restera dans la structure allemande jusqu'à ce qu'il obtienne un « certificat L »¹⁰ de l'école spécialisée pour personnes ayant des difficultés d'apprentissage.

Après deux ans, il est transféré dans un groupe résidentiel de sept jours, qu'il fréquente aujourd'hui pour la deuxième année. La raison invoquée pour le passage du groupe de cinq jours au groupe de sept jours est le coût des allers-retours du weekend et la prise en charge nécessaire également pendant les vacances scolaires. Les coûts du service de transport qui conduit et ramène le garçon à la structure le weekend au Luxembourg ne sont en effet pris en charge que pendant la période scolaire. Le changement de groupe de résidence s'accompagne d'un changement de responsable de division pour le jeune.

Lors de l'interview, la situation était jugée « très difficile » par les professionnels car le jeune a insulté et menacé les éducateurs. Il tient également des propos xénophobes. Les professionnels sont préoccupés par ses relations

10 - Achèvement de l'école spécialisée avec accent mis sur l'apprentissage : « La réussite dans l'école spécialisée avec apprentissage correspond à la fréquentation réussie à la 8ème année d'un cours menant au certificat de fin de l'enseignement général. Il ouvre les portes à une année de formation professionnelle de base ou à une classe spécialisée dans le cadre de la formation professionnelle initiale dans une relation de formation professionnelle correspondante dans le système dual. Par ailleurs, l'apprentissage dans les écoles spécialisées offre la possibilité de fréquenter une 10ème année scolaire volontaire pour l'obtention du certificat de fin de l'enseignement général » (Ministère de l'éducation et de la culture).



avec ses pairs au Luxembourg qui auraient une influence sur son comportement. La situation domestique tendue au Luxembourg est également prise en compte comme la cause d'un changement négatif dans son comportement.

Comme le changement négatif dans le comportement du jeune résulte particulièrement des influences au Luxembourg du point de vue des professionnels en Allemagne, la distance physique est vécue comme un défi et une difficulté dans le travail transfrontalier. La collaboration avec la mère s'est donc avérée difficile. Elle ne respectait pas les accords et n'était pas accessible par la structure en raison de la distance géographique. En ce qui concerne les vacances en famille, la mère a indiqué qu'elle avait oublié le fait que les dates de vacances dans le Land de Sarre et au Luxembourg sont différentes, ce qui fait que le jeune ne pouvait pas partir en vacances avec sa famille. Toutefois, le jeune considère que ce n'est qu'un faux prétexte. Le professionnel note une escalade du conflit entre Keaton et sa belle-mère. En raison de son comportement, le jeune ne peut plus être laissé seul avec la belle-mère. Le jeune se demande de plus en plus – comme l'a rapporté le professionnel allemand – où se situe son véritable domicile. Pour la structure, un retour chez la mère biologique était discutable. Selon les professionnels allemands, cette personne ne s'était pas du tout occupée de lui pendant une période que Keaton a passée avec elle au Luxembourg, en raison de son activité professionnelle, ce qui fait qu'il a été laissé sans surveillance et seul pendant de longues périodes.

Le maintien du garçon dans la structure est remis en question. Dans la structure, on se pose la question s'il est encore possible de répondre au besoin du jeune s'il n'existe plus de possibilité de discuter en temps utile des évolutions difficiles dans les contacts personnels.

Des déclarations plus générales peuvent également être faites sur l'historique du cas de Keaton, qui pourraient également être mises en évidence à titre d'exemple à partir de l'analyse d'autres interviews. Le point central de l'histoire du cas Keaton est le défi posé par la distance physique, qualifié de problème central par les professionnels du côté allemand, en raison du manque d'interlocuteurs pour le travail avec les parents du côté luxembourgeois.

Remarques complémentaires sur le défi relatif à l'option de retour

Pour compléter les résultats condensés des deux études de cas, on peut également indiquer que les professionnels soulignent que le retour d'un enfant au Luxembourg est également rendu difficile du fait que le système scolaire au Luxembourg n'est pas compatible avec le système allemand. C'est pourquoi les enfants luxembourgeois sont obligés de rester dans les structures allemandes.

La langue causerait également des difficultés car les enfants luxembourgeois en Allemagne ne parlent pas bien l'allemand au début et, après une période plus longue dans le système scolaire allemand, ils n'ont plus une connaissance suffisante du français pour revenir dans le système scolaire luxembourgeois.



Remarques complémentaires sur le défi posé par la distance physique

Les professionnels interviewés rapportent souvent que le travail avec les parents est rendu plus difficile en raison de la distance physique :

Je ne me souviens pas qu'un parent ait été présent un jour. Dans certaines situations, nous sommes allés avec l'enfant chez les parents accompagnés des agents de protection de l'enfance. Mais c'était quasiment comme une aide à la planification, là-bas, car le trajet était trop long pour eux. Ensuite, nous y sommes allés et nous avons rencontré les parents, mais à part cela nous n'avons pas fait de travail de suivi avec les parents luxembourgeois (interview avec des professionnels de la structure allemande d'aide à l'enfance et à la jeunesse).

Un autre défi se présente pour les professionnels : celui de transférer les enfants et les jeunes luxembourgeois au Luxembourg. Les professionnels interviewés parlent de problèmes (logistiques) qu'il est difficile de résoudre. La difficulté de mise en œuvre du transfert aurait entraîné des problèmes avec les autorités luxembourgeoises. Il serait notamment difficile d'organiser des services de transport.

2.2.3. Facteurs déterminants et logiques des méthodes / Phases des méthodes

Dans la Grande Région, divers facteurs contribuent à ce que les enfants soient accueillis au-delà des frontières nationales. Les enfants sont placés dans des pays voisins si des offres dans la Grande Région peuvent remplacer un manque de spécialisation ou de compétence professionnelle. Dans le cas de la minorité germanophone dans l'est de la Belgique, les enfants sont par exemple orientés vers l'Allemagne uniquement en raison de la langue. D'un point de vue économique, il peut également s'avérer judicieux de profiter des offres disponibles dans d'autres endroits de la Grande Région. Par exemple, des enfants porteurs d'handicap issus de toute la France sont placés en Belgique (Ellger-Rüttgardt 2013 ; Plaisance 2007). Même si des raisons économiques et un manque de structures jouent un rôle, les aides et les placements transnationaux sont effectués principalement lorsque les organisations d'un pays atteignent des limites dans leurs mesures pédagogiques et qu'il est possible de passer le relais à un prestataire de la Grande Région.

Divers facteurs jouent un rôle dans la recherche spécifique d'offres dans la Grande Région. L'un des facteurs est le lieu de résidence familiale qui est généralement à proximité de la frontière. La langue parlée par l'enfant ou la famille est tout aussi déterminante dans le choix d'un lieu au-delà de ses propres frontières nationales. L'allemand est parlé dans l'est de la Belgique, dans certaines parties du Luxembourg et en Allemagne. Le français est parlé en Wallonie, en France et dans certaines régions du Luxembourg. Les placements transfrontaliers sont par conséquent plus fréquents au sein de régions germanophones ou francophones. De plus, les services d'aide à l'enfance et à la jeunesse sont davantage développés dans certains secteurs, par exemple en Allemagne dans le domaine de l'accompagnement scolaire. Il n'est pas rare que les professionnels aient des contacts personnels entre eux, ce qui facilite le placement d'enfants dans des structures au-delà des frontières nationales.



Parcours des placements transfrontaliers du Luxembourg vers la Sarre

Des placements transfrontaliers dans le Land de Sarre se font pour des enfants du Luxembourg. Le plus souvent – comme l’expliquent les professionnels – le déclencheur est un comportement problématique à l’école. Le placement est ensuite effectué sur la base de deux points de vue. D’une part, les professionnels constatent un manque de structures offrant une scolarisation appropriée au Luxembourg. D’autre part, il est possible que les organisations et les enfants échouent dans l’établissement d’une relation mutuelle, de sorte qu’il devient nécessaire de rechercher une autre institution (y compris) au-delà des frontières nationales. Le contact avec les structures sarroises est le plus souvent basé sur des relations personnelles. Comme nous l’ont indiqué les professionnels, et comme cela ressort également des données divergentes de l’Office de la jeunesse (l’Office régional de la jeunesse du Land décompte 4 à 5 jeunes par an, alors que notre propre enquête en trouve plutôt 15 par an), les procédures de consultation ne sont pas toujours menées pour tous les dossiers, alors que tous les cas devraient toujours être validés par l’Office régional de la jeunesse du Land de Sarre.

Le contact personnel entre les employé.es des organisations luxembourgeoises et sarroises d’aide à l’enfance et à la jeunesse est souvent le chemin le plus court pour trouver une solution rapide sous la forme d’un placement transfrontalier, même dans des situations critiques (par exemple lorsqu’une organisation et un enfant échouent l’un avec l’autre).

Une fois transféré le dossier par les autorités luxembourgeoises, les professionnels sarrois ont rapporté qu’ils reçoivent très peu d’informations sur les enfants. D’une certaine manière ils partent de zéro dans leurs approches. Les professionnels sarrois estiment qu’il existe un manque de compréhension et aussi un certain mécontentement envers le système luxembourgeois. Dans certains cas, des réunions ont régulièrement lieu au sujet du plan d’aide, réunions auxquelles les autorités luxembourgeoises et les parents (ou les détenteurs de l’autorité parentale) participent également. Néanmoins, en raison des temps de trajet parfois longs pour se rendre chez les parents, le fait qu’il n’y ait pas d’interlocuteur au Luxembourg qui assure le suivi et l’accompagnement du travail avec les parents est critiqué. Un professionnel rapporte :

- ▶ Et la mère a toujours exprimé qu’elle se sentait vraiment abandonnée, qu’elle a déjà fait de nombreuses démarches pour obtenir des aides, qu’il est très difficile d’obtenir quelque chose d’adéquat et qu’elle s’était déjà sentie très seule, oui ? (Transcription d’un interview avec deux professionnels allemands).

Toutefois, le plus grand défi est le retour des enfants dans le pays d’origine. Cette possibilité de retour des enfants luxembourgeois dans leur pays d’origine n’est – selon les professionnels – pas envisagée d’emblée. Les difficultés sont principalement attribuées aux différents systèmes scolaires qui compliquent davantage le retour dans le système scolaire ou la transition vers le monde du travail pour ces jeunes.



2.2.4. Pratiques des acteur.trices

► Donc moi ce que j'ai constaté, c'est que le système au Luxembourg m'était complètement étranger. [...] Même si on traitait avec différents acteur.trices dans le processus d'aide et qu'ils ont toujours dit « J'en suis désormais responsable » ou « je suis l'interlocuteur pour ça », oui ? Malgré cela, je n'ai toujours pas une vision cohérente de ce système au Luxembourg, oui ? Donc dans le fond il manque des informations, et je pense que nous n'avons qu'une vision très réduite, non ? Vu de l'Allemagne, comment l'aide à la jeunesse fonctionne-t-elle au Luxembourg ? Que propose-t-elle ? Comment procède-t-elle ? Comment une aide est-elle mise en place ? Est-ce identique à ce que nous faisons ? Existe-t-il d'autres approches ? Ça fait beaucoup de questions sans réponse, non ? Et, euh, il devrait peut-être aussi y avoir une meilleure mise en réseau, entre les institutions peut-être pour réfléchir à la question « Qu'est-ce que vous offrez dans le domaine de l'aide à la jeunesse », oui ? « Dans quoi êtes-vous spécialisés ? Quelle clientèle pouvez-vous prendre en charge ? » Et d'autre part, un regard sur l'ensemble de la structure organisationnelle en ce qui concerne les bureaux, les ministères, etc. En fait, c'est un peu la jungle. Si je devais décrire la situation, c'est ainsi que je la décrirais, c'est une jungle (transcription d'un interview avec deux professionnels allemands).

Dans le Land de Sarre, outre les enfants allemands, ce sont (presque) exclusivement des enfants du Luxembourg qui sont placés en institution. Les professionnels qui travaillent dans les structures d'accueil avec des enfants et des jeunes du Luxembourg voient le placement transfrontalier d'un œil critique. De manière générale, il ressort des interviews une incompréhension des raisons pour lesquelles le système luxembourgeois ne crée pas lui-même de structures pour prendre en charge les enfants du Luxembourg. Pour préciser, un partenaire interviewé déclare : « Pourquoi ne peuvent-ils pas accueillir ces enfants ? (Transcription de l'interview avec un professionnel allemand). D'une part, le système luxembourgeois d'aide à l'enfance et à la jeunesse, ainsi que le système scolaire, se voient refuser la compétence de travailler eux-mêmes avec les enfants. D'autre part, le système est ressenti comme trop rigoureux dans son intervention pour la protection de l'enfance. Un professionnel le formule ainsi : « L'autorité luxembourgeoise prend les enfants en charge immédiatement » (Transcription de l'interview avec un professionnel allemand). Dans ces déclarations, l'évaluation professionnelle sous-jacente montre clairement que, du point de vue des professionnels allemands, il ne semble pas y avoir de raisons pédagogiques pour lesquelles il serait judicieux d'effectuer un placement transfrontalier d'enfants luxembourgeois dans des structures sarroises. Par exemple, le système luxembourgeois est décrit comme un « système malade » qui ne tient que parce qu'il existe la possibilité de se décharger sur l'accueil d'enfants dans le Land de Sarre et que cela lui évite de devoir entreprendre les réformes nécessaires. « J'ai donc eu l'impression que le Luxembourg se tourne vers nous en Allemagne, quand ils ne voient plus aucune possibilité au Luxembourg même. Donc vraiment lorsque les enfants sont déjà passés par différentes étapes : psychiatrie, structures, etc. Et quand les personnes au Luxembourg sont dépassées, j'ai l'impression qu'elles essaient vraiment de prendre un nouveau départ à l'étranger. En disant cela, je pense à des enfants particulièrement difficiles » (transcription d'un interview avec deux professionnels allemands).



En plus de cette évaluation critique du système luxembourgeois par les professionnels sarrois, les discussions ont manifestement révélé que les professionnels ne disposent que de connaissances rudimentaires du fonctionnement du système d'aide à l'enfance et à la jeunesse et du système scolaire luxembourgeois. Voici leurs citations : « Je ne connais pas très bien le système scolaire au Luxembourg » ou bien « c'est tout simplement un système complètement différent auquel nous sommes confrontés » (transcription d'un interview avec deux professionnels allemands), cette situation est on ne peut plus insatisfaisante. Du côté luxembourgeois, des expériences peu satisfaisantes avec des enfants de retour de structures sarroises ont également été rapportées.

La collaboration transnationale est également décrite comme un travail qui ne se déroule pas sur un pied d'égalité, mais sur la base d'une relation entre un financeur (le Luxembourg) et un prestataire de services (le Land de Sarre). Cependant, la collaboration entre des structures luxembourgeoises et sarroises à ce niveau de service, qui se déroule généralement au niveau de la direction, peut être qualifiée de constructive. Néanmoins, la situation est tout autre au niveau opérationnel. C'est là que les situations intenable sont mises en évidence. Par exemple, la possibilité de retour d'enfants luxembourgeois, précédemment scolarisés en Sarre, dans le système scolaire luxembourgeois ou sur le marché du travail luxembourgeois n'est pas clairement perçue par les acteurs. Le souhait émis par les professionnels allemands quant à une collaboration dans le domaine du travail avec les parents et dans l'accord commun sur le fond échoue en raison du manque d'interlocuteurs au Luxembourg. « Je crois qu'à l'époque c'était moins le processus standard de planification de l'aide que nous connaissons ici, mais que c'était avant tout une manière de limiter les dégâts » (transcription d'un interview avec deux professionnels allemands).

2.3. Synthèse

Les deux défis centraux, à savoir le défi du retour de l'enfant au Luxembourg et la distance physique, influent notablement sur l'action pédagogique. D'une part, en ce qui concerne le bien-être de l'enfant, les professionnels de l'éducation se sentent obligés de ramener les enfants luxembourgeois au Luxembourg le plus tôt possible ou du moins de permettre des contacts parentaux réguliers. Dans cette approche, c'est le travail avec les familles qui est au premier plan. Mais sur le terrain, la situation structurelle le permet rarement. Dans la forme juridique allemande, l'intérêt supérieur de l'enfant est étroitement lié au travail avec les familles et tient une importance capitale dans le droit de la protection de l'enfance et de la jeunesse (Code social VIII §1) (voir <https://www.juraforum.de/lexikon/kindeswohl>).

Pour résumer, les professionnels responsables des dossiers de placements transfrontaliers aimeraient avoir plus d'informations sur les systèmes d'aide à l'enfance et à la jeunesse dans les pays voisins. Ils demandent aussi des interlocuteurs centraux de l'autre côté de la frontière qui participeraient également au travail sur les contenus de l'aide. Le temps disproportionné consacré par les professionnels (par rapport au travail avec des enfants sarrois) à la collaboration transfrontalière conduit toutefois aussi à la question de savoir quand un placement transfrontalier semble être judicieux. Dans les interviews, les professionnels expriment ouvertement leurs



doutes quant au caractère judicieux d'un point de vue technique et pédagogique des placements transfrontaliers dans la Grande Région. Les résultats de notre recherche empirique démontrent également que les placements transfrontaliers ne résultent pas toujours de justifications pédagogiques mais découlent de considérations économiques ou du manque de structures appropriées dans le pays d'origine.

3. Points de vue des enfants et des familles

3.1 Méthodologie

Dans le Land de Sarre, les dossiers transfrontaliers proviennent presque exclusivement du Luxembourg. Par contre, seul un petit nombre d'enfants et de jeunes originaires de la Sarre sont admis en psychiatrie infantile et juvénile au Luxembourg. Comme ce sont majoritairement des parents luxembourgeois qui placent leurs enfants en Sarre, les contacts pour les interviews ont dus le plus souvent être établis au Luxembourg. Divers efforts ont été déployés pour intégrer le point de vue des familles et des enfants dans la recherche. Comme les scientifiques ne pouvaient contacter les parents et les enfants que par l'intermédiaire des professionnels, des lettres ont été rédigées pour expliquer le projet de recherche et les encourager à répondre à l'interview. Par ailleurs, des indemnités ont été offertes pour le temps consacré à l'interview. Malheureusement, ces efforts n'ont pas abouti à l'obtention d'entretiens avec des parents dont les enfants sont placés au Luxembourg.

Dans certains cas, les professionnels ont refusé qu'une interview soit réalisée avec les parents ou les enfants du fait qu'ils considéraient leur situation comme « extrêmement critique ». Ils craignaient que les parents ne puissent évaluer eux-mêmes la portée d'un tel entretien ou encore ils ont exprimé leur inquiétude quant au fait que le récit de l'interview ne mette en évidence des points problématiques qui pourraient aggraver la situation pédagogique.

Dans d'autres cas, le contact avec les parents n'a pas non plus pu être établi par l'intermédiaire des professionnels car les parents vivaient séparés et au moins l'un d'entre eux ne se manifestait plus vis-à-vis des professionnels. Comme la déclaration de consentement des deux parents est nécessaire pour l'interview, nous ne pouvions inviter des enfants ou des jeunes à un entretien.

Et pour finir, les enfants et les jeunes, qui avaient l'autorisation de leurs tuteurs légaux, ont refusé de parler aux chercheurs en Sarre. Là aussi, la demande a été faite exclusivement par l'intermédiaire des professionnels.

Parcours d'aide transfrontaliers entre la Sarre et la Lorraine

En 2017, 4 856 allemands ayant leur résidence en France ont fait la navette avec l'Allemagne pour leur travail (IBA 2019, p. 46). Au total, plus d'un frontalier sur quatre franchissant la frontière depuis la France est citoyen



allemand. Les raisons à cela sont des prix fonciers et immobiliers plus attractifs en Lorraine, une infrastructure routière bien développée, des avantages financiers liés au statut de frontalier (avantages fiscaux) ainsi que le dialecte régional germanophone encore partiellement parlé en Lorraine (IBA 2019, p. 47)¹¹. Pour les frontaliers dits « atypiques », le centre des intérêts vitaux reste la Sarre à bien des égards. Cela peut être attribué, d'une part, aux possibilités de faire des achats à Sarrebruck. D'autre part, il y a aussi les visites chez le médecin qui sont principalement effectuées en Allemagne en raison de l'assurance maladie fournie par l'employeur allemand, d'éventuelles barrières linguistiques en France ainsi que la réglementation française qui impose d'avancer les soins médicaux avant remboursement. « Il a également été constaté que deux tiers des enfants de parents allemands fréquentent une école en Allemagne, ce qui pourrait faire penser à des compétences linguistiques insuffisantes des enfants et/ou un manque de connaissances du système de formation français » (Wille 2011, p. 19). Dans l'ensemble, le centre des intérêts vitaux, c'est-à-dire l'environnement habituel dans lequel ces frontaliers atypiques effectuent leurs activités quotidiennes, reste en grande partie en Sarre. En raison de la scolarisation des enfants de personnes transfrontalières atypiques en Allemagne, nous avons supposé des coopérations transfrontalières entre la Sarre et la Lorraine pour les cas de signalements de ces enfants dans des écoles sarroises.

Contrairement à nos attentes, les professionnels dont le domaine de responsabilité en tant que collaborateurs des Services de l'aide sociale à l'enfance et en tant que travailleurs sociaux de district se situe dans la région frontalière avec la Lorraine, n'ont rapporté aucun cas dont ils auraient eu connaissance concernant une aide transfrontalière entre la Sarre et la Lorraine. Ils ont juste indiqué qu'ils avaient un vague souvenir d'un cas datant de plus de dix ans dont ils ne pouvaient plus rien rapporter aujourd'hui.

3.2. Observations : Cas 3 : France – Sarre

Grâce au travail de relations publiques du projet (site Internet, conférences et publications), une mère a entendu parler de notre recherche et a pris contact avec nous. Nous avons mené une interview avec elle et, à cette occasion, nous avons rencontré sa fille qui vit avec sa mère en France et est scolarisée en Allemagne.

Les parents sont séparés depuis 5 ans. La mère de l'enfant vit avec sa fille et son fils en France. La fille est scolarisée en Allemagne. Il y a environ deux ans, la fille a eu pour la première fois des problèmes de comportement à l'école (absentéisme scolaire et consommation de drogue). Le travail social et le service de psychologie scolaire ne peuvent toutefois pas fournir d'aides en raison du lieu de résidence des jeunes. Après une intoxication alcoolique et un séjour à l'hôpital, la jeune est envoyée dans une structure de psychiatrie infantile et juvénile en Allemagne. Elle en est renvoyée comme « non soignable ». Selon les déclarations des professionnels de la psychiatrie infantile et juvénile, il s'agit ici d'un dossier destiné aux Services de l'aide sociale à l'enfance. Cependant, les Services de l'aide sociale à l'enfance en Allemagne ne sont pas compétents en raison du lieu de résidence de la jeune en France. Ni les Services de l'aide sociale à l'enfance, ni les Services régionaux de l'aide sociale à l'enfance,

11 - Le nombre d'Allemands qui choisissent de vivre en France et de travailler en Allemagne est toutefois en baisse depuis 2011 (IBA 2019, S. 47 Cela peut être attribué à la saturation du marché immobilier en Lorraine et à l'alignement des prix de l'immobilier en Sarre (Wille 2011, S. 15.).



ni le Service social international (SSI) ne parviennent à identifier un interlocuteur dans le système français de l'aide à l'enfance et à la jeunesse.

Grâce au contact avec le centre médico-psychopédagogique (CMPP) en France, des séances mensuelles sont organisées avec une psychologue. Aucune autre aide demandée par la mère de l'enfant n'est organisée. Le comportement empire. Il s'ensuit un comportement suicidaire. En France, la mère de l'enfant s'adresse à une organisation non gouvernementale.

Cette ONG organise une réunion entre les différents acteur.trices de l'aide française à l'enfance et à la jeunesse. Mais là aussi, aucune autre prestation n'est fournie. La jeune reste de plus en plus souvent loin de chez elle, pendant une durée de 4 à 5 jours. Elle s'est fait remarquer à plusieurs reprises pour vol et pour coups et blessures. La plupart des pairs de son groupe séjournent en Allemagne. Les lettres et les e-mails de la mère de l'enfant adressés au juge des enfants en France restent longtemps sans réponse.

Ce n'est qu'après de multiples demandes qu'une audience sera organisée au tribunal en France. Actuellement, la jeune est à nouveau placée dans un hôpital allemand en raison d'une intoxication alcoolique.

Le cas de Mila, permet d'identifier des problématiques qui – selon la famille - ont empêché un traitement transrégional. Ces problématiques sont subdivisées en trois thèmes détaillés ci-après : les attentes, la perception des acteur.trices institutionnels et l'expérience de la situation.

En ce qui concerne la réglementation actuelle des aides transfrontalières, la mère de l'enfant exprime clairement deux attentes : En premier lieu, elle demande que les acteur.trices de la protection de l'enfance fournissent une aide allant au-delà des simples compétences organisationnelles, juridiques ou réglementées au niveau du pays. Deuxièmement, elle voudrait que les aides soient organisées par un interlocuteur unique et stable. Elle demande qu'il y ait des structures « raisonnables » qui devraient exister dans chaque pays de l'UE. Dans sa manière de s'exprimer, elle fait part de son mécontentement face au caractère déraisonnable des structures existantes et montre qu'elle a travaillé de manière intensive sur les règlements relatifs aux aides transfrontalières. En conséquence, elle exige une révision du Règlement Bruxelles II : elle part de l'hypothèse que la compétence incombe aux tribunaux du pays de l'UE où l'enfant a son lieu de résidence. Selon elle, il serait plus judicieux de répartir la compétence en fonction de la disponibilité des offres d'aide. Des décisions judiciaires devraient également pouvoir être prises plus rapidement dans les cas d'urgence graves. Des mesures immédiates devraient également pouvoir être mises en œuvre sur-le-champ pour garantir une solution provisoire dans l'attente d'une décision finale.

Dans sa description du parcours de sa demande d'aide, elle formule aussi le souhait d'avoir un interlocuteur qui l'informe des offres d'aide possibles et, le cas échéant, l'oriente vers l'interlocuteur responsable de l'autre côté de la frontière. Dans le cas de sa fille Mila, les autorités allemandes devraient savoir qui est responsable du dossier en France et être en mesure d'expliquer la manière dont de tels dossiers sont traités en France.



Il est également clair que la mère de l'enfant voit d'un œil critique ses expériences par rapport aux actrices de la protection de l'enfance des côtés allemand et français, quant à leur compétence et leur motivation à la soutenir.

L'évaluation des compétences des actrices dont il est question, le sentiment d'inactivité des actrices et enfin l'ignorance qui se fait sentir chez les actrices. Elle estime que les psychiatres et les psychologues de la psychiatrie infantile et juvénile sont incapables d'établir des relations avec sa fille. Elle décrit son expérience comme une « catastrophe » ; la situation de sa fille s'est aggravée. En contact avec d'autres actrices dans l'aide à l'enfance et à la jeunesse en Allemagne, des expériences positives sont également décrites par des professionnels utiles qui se donnent de la peine mais qui trouvent leurs limites lorsqu'il s'agit de dossiers transfrontaliers. Du côté allemand, le financement représente un problème fondamental : En raison de son lieu de résidence en France, l'aide à l'enfance et à la jeunesse en Allemagne se déclare non responsable et renvoi aux partenaires français. En France aussi, la question du financement reste en suspens et la balle est renvoyée entre les organisations. Elle vit le contact avec les professionnels des deux côtés de la frontière comme une « politique de l'autruche » ; elle est renvoyée d'une autorité à l'autre, sans plus d'explications et sa demande d'aide est toujours refusée. Selon la définition organisationnelle du dossier, sa fille est traitée dans les deux pays soit comme un dossier médico-psychiatrique soit comme un dossier devant être pris en charge par l'aide à l'enfance et à la jeunesse.

Elle décrit le système français comme étant une « black box ». Selon la mère de l'enfant il existe un manque de transparence dans les procédures de décision et, de manière générale, un défaut de fonctionnement de l'aide transfrontalière à l'enfance et à la jeunesse entre la Sarre et la Lorraine. Étant donné que ses demandes d'aide restent sans réponse, elle se sent abandonnée. Comme elle est assise entre deux chaises dans sa situation transrégionale, personne ne semble être responsable d'elle.

3.2.1. Le point de vue des professionnels

Dans une perspective plutôt institutionnelle, six thèses peuvent découler de ces données :

1. Les enfants sont « traités » sur le plan organisationnel sans avoir aucune influence sur le projet lui-même. Les placements transfrontaliers dans la zone d'étude de la Grande Région est, entre autres, une réponse à « l'épuisement systémique », qui se produit lorsque les organisations accueillant un enfant ne peuvent plus continuer à travailler parce qu'elles sont au bout de leurs ressources. Dans ces cas, ce qui est décrit est une rupture de la relation avec l'enfant. Les enfants sont étiquetés comme « non gérables » ou « non scolarisables ». Cet étiquetage systémique des enfants a un impact sur leur bien-être. Par exemple, les enfants qui passent d'une « mesure d'éducation intensive » à un « groupe régulier » au sein d'une institution sont souvent stigmatisés de manière négative par les nouveaux pairs du « groupe régulier ». Une autre conséquence de l'urgence organisationnelle lorsqu'il s'agit de trouver une autre solution pour l'enfant en raison de l'épuisement systémique est que les perspectives à long terme pour l'enfant



ne sont pas analysées. Par exemple, il n'est pas souvent évident de comprendre comment le retour dans le pays d'origine sera organisé, au vu des différences dans la scolarisation dans le pays voisin et des compétences linguistiques.

2. Les parents ont peu d'influence sur la conception des aides. Dans les dossiers que nous avons étudiés, les parents ne sont que très peu impliqués dans le processus de planification de l'aide. Par exemple, la décision d'accepter la participation à une mesure de pédagogie intensive dans une certaine structure est opposée à l'alternative d'un placement externe en milieu hospitalier. Les parents décrivent les mesures transfrontalières comme « dures mais correctes », à savoir que la mesure est considérée comme une conséquence de la suspicion institutionnelle d'une mise en danger du bien de l'enfant à la charge des parents.

3. Dans les configurations transfrontalières, les responsabilités ne sont pas claires, aussi bien pour les professionnels que pour les parents. Dans un dossier étudié entre la France et l'Allemagne, cela conduit par exemple à une longue période de contact infructueux entre les systèmes d'aide à l'enfance des deux pays, ce que la mère qualifie de frustrant et démoralisant car la demande d'aide urgente faite par la mère n'a pas été satisfaite. Dans ce contexte, il convient d'ajouter les longs délais d'attente dans les procédures de consultation, qui sont parfois ignorés compte tenu de l'urgence de la situation.

4. La protection de l'enfance et les droits de l'enfant sont définis différemment dans les pays de la Grande Région. Dans les interviews d'experts que nous avons étudiés, les experts expriment des incertitudes quant à la mise en œuvre des droits de l'enfant. Par exemple, en ce qui concerne la question de la participation. La protection de l'enfance ne joue pas un rôle majeur dans les interviews des experts que nous avons étudiés car elle est largement réglementée en République fédérale d'Allemagne par le Code social VIII.

5. Les enfants luxembourgeois ont peu de perspectives de revenir au Luxembourg avant d'avoir atteint leur majorité. Dans nos enquêtes, les experts soulignent souvent qu'un retour des enfants au Luxembourg est très difficile à réaliser avant qu'ils n'atteignent leur majorité. Cette situation est décrite comme problématique pour les enfants luxembourgeois en ce qui concerne le développement de leur identité ; elle pose la question de savoir où les enfants se sentent chez eux.

6. Les parents luxembourgeois ont peu d'occasions de rendre visite à leurs enfants dans une structure en Sarre. Les experts font surtout référence ici au manque d'infrastructures et aux longs trajets pour se rendre à la structure sarroise.



4. Conclusions

Les résultats de notre recherche permettent de constater que les raisons pédagogiques du placement d'enfants luxembourgeois qui sont placés en Sarre jouent un rôle secondaire. Du Luxembourg à la Sarre, les personnes ayant recours à l'aide à l'enfance et à la jeunesse sont principalement placées dans des établissements de soins hospitaliers, du fait qu'elles sont considérées comme une « patientèle à haut risque » (Baumann 2018). Selon Baumann (2014), il s'agit d'enfants et de jeunes « qui se trouvent dans une spirale négative d'interaction avec le système d'aide, caractérisée par des ruptures, et qui façonnent activement ce comportement perçu comme difficile » (ibid. p. 163).

Dans les cas sur lesquels nous avons enquêté, nous avons démontré que les placements transfrontaliers sont organisés du Luxembourg vers la Sarre quand il n'existe pas de structures adaptées au Luxembourg ou si une solution rapide est recherchée quand les employés des structures luxembourgeoises tirent la sonnette d'alarme et affirment qu'ils ne peuvent plus continuer à travailler avec l'enfant ou le jeune. Inversement, il semble financièrement intéressant pour les institutions allemandes de percevoir une contrepartie plus élevée pour l'accueil d'enfants du Luxembourg par rapport aux taux financiers réguliers de prise en charge des enfants d'Allemagne.

Pour les enfants et les jeunes, les placements transfrontaliers en Sarre posent de plus grands défis qu'un placement au Luxembourg. Dans la plupart des cas, la distance avec leur famille ou leurs proches est si grande, et l'effort exigé de la part des professionnels allemands est si élevé, qu'un travail parental adéquat ne peut être accompli qu'au prix d'un important effort supplémentaire. De plus, les placements d'enfants et de jeunes signifient que l'option ultérieure d'un retour au Luxembourg représente un énorme défi en raison des différents systèmes d'éducation et de formation. Ces défis particuliers posés par les placements transfrontaliers sont susceptibles de causer tant de désavantages aux enfants et aux jeunes concernés, que les placements transfrontaliers devraient être évités du point de vue des droits de l'enfant.

Dans le cadre du projet, nous avons également collecté des données sur les situations dans lesquelles une meilleure collaboration et une meilleure coordination entre les professionnels au sein de la Grande Région permettrait une amélioration de la situation des enfants et de leurs familles. Le cas d'une famille décrit ci-dessus, qui ne reçoit pas d'assistance adéquate avec sa demande d'aide, ni en Allemagne ni en France, est un exemple dans lequel une meilleure coordination et une meilleure connaissance des systèmes voisins d'aide à l'enfance et à la jeunesse (Sarre et Lorraine) pourraient aboutir à une meilleure protection de l'enfance. Dans les cas où il est judicieux d'un point de vue pédagogique d'organiser des aides transfrontalières, les prémisses suivantes sont suggérées et doivent à notre avis être fixées comme normes minimales, afin de garantir la protection de l'enfance et de protéger leurs droits de l'enfant.



Pour améliorer la qualité de la protection des enfants de manière transfrontalière, il faudrait...

1. une amélioration de la formation initiale et continue de tous les acteur.trices de la protection de l'enfance dans les domaines juridiques et dans les questions transnationales en matière de travail social (un programme de certification est prévu) ;
2. la mise en œuvre de la formation relative aux droits de l'homme (et donc qui inclut la formation relative aux droits de l'enfant) au niveau des professionnels et des entités responsables;
3. une définition commune de la compréhension de l'intérêt supérieur de l'enfant ; dans cette approche, diverses compréhensions prévalent dans divers pays ;
4. une spécialisation sur les parcours d'aide transfrontaliers au sein des autorités concernées par la protection de l'enfance ;
5. la mise en place d'un réseau transfrontalier entre ces autorités (Services de l'aide sociale à l'enfance, DDASS, etc. ; modèle : points de contact du réseau judiciaire européen) ;
6. la mise en place d'un service de médiation pour la Grande Région sur le modèle de Bade-Wurtemberg (personnes indépendantes intervenant en tant qu'interlocuteurs pour les enfants et les familles et en tant qu'organisme de contrôle de la mise en œuvre des droits de l'enfant) (<https://ombudschaft-jugendhilfe-bw.de/ombudschaft.html>).
7. une plus grande attention au facteur temps – qui est très important dans la protection de l'enfance – et, par conséquent, il ne devrait pas y avoir de litiges juridictionnels chronophages ;
8. la possibilité de retour des enfants et des jeunes dans leur pays d'origine ; sans subir les inconvénients résultant des différents systèmes d'éducation et de formation ;
9. le développement et l'amélioration continue d'un cadre de qualité pour la protection transfrontalière des enfants.



5. Annexes

National	
GG Grundgesetz (1949)	GG Loi fondamentale allemande
BGB Bürgerliches Gesetzbuch (NF 2002)	BGB Code civil allemand
StGB Strafgesetzbuch (1998)	StGB Code pénal allemand
SGB VIII/KJHG Achtes Sozialgesetzbuch Kinder- und Jugendhilfegesetz (1990)	SGBVIII Livre VIII du code social allemand = KJHG Loi sur l'aide aux enfants et à la jeunesse
KICK Gesetzes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (2005) Änderungen des SGB VIII	KICK Loi du développement continu de l'aide aux enfants et à la jeunesse L'aide doit être apportée en général en territoire national
Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls (2008)	Loi sur la facilitation des mesures du tribunal de la famille en cas de danger pour l'enfant
BKiSchG Bundeskinderschutzgesetz (2012) KKG Änderungen im SGB	Loi sur la protection des enfants coopération et information pour la protection des enfants SGBVIII: InsoFa = professionnels expérimentés
SGB XII Zwölftes Sozialgesetzbuch (2005)	SGBXII Livre XII du code social allemand
AdÜbAG Gesetz zur Ausführung des Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (1993) Ausführungsgesetz HÄU	Loi d'application de la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale



<p>IntFamRVG Gesetz zur Aus- und Durchführung bestimmter Rechtsinstrumente auf dem Gebiet des internationalen Familienrechts (Internationales Familienrechtsverfahrensgesetz) (2005)</p>	<p>IntFamRVG Loi d'application de certains instruments en matière de droit international de la famille</p>
<p>FamFG Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, insb. §§ 155-166 (2009)</p>	<p>FamFG Loi sur la procédure dans les affaires familiales et de la juridiction gracieuse, notamment §§ 155 à 166</p>
<p>BTHG Bundesteilhabegesetz: Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung junger Menschen mit Behinderung (2016)</p>	<p>BTHG Loi sur la participation sociale des personnes handicapées</p>
<p>AufenthG Aufenthaltsgesetz (2005/2018)</p>	<p>AufenthG Loi relative au séjour des étrangers en Allemagne</p>
<p>Mediationsgesetz (2012)</p>	<p>Loi sur la Médiation</p>



6. Bibliographie

Amtsgericht Merzig (o.J.). Familiensachen. Disponible en-ligne à l'adresse: <https://www.saarland.de/121814.htm> [15.1.2020].

Böllert, Karin (2017): SGB VIII-Reform - Eine never ending story mit ungewissem Ausgang. In: Am Ende Inklusion? «Reform» der Kinder- und Jugendhilfe. Münster: West-fälisches Dampfboot (Widersprüche, 37.2017,Dezember=H. 146), S. 9–20.

Caritas Jugendhilfe Haus Christophorus (2020). Über uns. Selbstverständnis. Disponible en-ligne à l'adresse: <https://www.haus-christophorus.de/selbstverstandnis> [18.1.2020].

Caritas Jugendhilfe Margaretentstift (2015). Über uns. Leitbild. Disponible en-ligne à l'adresse: <https://www.margaretentstift.de/leitbild> [17.1.2020].

Caritas Jugendhilfe Margaretentstift (2019). Angebote. Kooperationen – Interreg. Disponible en-ligne à l'adresse: <https://www.margaretentstift.de/angebote/kooperationen/interreg> [17.1.2020].

Caritas Jugendhilfe Margaretentstift (2020a). Angebote. Ansätze. Disponible en-ligne à l'adresse: <https://www.margaretentstift.de/angebote/ansatze> [17.1.2020].

Caritas Jugendhilfe Margaretentstift (2020b). Über uns. Disponible en-ligne à l'adresse: <https://www.margaretentstift.de/ueber-uns> [17.1.2020].

DKHW (2015): Kinderreport Deutschland 2015. Rechte von Kindern in Deutschland. Hg. v. Deutsches Kinderhilfswerk e.V. Disponible en-ligne à l'adresse https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1.1_Startseite/3_Nachrichten/Kinderreport_2015/DKHW-kinderreport2015.pdf, zuletzt geprüft am 06.01.2020.

Engelhardt, Iris (2017): Kinderrechte und elterliche Verantwortung. In: Claudia Maier-Höfer (Hg.): Kinderrechte und Kinderpolitik. Fragestellungen der Angewandten Kindheitswissenschaften. Wiesbaden: Springer VS, S. 167–186.

Fegert, Jörg M./Jud, Andreas (2019). SWOT. Kommission Kinderschutz Saarland. Strukturen, Prozesse und Qualifikation im Kinderschutz optimieren. Unveröffentlichte Powerpoint-Präsentation. Saarbrücken.

Helfferich, Cornelia (2011): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden.

Hünersdorf, Bettina (2017): Zur Ambivalenz von Kinderrechten im Kinder- und Jugendstärkungsgesetz. In: Soz Passagen 9 (2), S. 317–328. DOI: 10.1007/s12592-017-0270-5.

Katholische Kita gGmbH (o.J. a). St. Monika Ludweiler. Leitsätze. Disponible en-ligne à l'adresse: <https://www.kita-saar.de/fileadmin/document/St-Monika-Ludweiler-Leitsatze.pdf> [18.1.2020].

Katholische Kita gGmbH (o.J. b) St. Paulus Heidstock. Wie wir arbeiten. Disponible en-ligne à l'adresse: <https://www.kita-saar.de/unsere-einrichtungen/unsere-einrichtungen/regionalverband-saarbruecken/voelklingen/st-paulus-heidstock/> [18.1.2020].



- Kinder- und Jugendhilfe St. Maria (o.J.). Disponible en-ligne à l'adresse: <http://www.st-maria-weisk.de/> [17.1.2020].
- Lüttringhaus, Maria/Streich, Angelika (2011). Das Modell der ressourcenorientierten kollegialen Fallberatung in der Jugendhilfe. In: Jugendhilfe, 49. Jg., Heft 1, S.397-415. Disponible en-ligne à l'adresse: https://luettringhaus.info/wp-content/uploads/2019/07/Ressourcenorientierten_Fallberatung_in_der_Jugendhilfe.pdf [15.1.2020].
- Meysen, Thomas (2014): Gesamtzuständigkeit im SGB VIII. In: 3, S. 220–232.
- Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familien (2019). Einladung SWOT-Workshop am 17.10.2019. Unveröffentlichtes E-Mail-Dokument. Saarbrücken.
- Projekt Ombudschaft Jugendhilfe (2020): Ombudschaft. Verfügbar unter: <https://ombudschaft-jugendhilfe-bw.de/ombudschaft.html> [27.01.2020].
- Regionalverband Saarbrücken (2014). Der Regionalverband Saarbrücken. Verwaltung. Disponible en-ligne à l'adresse: https://www.regionalverband-saar-bruecken.de/fileadmin/RVSBR/Verwaltung/Regionalverband/InfoBroschuere_Regionalverband.pdf [14.1.2020].
- Regionalverband Saarbrücken (o.J.) Soziales. Ombudsstelle. Disponible en-ligne à l'adresse: <https://www.regionalverband-saarbruecken.de/soziales/ombudsstelle/> [18.1.2020].
- Reichertz, Jo (2013): Gemeinsam interpretieren. Die Gruppeninterpretation als kommunikativer Prozess. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Richter, Johannes (2017): Kinderschutz oder Kinderrechte? : Versuch, ein wenig Ordnung in eine aktuelle Debatte zu bringen. In: Am Ende Inklusion? «Reform» der Kinder- und Jugendhilfe. Münster: Westfälisches Dampfboot (Widersprüche, 37.2017,Dezember=H. 146), S. 89–100.
- Schone, Reinhold; Struck, Norbert (2015): Kinderschutz. In: Hans-Uwe Otto und Hans Thiersch (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 5., erw. Aufl. München [u.a.]: Reinhardt (Handbuch), S. 767–779.
- SHG Kliniken Sonnenberg (2020). Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie, -psychotherapie und -psychosomatik. Disponible en-ligne à l'adresse: <https://sb.shg-kliniken.de/index.php?id=1812> [18.1.2020].
- SOS Kinderdorf Saarbrücken (2020a). Portrait. Disponible en-ligne à l'adresse: <https://www.sos-kinderdorf.de/kinderdorf-saarbruecken/portrait> [16.1.2020].
- SOS Kinderdorf Saarbrücken (2020b). Beratungsstelle Kinderschutz. Disponible en-ligne à l'adresse: <https://www.sos-kinderdorf.de/kinderdorf-saarbruecken/angebote/beratungszentrum-kinderschutz> [16.1.2020].
- St. Nikolaus-Hospital Wallerfangen (2020). Kinderheim. Unser Kinderheim. Disponible en-ligne à l'adresse: <http://www.sankt-nikolaus-hospital.de/kinderheim/unser-kinderheim/> [17.1.2020].
- Uniklinikum Saar (2019). Aktuelles. Info KJP-Verdacht. Disponible en-ligne à l'adresse: https://www.uniklinikum-saarland.de/de/aktuelles/info_kjp_verdacht_2019/ [19.1.2020].



Uniklinikum Saar (2020). Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie. Disponible en-ligne à l'adresse: https://www.uniklinikum-saar-land.de/de/einrichtungen/kliniken_institute/kinder_und_jugendmedizin/kinder_und_jugendpsychiatrie/ [18.1.2020].

Wille, Christian (2011): Atypische Grenzgänger in der Großregion. Disponible en-ligne à l'adresse https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/1012/1/Skript_GR-Atlas_atyp_GG_C.Wille_27-04-2011.pdf, zuletzt geprüft am 20.01.2020.

Witt, Andreas; Brown, Rebecca C.; Plener, Paul L.; Brähler, Elmar; Fegert, Jörg M. (2017): Child maltreatment in Germany: prevalence rates in the general population. In: Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health 11. DOI: 10.1186/s13034-017-0185-0.





RAPPORT VERSANT WALLON



Rédigé par
Thibaut JACQUINET (Hénallux) ;
Laurent NISEN (ULiège) ;
Véronique RICHARD (Hénallux).



Avec la participation d'UNESSA représentée par
Diane ENGLEBERT ;
Christine LEFÈVRE.

Éditeur responsable :
Hénallux
Rue Saint Donat, 130
5002 Namur Belgique
BE 0839012683
benoit.albert@henallux.be

Mise en page :
Ségolène Jacquemin
UNESSA Asbl

Copyright © 2021

SOMMAIRE



INTRODUCTION	4
1. POLITIQUES PUBLIQUES ET CADRES INSTITUTIONNELS	5
1.1 Approche méthodologique	5
1.2 Constats	5
1.2.1. La protection de l'enfance	5
Pour la Communauté française de Belgique / Fédération Wallonie-Bruxelles	5
Pour la Communauté Germanophone	9
1.2.2 Handicap	14
Pour la Région Wallonne	15
2. PRISE EN CHARGE ET ACTEURS INSTITUTIONNELS	17
2.1 Méthode	17
2.2 Constats	17
2.2.1 Dénombrement et secteurs concernés	18
Une réalité peu présente dans le secteur de l'aide à la jeunesse qui renforce d'autant plus les difficultés rencontrées face aux situations transfrontalières	18
Une réalité numériquement importante dans le secteur du handicap mais jusqu'à récemment non systématiquement dénombrée.	19
D'autres secteurs également concernés par la problématique transfrontalière	21
2.2.2 Déterminants et logiques des parcours	21
Des logiques propres aux conditions parentales pour le secteur de l'aide à la jeunesse	21
Une politique « au cas par cas » et des difficultés rencontrées par les institutions du secteur de l'aide à la jeunesse.	22
Le secteur du handicap : un enchevêtrement de facteurs	23
2.2.3 Pratique des acteurs et étapes du parcours	26
Des stratégies des acteurs du handicap	26
La démarche de placement dans le secteur du handicap et son renouvellement	27
Fin de prise en charge dans le secteur du handicap	28

SOMMAIRE



Le changement d'autorité mandante : conséquences financières et juridiques potentielles	29
Un secteur de l'aide à la jeunesse plus «hermétique» que le secteur du handicap	30
2.2.4 Enjeux liés à l'hébergement transfrontalier	31
Les besoins et droits de l'enfant mis à mal par la dimension transfrontalière	31
Une complexité pour l'accès à certains droits sociaux	31
Autorité parentale confiée par le Luxembourg aux institutions d'hébergement, dans le cas de mesure contraintes	32
Distance et maintien du contact avec les familles et les proches	33
2.3 Besoins identifiés et attentes de formation exprimées par les professionnels	33
3. LES ENFANTS ET LES FAMILLES	34
3.1 Méthode	34
3.2 Constats	35
Des difficultés pour maintenir le lien parents-enfant	35
La crainte du retour en arrière en cas de changement de versant	35
La liberté des parents vs le rapatriement idéologique	35
Un sentiment de ne pas toujours être entendu chez les enfants	36
CONCLUSION	36

Introduction

Le projet Eur&Qua qui a débuté le 01/10/2016 porte sur la protection de l'enfance dans une perspective transfrontalière. Il part du postulat que les passages de frontières au sein de la Grande Région (Allemagne, France, Luxembourg et Belgique /Zones éligibles Rhénanie-Palatinat, Sarre, Lorraine, Luxembourg et Wallonie) sont susceptibles de mettre à mal les besoins et les droits des mineurs concernés par une situation de handicap et/ou bénéficiaires de l'aide à la jeunesse. Différents risques de rupture de prise en charge, familiale, institutionnelle et/ou médicale sont mis en exergue.

Ce risque manifeste pour l'intérêt de l'enfant est en outre exacerbé par des cadres et des logiques différents, ainsi que par une absence de réelle connaissance mutuelle. Cela impact la qualité du passage d'information, la continuité de l'aide, la collaboration entre services pour faire face parfois à des situations extrêmement complexes.

Pour cette action 3 (recherche-action) du projet, plusieurs objectifs sont visés :

- ▶ Faire l'état des lieux des politiques publiques et des cadres institutionnels pour le versant Wallon en qui concerne le handicap et l'aide à la jeunesse.
- ▶ Dresser un état des lieux des difficultés rencontrées par les enfants, les familles et les professionnels lorsqu'ils s'inscrivent dans un parcours transfrontalier volontaire ou non.
- ▶ Analyser les besoins des enfants du point de vue des familles (enfants et parents), des proches et des professionnels.
- ▶ Mettre en évidence les bonnes pratiques et les innovations existantes, porter les besoins identifiés au niveau politique.



1. Politiques publiques et cadres institutionnels

1.1 Approche méthodologique

La méthode utilisée à ce niveau est essentiellement inspirée de lecture d'ouvrages spécifiques et références diverses relatifs à la protection de l'enfance et au handicap. Elle s'inspire également d'échanges opérés avec des professionnels spécialisés au niveau de ces deux secteurs.

1.2 Constats

Dans cette production, seront présentés les politiques sociales en rapport à ces deux secteurs ainsi que les acteurs institutionnels qui mettent en œuvre ces différentes politiques sociales.

1.2.1. La protection de l'enfance

La Belgique est un État fédéral. Selon les cas, les politiques publiques peuvent être pilotées au niveau fédéral, au niveau régional (trois régions) ou au niveau communautaires (trois communautés linguistiques). Chaque niveau agit dans des domaines différents.

Concernant la protection de l'enfance en Belgique, chaque **communauté** a sa propre politique et ses propres structures chargées de l'exécuter.

Dans le cadre de ce projet et du rapport qui y est lié, les cadres de la Communauté française et la Communauté germanophone seront abordés.

Pour la Communauté française de Belgique / Fédération Wallonie-Bruxelles

Présentation de la politique sociale liée à la protection de l'enfance

Le texte de loi qui régleme la matière de protection de l'enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles est le décret du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse. Ce nouveau décret, entré en vigueur en janvier 2019, fait suite à la dernière réforme institutionnelle qui a eu pour effet un transfert de compétences du niveau fédéral vers les entités fédérées notamment en ce qui concerne les mineurs qui ont commis un fait qualifié infraction. La prise en charge des mineurs en difficulté et/ou en danger relevaient déjà d'une compétence des entités fédérées à travers le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse en vigueur durant presque trente ans.



Rapport du versant wallon



Pour ce qui concerne la question de la protection de l'enfance, cette réforme n'a connu que très peu d'impact. Les principes généraux antérieurs ont été réaffirmés. La prévention spécialisée propre à ce secteur a été mise en avant à travers la réforme, un volet entier du texte de loi lui a été consacré. Elle s'est vue dotée de nouvelles instances et son champ d'application a été étendu puisque à l'heure actuelle la prévention spécialisée peut être mise en œuvre auprès des jeunes jusqu'à leurs vingt-deux ans

Les principes de la politique sociale en matière de protection de l'enfance et leurs droits fondamentaux qui y sont liés sont prévus à l'article 1 du Décret du 18 janvier 2018.

Rappelons dans le cadre de cette production, les plus essentiels :

- ▶ La politique de prévention est une priorité. L'accent est mis sur la prévention spécialisée, en concertation et complémentarément aux autres dispositifs de prévention mis en place au sein de la Communauté française ou dépendant d'autres autorités compétentes.
- ▶ L'aide et la protection spécialisée sont complémentaires et supplétives à l'aide sociale générale.
- ▶ Quiconque concourt à l'application du présent code est tenu de prendre en considération **l'intérêt supérieur de l'enfant ou du jeune** et de **respecter les droits et libertés qui lui sont reconnus**. Parmi ces droits et libertés, figurent ceux qui sont **énoncés dans la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et dans la Constitution**.
- ▶ L'aide et la protection s'inscrivent dans une optique de **déjudiciarisation et de subsidiarité de l'aide contrainte par rapport à l'aide volontaire**.
- ▶ L'aide et la protection se déroulent **prioritairement dans le milieu de vie, l'éloignement de celui-ci étant l'exception**. En cas d'éloignement, sauf si cela est contraire à l'intérêt de l'enfant ou du jeune, il est particulièrement veillé au respect de son **droit d'entretenir des relations personnelles et des contacts directs avec ses parents** et la **possibilité d'un retour auprès de ses parents est évaluée régulièrement afin de réduire autant que possible la durée de l'éloignement**.
- ▶ L'aide et la protection veillent à **respecter et à favoriser l'exercice du droit et du devoir d'éducation des parents**.

Sont visés à travers le champ d'application propre au secteur de l'aide à la jeunesse les enfants en difficulté et les enfants dont la santé ou la sécurité est en danger ou dont les conditions d'éducation sont compromises par son comportement, celui de sa famille ou de ses familiers. Il intervient en priorité auprès des jeunes de moins de 18 ans ainsi qu'aux jeunes de moins de 20 ans pour lesquels une demande d'aide a été formulée avant 18 ans. Cet âge est élevé à 22 ans dans le cadre de la prévention spécialisée menée au niveau du secteur à travers



Rapport du versant wallon



les différents organes de prévention prévus dans le décret de 2018. L'objectif principal étant de permettre une meilleure transition de ces jeunes vers l'autonomie.

Parallèlement, il s'adresse également aux personnes qui éprouvent des difficultés dans leurs obligations parentales.

Dans le secteur de la protection de la jeunesse, le jeune et sa famille confrontés à des problèmes d'ordre social, éducatif ou psychologique peuvent bénéficier de deux types d'aide sans forcément passer par le tribunal de la jeunesse, celui-ci ne gardant compétence qu'en matière d'aide imposée.

L'aide est un droit, notamment via l'aide sociale générale. Celle-ci est proposée lorsque la demande est spontanée, et est dispensée par des services de première ligne (centres publics d'action sociale, centres de santé mentale et centres psycho-médico-sociaux). L'aide spécialisée doit en effet être supplétive et complémentaire à l'aide générale.

À côté de cela, une aide sociale spécialisée est également possible, de façon négociée et acceptée, grâce à l'intervention d'un service de l'aide à la jeunesse (SAJ), dirigé par un conseiller de l'aide à la jeunesse. La figure du conseiller, créée dans le cadre du décret de 1991, est la cheville ouvrière de l'aide spécialisée, véritable plaque tournante entre l'aide sociale générale et l'aide spécialisée contraignante. Son intervention s'inscrit dans l'optique générale de déjudiciarisation et de subsidiarité de l'aide contrainte par rapport à l'aide volontaire (art 35 du décret du 18 janvier 2018). Cette aide négociée doit dans ce cadre être formalisée à travers un accord écrit des intéressés, à savoir les personnes détentrices de l'autorité parentale mais également le jeune de plus de 14 ans ou, si celui-ci a entre 12 et 14 ans, moyennant l'assistance d'un avocat (art. 23 du Décret du 18 janvier 2018).

Le passage vers l'aide spécialisée contraignante n'aura lieu que si deux conditions sont réunies. En effet, ce n'est que dans le cas où un accord n'a pas pu être trouvé avec les parents et l'enfant (ou que les intéressés négligent sa mise en œuvre) **et** que le mineur se trouve en situation de danger, que le dossier sera transmis au parquet qui décidera ou pas de saisir le tribunal de la jeunesse. À ce niveau, l'aide spécialisée s'impose par la contrainte. Dans ce cas, le tribunal de la jeunesse peut imposer une mesure d'aide. Le service de protection de la jeunesse (SPJ), dirigé par un directeur de la protection de la jeunesse, sera chargé de mettre en œuvre les décisions du Tribunal de la jeunesse (art 51 du Décret du 18 janvier 2018).

Présentation des acteurs institutionnels

1. Au niveau de chaque division judiciaire, on retrouve les instances mandantes administratives et judiciaire suivantes :

> Un **conseiller de l'aide à la jeunesse** qui dirige le service d'aide à la jeunesse (SAJ) et est chargé d'apporter l'aide aux jeunes et aux familles qui le demandent et le nécessitent. C'est également lui qui examine les demandes et propose des mesures d'aides générales ou spécialisées.



> Un **tribunal de la jeunesse** constitué de plusieurs juges de la jeunesse. Une fois saisi par le parquet, il peut prendre des mesures à l'égard de l'enfant et de ses parents quand la situation l'oblige. Les mesures que le tribunal de la jeunesse peut prendre sont de trois ordres et peuvent être cumulatives, à savoir des directives ou un accompagnement psychologique, social ou éducatif, et/ou dans des situations exceptionnelles un hébergement hors du milieu de vie de l'enfant ou encore pour un enfant plus de 16 ans autoriser le mineur à vivre en autonomie.

Exceptionnellement, en cas de nécessité urgente, lorsque l'intégrité physique ou psychique de l'enfant est exposée à un péril grave **et** à défaut d'accord des intéressés, il peut prendre une mesure de placement en urgence (art. 37 et 52 du Décret du 18 janvier 2018)

À la demande du jeune ou des parents, il tranche les contestations quant aux refus, octrois et modalités d'aide émanant du conseiller. Ce mécanisme de contestation est également prévu à l'égard des modalités des mesures décidées par le directeur de la protection de la jeunesse (art 36 et 54 du Décret du 18 janvier 2018).

> Un **directeur de la protection de la jeunesse** qui dirige le service de protection de la jeunesse. Il est chargé de la mise en œuvre des mesures de contraintes décidées par le juge de la jeunesse.

2. Répartis au niveau de l'ensemble du territoire de la Fédération Wallonie Bruxelles, on retrouve les services, publics ou privés, agréés, prévus par le Décret code qui vont mettre en œuvre des mesures de protection de l'enfance.

Hormis des services dont les missions sont principalement situées sur un axe préventif (services d'Action en Milieu Ouvert, maisons de l'adolescent, services de parrainage) et qui interviennent localement à la demande des intéressés, on retrouve principalement des services qui interviennent dans le cadre d'un mandat. On va retrouver des services qui vont orienter leurs actions dans le milieu de vie du jeune, il s'agit de services d'accompagnement ou de services qui vont accueillir le jeune, des services résidentiels généraux ou plus spécifiques en fonction de la problématique visée.

3. Instance unique pour la Fédération Wallonie-Bruxelles, un Délégué général aux droits de l'enfant qui est chargé de faire respecter les droits et intérêts de l'enfant.

Dans l'exercice de sa mission, le délégué général assure la promotion et l'information des droits et intérêts de l'enfant, il vérifie l'application correcte des lois, décrets, ordonnances et réglementations qui concernent les enfants, il formule des propositions et e recommandations visant à adapter la réglementation en vigueur, en vue d'une protection plus complète. Il peut recevoir de toute personne physique ou morale intéressée, les informations, les plaintes ou les demandes de médiation relatives aux atteintes portées aux droits et intérêts des enfants.

Enfin il mène à la demande du Parlement toutes les investigations sur le fonctionnement des services administratifs de la Communauté française concernés par cette mission.



Le délégué général bénéficie de la liberté d'action et d'expression nécessaire à l'exercice de sa mission et est tenu au devoir de réserve que lui impose celui-ci.

A ce titre, il agit en toute indépendance et ne peut être relevé de sa charge en raison d'actes qu'il accomplit dans le cadre de sa mission.

Au niveau du financement

La protection de l'enfance est principalement financée par les communautés, via le ministère de la protection de la jeunesse. Tous les services, publics ou privés, agréés et subsidiés, prévus dans le secteur à travers le Décret code du 18 janvier 2018, en ce compris les autorités administratives sociales, ainsi que les personnes physiques et morales qui apportent leur concours à l'application du présent code relèvent donc financièrement de la Fédération Wallonie Bruxelles.

A cela j'ajoute le financement public au niveau de CPAS, de communes ou de provinces, de manière peu représentative, de structures de prise en charge des situations individuelles.

Le cout de l'aide juridique par l'intervention d'un avocat pour les jeunes relève d'un financement au niveau fédéral, via le ministère de la justice. Les mineurs bénéficiant de la gratuité d'un avocat.

L'organisation des tribunaux en matière jeunesse et la rémunération de la magistrature compétente relève également du financement au niveau fédéral, via le ministère de la justice.

Pour la Communauté Germanophone

1. Au niveau politique

Le cadre légal de référence est le décret du 14 mai 2009 relatif à l'aide à la jeunesse et à la protection de la jeunesse. Ce décret comporte deux axes principaux : l'axe de la prévention et l'axe opérationnel.

1.1. Prévention

Comité d'accompagnement

Un Comité d'accompagnement pour l'aide à la jeunesse a été créé pour traiter des questions de planification et de prévention en matière d'aide à la jeunesse. Le Comité d'accompagnement est chargé :

- ▶ de l'organisation régulière de forums axés sur la planification de l'aide et la prévention, auxquels participent les acteurs de l'aide à la jeunesse et des autres domaines concernés ;
- ▶ de l'évaluation permanente des besoins d'aide en tenant compte des besoins et des intérêts des jeunes et des personnes chargées de leur éducation ;



- ▶ de la promotion des initiatives qui correspondent aux besoins détectés et de l'examen de leur pertinence ;
- ▶ de la vérification de la faisabilité des mesures de prévention.

Groupe de travail « Leuchtturm »

Le groupe de travail « Leuchtturm » a été créé en vertu de la Convention du Conseil de l'Europe du 25 octobre 2007 sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels. Les membres du groupe de travail sont des représentants de divers services psychosociaux de la Communauté germanophone. Les professionnels du groupe de travail :

- ▶ s'informent et se forment au sujet des abus sexuels sur les enfants et les adolescents ;
- ▶ analysent et observent les développements actuels dans le domaine des abus sexuels et, si nécessaire, initient des projets spécifiques ;
- ▶ recueillent des informations sur les procédures et les méthodes utilisées dans les cas d'abus sexuels et utilisent ces informations pour élaborer des lignes directrices à l'intention des professionnels ;
- ▶ effectuent un travail de sensibilisation ;
- ▶ analysent les mesures et les procédures appliquées dans le contexte du travail social et formulent des recommandations.

1.2. Axe opérationnel

L'axe opérationnel est constitué des services suivants :

- ▶ le service de l'aide à la jeunesse (« Jugendhilfedienst »), chargé de l'aide volontaire ;
- ▶ le service de protection judiciaire de la jeunesse (« Jugendgerichtsdienst »), mandaté par les autorités judiciaires pour mettre en œuvre l'aide contrainte ;
- ▶ le service de familles d'accueil (« Pflegefamiliendienst »), chargé du recrutement, de la préparation et de l'accompagnement des familles d'accueil;



► le service de médiation (« Vermittlungsdienst »), qui, dans le cadre de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, assure la médiation sur ordre du procureur du Roi, du tribunal ou du juge de la jeunesse ainsi que la concertation restauratrice en groupe sur ordre du tribunal ou du juge de la jeunesse.

Ces services font partie intégrante du département de l'aide à la jeunesse du Ministère de la Communauté germanophone.

Champ d'application

Le décret du 14 mai 2009 s'adresse en premier lieu à tout jeune de moins de 18 ans, dont l'intégrité physique et/ou psychique, le développement affectif, moral ou social, ou l'éducation sont menacés par son propre comportement, celui des personnes chargées de son éducation ou de tiers, par ses conditions de vie, par des conflits relationnels ou par des événements particuliers. La limite d'âge est élargie aux jeunes de moins de 21 ans, auxquels a été accordée ou imposée une mesure d'aide à la jeunesse avant l'âge de 18 ans.

Le décret est également applicable à toute personne qui éprouve des difficultés importantes au niveau de l'éducation d'un jeune, de sorte qu'une éducation visant le bien-être du jeune ne peut plus être garantie et qu'une prestation de l'aide à la jeunesse s'avère judicieuse voire nécessaire pour son développement.

Service d'aide à la jeunesse et service d'aide judiciaire à la jeunesse

Le service d'aide à la jeunesse examine toutes les demandes d'aide individuelles, conseille et soutient les mineurs, leurs parents, ainsi que les autres personnes concernées et les institutions. Si une aide et une intervention supplémentaires sont nécessaires, le service d'aide à la jeunesse peut élaborer et mettre en œuvre un programme d'aide avec les familles.

La coopération avec les personnes concernées est basée sur le consentement. Cette aide est discutée et réalisée avec les tuteurs légaux. Les jeunes peuvent contribuer à l'élaboration de la mesure en question.

S'il n'est pas possible pour le service d'aide à la jeunesse de parvenir à un accord avec les personnes concernées et que le mineur se trouve en situation de danger grave et/ou imminent, le service d'aide à la jeunesse soumet la situation aux autorités judiciaires afin de protéger le mineur.

Pour ce faire, deux possibilités existent : la transmission du dossier au parquet, qui décidera ou pas de mener la demande en justice, ou la saisine (directe) du tribunal de la jeunesse.

La transmission du dossier au parquet :

Le décret du 14 mai 2009 distingue deux formes de transmission d'un dossier au parquet : le «délai de cinq jours» (Art. 16 §1) et la procédure d'urgence (Art. 16 §3).



Le « délai de cinq jours » est la procédure courante par laquelle une affaire peut être transmise au parquet. Les personnes concernées reçoivent une notification écrite concernant la demande en cours de transfert du dossier au parquet. Les personnes concernées ont alors la possibilité de solliciter une médiation avec un médiateur externe dans un délai de cinq jours. Si la médiation n'est pas utilisée ou échoue, le service d'aide à la jeunesse envoie au parquet un rapport social détaillé sur le travail avec la famille. Si le parquet partage l'avis du service d'aide à la jeunesse concernant le danger existant, il saisit le tribunal de la jeunesse, qui peut ordonner une mesure contre la volonté de l'intéressé. Si le parquet ne partage pas l'avis du service d'aide à la jeunesse, le dossier est clôturé.

Dans la procédure dite d'urgence, la possibilité de médiation est exclue et le dossier est transmis directement au parquet avec la demande de renvoi de l'affaire devant le tribunal de la jeunesse en raison d'un danger imminent. Le tribunal de la jeunesse peut alors ordonner une mesure provisoire pour une période maximale de 30 jours. Après l'expiration de cette période, l'accompagnement par le service d'aide à la jeunesse sera poursuivi.

Saisine (directe) du tribunal de la jeunesse (Art. 16 §2) :

Le service d'aide à la jeunesse peut saisir directement le juge ou le tribunal de la jeunesse, si l'imposition d'une ou plusieurs mesures apparaît nécessaire dans l'intérêt du jeune, même sans le consentement des personnes concernées. Cette mesure est limitée dans le temps et ne peut pas dépasser un an. Dans ce cas, la coopération entre la famille et le service d'aide à la jeunesse est maintenue.

Mesure prétorienne (Art. 16 §4) :

En cas de menace imminente, le procureur du Roi peut lui-même ordonner une mesure d'aide à la jeunesse. Celle-ci perd toutefois son effet après sept jours si elle n'a pas été confirmée dans ce délai par le juge ou le tribunal de la jeunesse.

Pendant la durée de la mesure prétorienne, deux possibilités :

1. S'il apparaît clairement que les personnes chargées de l'éducation du jeune sont suspectées d'avoir commis un fait qualifié infraction à l'égard d'un de leurs enfants et qu'il s'avère nécessaire de prendre une mesure en vue de protéger ce jeune, le juge informe le service d'aide judiciaire à la jeunesse, qui examine le dossier.
2. S'il n'apparaît pas clairement que les personnes chargées de l'éducation du jeune sont suspectées d'avoir commis un fait qualifié infraction à l'égard d'un de leurs enfants, le juge peut retransmettre le dossier au parquet, qui informe le service d'aide à la jeunesse qui à son tour examine le dossier.



Au terme du délai de 7 jours :

1. Soit le juge confirme la mesure. Dans ce cas, le service d'aide judiciaire à la jeunesse est chargé du suivi.
2. Soit le juge ne confirme pas la mesure car il estime que les personnes chargées de l'éducation du jeune sont disposées à coopérer. Dans ce cas il retransmet le dossier au parquet ou directement au service d'aide à la jeunesse qui assure le suivi.

Le service d'aide judiciaire à la jeunesse est chargé de mettre en œuvre les mesures contraintes décidées par le tribunal de la jeunesse.

Afin de mettre en œuvre les mesures ordonnées, le service d'aide judiciaire à la jeunesse coopère avec d'autres services et institutions spécialisés. L'objectif de cette coopération est de pouvoir offrir le meilleur soutien possible aux enfants, aux jeunes et aux familles concernés.

2. Au niveau des acteurs

Afin d'offrir le meilleur soutien possible aux personnes concernées et de mettre en œuvre les mesures convenues ou imposées, le service d'aide à la jeunesse et le service d'aide judiciaire à la jeunesse s'appuient sur divers services et institutions spécialisés en Communauté germanophone, dans d'autres régions de la Belgique (principalement en Communauté française) et à l'étranger (principalement en Allemagne) : centres de thérapie et de conseil, services d'aide ambulatoire pour les enfants, les jeunes et les familles, familles d'accueil agréées ainsi que services résidentiels et appartements supervisés. Ces services et institutions sont agréés en vertu du décret du 14 mai 2009.

La Communauté germanophone subsidie également deux institutions spécifiques à travers des contrats de gestion : le Mosaik-Zentrum et l'asbl Soziale Integration und Alltagshilfe (S.I.A.)

Asbl S.I.A.

Les missions de l'asbl S.I.A. comprennent :

- ▶ l'accueil résidentiel d'adolescents et de jeunes adultes (de 17 à 23 ans), leur accompagnement socio-pédagogique, leur encadrement individuel en matière administrative et leur accompagnement en vue de favoriser leur développement et leur intégration sociale;
- ▶ l'organisation d'un lieu de rencontre pour les anciens résidents et autres personnes en demande d'aide;
- ▶ l'accompagnement ambulatoire d'adolescents et de jeunes adultes qui vivent en autonomie.



Mosaik-Zentrum

Les missions du Mosaik-Zentrum comprennent

- ▶ la prise en charge résidentielle d'enfants et d'adolescents. Capacité : 28 places résidentielles et 8 places d'admission d'urgence ;
- ▶ l'accompagnement ambulatoire de jeunes et de leurs familles. Capacité : 59 accompagnements ambulatoires ;
- ▶ l'organisation et la mise en œuvre de contacts supervisés entre les jeunes et leurs parents dans le cadre de la protection de la jeunesse et des procédures de divorce. Capacité : 20 familles ;
- ▶ un projet de mise en autonomie dans des appartements supervisés. Capacité : deux jeunes et un parent avec enfant.

3. Au niveau financement

Le financement de l'aide et la protection de la jeunesse est réglé par le décret du 14 mai 2009 et relève de ce fait de la Communauté germanophone.

Le coût de l'aide juridique par l'intervention d'un avocat pour les jeunes relève d'un financement au niveau fédéral, via le ministère de la justice. Les mineurs bénéficiant de la gratuité d'un avocat.

L'organisation des tribunaux en matière jeunesse et la rémunération de la magistrature compétente relèvent également du financement au niveau fédéral, via le ministère de la justice.

1.2.2 Handicap

La Belgique est un État fédéral. Selon les cas, les politiques publiques peuvent être pilotées au niveau fédéral, au niveau régional (trois régions) ou au niveau communautaire (trois communautés linguistiques). Chaque niveau agit dans des domaines différents.

Concernant le handicap en Belgique, chaque région à sa propre politique et ses propres structures chargées de l'exécuter.

Dans le cadre de ce projet, c'est la Région wallonne (langue française) qui est compétente dans cette matière et la Communauté germanophone qui a son propre fonctionnement.

Des compétences spécifiques sont accordées au niveau fédéral également pour ce qui concerne les allocations pour personnes handicapées et des mesures spécifiques.



Pour la Région Wallonne

Présentation de la politique sociale liée au handicap

Le cadre légal de référence en la matière est le Code wallon de l'action sociale et de la santé du 29 septembre 2011. En ce qui concerne les politiques de Santé et d'Action sociale, la région wallonne a décidé de simplifier les mécanismes de protection en créant une seule agence, l'AViQ (Agence pour une Vie de Qualité), sous la forme d'un OIP (Organisme d'Intérêt public). Dans ce cadre, l'AViQ est liée par un contrat de gestion quinquennal avec le gouvernement wallon (en termes de missions, activités, financement,..).

L'AViQ assume les compétences en matière de santé, bien-être, accompagnement des personnes âgées, handicap et allocations familiales.

Au sein de l'Agence, il est institué, une branche «Bien-être et Santé», une branche «Handicap» et une branche «Familles».

- ▶ Les missions de l'AViQ « branche handicap » sont les suivantes :
- ▶ La sensibilisation et l'information en matière de handicap ;
- ▶ L'aide à l'aménagement du domicile ;
- ▶ Les politiques relatives à l'accueil et l'hébergement des personnes handicapées ;
- ▶ La promotion de l'accès à l'emploi des personnes handicapées et des aides y contribuant ;
- ▶ L'inclusion dans la société des personnes en situation de handicap.

Pour bénéficier de l'intervention de l'AViQ, toute personne doit manifester un besoin spécifique qui ne peut pas être pris en charge actuellement par un service public général. L'AViQ intervient en dernier ressort, lorsque les besoins de la personne n'ont pas été satisfaits par le recours aux dispositifs publics ouverts à tous.

Pour solliciter une aide auprès de l'AViQ, il y a lieu de constituer un dossier de demande d'aide (« dossier de base ») qui reprendra une série d'informations d'ordre essentiellement personnel, familial et (para)médical. A cela s'ajoutent des informations spécifiques en fonction de l'aide sollicitée.

Le dossier est déposé au bureau régional compétent qui transmettra le dossier une fois complet à l'administration centrale de l'AViQ pour décision finale quant au(x) type(s) d'aide(s) octroyée(s).



Chaque service et structure doit tenir à jour un dossier permettant de déterminer l'évolution médicale, sociale et pédagogique de la personne handicapée et d'évaluer les besoins et les moyens mis en œuvre pour répondre à ces besoins.

Présentation des acteurs institutionnels

► Au niveau de l'administration de la l'AViQ « branche handicap », on retrouve l'administration centrale et les bureaux régionaux. L'administration centrale a essentiellement pour compétences sur le plan individuel d'approuver ou non les demandes d'aides. Les bureaux régionaux, au nombre de sept répartis sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne, sont les premiers interlocuteurs des demandeurs d'aide. Ils ont une mission d'information, de conseils, d'aide à constitution du dossier de base et de relais avec l'administration centrale.

► Répartis au niveau de l'ensemble du territoire de la Région Wallonne, on retrouve les services, publics ou privés, agréés dans le cadre du code wallon de l'action sociale et de la santé. Il s'agit de structures qui permettent une intervention en milieu de vie ou dans les cas où cela se justifie une prise en résidentielle. Chaque structure dispose d'une prise en charge spécifique compte tenu du type de handicap dont est porteur l'enfant et des besoins de la famille.

> Service d'Aide Précoce (SAP) : conseil apporté aux parents sur tout sujet en rapport avec le bien-être et le développement de leur enfant. Les crèches et écoles et autres intervenants auprès de l'enfant (médecins par exemple) peuvent être aussi concernés par ce conseil.

> Service d'Aide à l'Intégration (SAI) : pour les enfants âgés de 6 à 20 ans : Accompagnement personnalisé de l'enfant et de sa famille pour favoriser la participation et la socialisation en milieux de vie ordinaires.

> Service résidentiel pour jeunes (SRJ) : le service accueille et héberge des jeunes jusqu'à 18 ans présentant un handicap 365 jours an et assure le logement, repas, activités, suivi éducatif, médical, social, psychologique et thérapeutique.

> Service d'accueil spécialisé pour jeunes (SAS'J) : le service consiste à accompagner des jeunes qui nécessitent une prise en charge individuelle, éducative, médicale, thérapeutique, psychologique, sociale, adaptée. La durée et l'intensité du service sont variables en fonction de leurs besoins spécifiques. En principe le service s'adresse aux jeunes de 0 à 18 ans, mais une prolongation est possible jusqu'à 21 ans.

Au niveau financement

En contrepartie des engagements de l'AViQ, le Gouvernement wallon accorde annuellement à l'AViQ les ressources financières lui permettant d'atteindre les objectifs fixés par le contrat de gestion.



Tous les services, publics (provinciaux) ou privés, qu'ils soient services agréés et subsidiés, services agréés et partiellement subventionnés (SAPS) services agréés non subventionnés ou services agréés et financés par une autorité étrangère (SAFAE) prévus dans le secteur par le code wallon de l'action sociale et de la santé, en ce compris les autorités administratives sociales, ainsi que les personnes physiques et morales qui apportent leur concours à l'application du présent code relèvent donc financièrement de la Région wallonne.

2. Prise en charge et acteurs institutionnels

2.1 Méthode

Dans le cadre de l'axe 2, des professionnels issus des secteurs de l'aide à la jeunesse et du handicap (institutions publiques et services subventionnés) ont été interviewés sur leurs pratiques en lien avec des situations transfrontalières.

Un entretien a également été mené dans un internat spécialisé, lequel relève du secteur de l'enseignement.

Les fonctions et profils des personnes interviewées sont variés : directions générales ou pédagogiques, éducateurs (en chef), assistants sociaux.

Dans les structures de taille plus importante du secteur du handicap, une personne de référence pour les situations transfrontalières était parfois identifiable.

Hormis des services subventionnés, des autorités mandantes du secteur de l'aide à la jeunesse (SAJ et SPJ), des représentants des administrations et des magistrats du tribunal de la famille ont été sollicités, ainsi que deux bureaux régionaux de l'administration du handicap à l'AViQ.

Au total, 28 entretiens de type semi-directifs ont été réalisés auprès des différents professionnels actifs au sein des secteurs concernés par la problématique transfrontalière.

Enfin, les informations communiquées ont été recoupées avec des sources officielles lorsqu'elles existent et peuvent être confrontées au ressenti des répondants.

2.2 Constats

Il faut tout d'abord remarquer que la majorité des cas, en Wallonie, concerne le secteur du handicap. Par ailleurs, la plupart des situations transfrontalières sont des situations d'entrée sur le territoire wallon, et concernent



des enfants issus du Luxembourg ou de France. Si en ce qui concerne la France, une majorité des enfants se trouvent en province de Hainaut – non prise en compte dans le cadre de ce projet car située hors des limites de la Grande Région – un nombre non négligeable de Français, issus parfois de très loin (notamment de la région parisienne), se trouvent dans les provinces de Liège et du Luxembourg. Les enfants issus du Grand-Duché se trouvent, eux, principalement dans des institutions de ces deux provinces.

Un autre flux est apparu au cours des dernières années : la migration d'enfants belges vers le Luxembourg au service national de psychiatrie juvénile (SNPJ) ; celle-ci a concerné 58 enfants entre 2014 et 2018, mais il est à ce stade difficile d'estimer si le phénomène est en croissance ou en phase d'essoufflement (1 cas en 2014, 3 en 2015, 13 en 2016, 25 en 2017, mais 16 en 2018). Il n'a pas été étudié depuis le versant belge.

Enfin, la Communauté germanophone de Belgique constitue un cas de figure spécifique. En effet, tout d'abord, elle dispose de compétences régionales depuis la dernière réforme de l'état et l'aide à la jeunesse et le secteur du handicap y sont structurés différemment. Ensuite, la communauté germanophone dispose d'un bassin de population trop faible pour y permettre le développement d'un secteur institutionnel résidentiel.

Par ailleurs, ses particularités linguistiques et administratives (ses 9 communes sont des communes à facilités linguistiques pour les francophones), en font un territoire exportant des enfants nécessitant un suivi en institution résidentielle, tantôt vers l'Allemagne tantôt vers la Wallonie selon la langue de l'enfant, tandis qu'elle accueille des enfants allemands dans des familles locales. Elle a à cette fin conclu un accord avec le Groupement des communes rhénanes (Landschaftsverband Rheinland) d'une part, et un accord de coopération avec la Région wallonne¹ d'autre part.

2.2.1 Dénombrement et secteurs concernés

Une réalité peu présente dans le secteur de l'aide à la jeunesse qui renforce d'autant plus les difficultés rencontrées face aux situations transfrontalières

L'ensemble des services privés agréés aide à la jeunesse de la Province de Liège et du Luxembourg – soit le périmètre wallon défini par le projet - ont été sollicités par mail et ensuite par téléphone. Cette démarche a été établie dans le but de recenser le nombre de situations transfrontalières sur les 4 dernières années telles que définies dans le projet EUR&QUA mais aussi afin d'identifier les différents services à rencontrer dans le cadre des entretiens à mener.

Il est trop complexe d'arrêter un chiffre précis du nombre de cas transfrontaliers rencontrés dans ce secteur.

Cinq facteurs principaux viennent expliquer ce constat :

1. Difficulté pour certains intervenants de dénombrer précisément les prises en charge transfrontalières telles que définies par le cadre de la recherche action (notamment sur les quatre dernières années).

¹ - Accord de coopération du 10 avril 1995, voir <https://wallex.wallonie.be/contents/acts/5/5272/1.html?doc=735&rev=713-475> (consulté le 15 février 2020).



2. Interlocuteur qui n'est pas toujours au courant de la provenance des situations et/ou qui est parfois sollicité sans avoir eu la possibilité de réfléchir en amont, ce qui peut évidemment remettre en cause la validité des chiffres communiqués.

3. Les services peuvent parfois être confrontés à des situations qui deviennent transfrontalières en cours de prise en charge, suite par exemple au déménagement des parents dans un autre versant. Cette situation implique un dessaisissement et une fin de prise en charge pour une question de compétence territoriale et de finançabilité (cf. infra). Dès lors, peut-on vraiment faire référence à un vécu transfrontalier et le dénombrer comme tel si le mandat prend fin peu de temps après le passage de frontière par les familiers ?

4. Les situations transfrontalières ne sont pas comptabilisées par l'Administration Générale de l'aide à la jeunesse. Les services privés travaillent «au cas par cas».

5. Des doublons sont constatés puisque les chiffres communiqués par les autorités mandantes SAJ et SPJ sont également susceptibles d'être comptabilisés par les services mandatés si une prise en charge existe, que cela soit sous la forme d'un accompagnement ou d'un hébergement. Qui plus est, le choix méthodologique de recenser des situations sur les quatre dernières années implique nécessairement des doublons dans le recensement, par exemple en cas de réorientation d'une situation vers un autre service/secteur.

Plus fondamentalement, force est de constater que les flux transfrontaliers tels que définis par le projet sont négligeables en ce qui concerne le secteur de l'aide à la jeunesse. Ce premier constat renforce par ailleurs la difficulté des structures pour faire face aux difficultés engendrées par les problématiques transfrontalières une fois qu'elles y sont confrontées et ce, suite au manque de repères face à ces situations peu courantes.

Une réalité numériquement importante dans le secteur du handicap mais jusqu'à récemment non systématiquement dénombrée.

L'entièreté des services privés ou publics agréés dans le secteur du handicap ont été démarchés. Suite à l'application du principe de résidence pour l'obtention d'une aide, il s'est avéré que si les services non résidentiels étaient sollicités par des parents d'un territoire frontalier, ils les renvoyaient aux services équivalents de leur propre pays.

Les services résidentiels (principalement des SRJ) sont plus nombreux à accueillir des enfants d'un autre pays (le Luxembourg ou la France).



Selon un rapport du Sénat français², 1451 enfants étaient pris en charge dans 25 établissements belges conventionnés en 2015, parmi lesquels 1229 mineurs et 222 adultes « en amendements Creton ». Au 31 décembre 2018, ils sont encore 1436 : 1225 de moins de 20 ans, et 211 de 20 ans ou plus (dont 206 en « amendement Creton »)³. Les enfants sont pris en charge par des établissements non conventionnés (par l'assurance maladie française ; selon tous nos interlocuteurs, contrairement aux adultes, aucun enfant n'est en résidence dans un établissement non agréé par l'AViQ).

Remarquons que les régions d'origine des enfants accueillis en Wallonie sont par importance numérique les Hauts-de-France, l'Île-de-France et le Grand Est⁴. En ce qui concerne le territoire relevant de la grande région (provinces de Liège et Luxembourg), les témoins ont évoqué des situations issues du Grand Est et d'Île-de-France, ce qui pourrait dénoter à la fois une logique de proximité (les situations des Hauts-de-France trouvant une solution en provinces de Hainaut, tout comme les situations du Grand Est trouvent des institutions d'accueil en provinces de Liège et Luxembourg) et une logique liée à un manque d'infrastructures systémique en Île-de-France, couplée à certaines caractéristiques socio-démographiques spécifiques de la population exportée, ce dernier point restant à explorer.

Parmi les enfants en âge de scolarité, 1046 sont en établissement spécialisé, tandis que 276 ne sont pas scolarisés. À ces nombres faut-il encore ajouter environ 1300 enfants français qui fréquentent les établissements d'enseignement spécialisé, en général à l'initiative des familles et issus de régions proches de la frontière, et qui sont hébergés soit en internat scolaire soit en famille et non pas en établissement médico-social⁵.

En ce qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg, selon l'édition d'octobre 2019 d'un rapport bisannuel du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse⁶.

86 enfants et jeunes adultes en institution à l'étranger (sans précision du pays d'accueil), dont 58 placements judiciaires (67,44 %) et 28 accueils volontaires.

L'AViQ est tenue depuis janvier 2019 de dénombrer les personnes étrangères dans les établissements subventionnés, mais les statistiques ne sont pas encore disponibles.

Le dénombrement par les acteurs rencontrés manque de fiabilité, dans la mesure où certains des opérateurs accueillant des enfants de l'étranger ont refusé de nous répondre, d'autres n'avaient pas les dénombrements à disposition, et pour d'autres encore, l'accueil était basé sur des conventions individuelles, mesure par définition moins stable et en voie d'extinction. La plupart raisonnaient par ailleurs en termes de places disponibles. C'est ainsi que lorsque l'agrément subventionné pris en charge par l'AViQ est inférieur à l'agrément octroyé dans le

2 - Rapport d'information n° 218 (2016-2017) de Mme Claire-Lise CAMPION et M. Philippe MOUILLER, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 14 décembre 2016.

3 - Rapport "Prévention des départs non souhaités en Belgique", rapport du groupe de travail n°4 de la Conférence Nationale du Handicap, dar Edith CHRISTOPHE, ARS Grand Est et Marine DUPONT-COPPIN, ARS Hauts-de-France, mai 2019

4 - Ibidem.

5 - Ibidem.

6 - Voir <http://www.men.public.lu/catalogue-publications/aide-assistance/statistiques-analyses/1910-chiffres/2019-10.pdf>.



cadre des contrôles « incendies », ces places disponibles sont alors ouvertes à l'accueil de jeunes financés par une autorité étrangère.

D'autres secteurs également concernés par la problématique transfrontalière

Certaines situations transfrontalières impliquant des mineurs en danger et/ou qui présentent un handicap sont répertoriées dans le secteur de l'enseignement, compétence qui relève également de la FWB. Des internats spécialisés peuvent en effet accueillir des jeunes issus d'un autre versant.

Dans le secteur « handicap » en Région wallonne, le fait que des internats « spécialisés » accueillent des enfants qui devraient être pris en charge par des institutions spécifiques ou qui relèveraient en France de la scolarisation en école ordinaire avec projet personnalisé de scolarisation (PPS) ou en établissement ou service médico-social (ESMS), pose questions aux services spécialisés qui déplorent le fait que les internats ne disposent pas d'équipe ayant les compétences nécessaires (psychologues, éducateurs spécialisés ayant des formations plus adéquates etc.) pour répondre pleinement aux besoins des enfants pris en charge.

Le nombre des enfants étrangers en situation de handicap scolarisés dans les établissements spécialisés belges n'est pas connu.

2.2.2 Déterminants et logiques des parcours

Des logiques propres aux conditions parentales pour le secteur de l'aide à la jeunesse

Il ressort des entretiens réalisés que les motifs liés aux parcours transfrontaliers sont parfois inconnus des professionnels rencontrés.

Il semblerait que, contrairement au secteur du handicap, ce ne soit pas la recherche d'une prise en charge et d'une réponse à un besoin de l'enfant qui soit le principal élément moteur du parcours transfrontalier. La dynamique transfrontalière est majoritairement induite par le passage de frontière d'un ou des deux parent(s), contrairement au secteur du handicap pour lequel c'est principalement la situation de l'enfant (et ses besoins) qui est à l'origine du parcours.

Dans ce contexte, le parcours transfrontalier s'explique principalement par des logiques propres aux conditions parentales.

Ces logiques personnelles peuvent être sous-tendues par des parcours de vie extrêmement décousus (séparation, parcours « nomades », etc.)

Les motifs des déplacements transfrontaliers peuvent être liés à une volonté de fuir une décision protectionnelle prise dans le pays initial. Les autorités informent le pays d'accueil dans le but de faire un lien. Nous ne savons cependant pas si cette démarche est systématisée.



Mais paradoxalement, même si les services sont interpellés, ils n'ont pas toujours la compétence pour faire appliquer la mesure prise dans le pays initial sauf s'il y a une nouvelle interpellation et donc une nouvelle procédure.

En définitive, une absence de flux significatif peut être mise en évidence en ce qui concerne le secteur de l'aide à la jeunesse en Wallonie. Toutefois, il semblerait que le versant français soit davantage représenté. Ce constat peut s'expliquer par la proximité linguistique et culturelle.

Une politique « au cas par cas » et des difficultés rencontrées par les institutions du secteur de l'aide à la jeunesse.

Comme stipulé supra, les situations transfrontalières prises en charge par le secteur de l'aide à la jeunesse restent marginales. Ce constat implique que si ce cas de figure se présente, les professionnels concernés se retrouvent majoritairement démunis pour faire face aux spécificités qu'une telle prise en charge engage.

Leur réflexe peut consister à mobiliser leur réseau existant dans l'attente de trouver des réponses à leurs questions et difficultés. À ce titre, les autres services mandatés, l'inspection pédagogique de l'administration centrale et les autorités mandantes sont sollicités. Force est de constater qu'il est plus complexe pour les professionnels d'identifier des interlocuteurs et ce, principalement par manque de connaissance du circuit de l'aide à la jeunesse des autres versants.

Plus spécifiquement, des difficultés importantes peuvent se présenter à plusieurs niveaux. Sur le plan administratif tout d'abord puisque les intervenants peuvent être confrontés à des prises en charge pour lesquelles il n'existe ni mutuelle, ni document d'identité. Ce premier cas de figure implique non seulement des difficultés pour le remboursement des soins de santé – ce qui impacte financièrement l'institution – mais aussi et surtout l'absence d'historique médical. Ce constat est d'autant plus problématique en cas d'absence d'une figure d'autorité parentale garante de l'historique médical et pouvant servir de relais. Le second cas engendre quant à lui des complications administratives dans plusieurs situations : en cas de sortie du territoire, notamment pour rendre visite à la famille (élargie), en cas de voyage scolaire à l'étranger, lorsque le jeune atteint sa majorité et souhaite bénéficier d'un Revenu d'Intégration Sociale (R.I.S.).

Les intervenants doivent dès lors mettre en place des stratégies afin de pallier ces manquements administratifs : contacts avec l'ambassade du versant d'origine, choix d'une mutuelle plus « compréhensive », demande de soutien du CPAS, sollicitation d'un accord de quitter le territoire de l'autorité mandante sur base de la jurisprudence.

Les institutions sont aussi potentiellement impactées lorsque la dimension transfrontalière implique des contacts avec des familiers qui vivent dans un autre versant. Outre les difficultés administratives évoquées ci-dessus, la question de la prise en charge financière des trajets est épineuse puisque l'administration centrale n'offre pas d'excédent au forfait initial. En d'autres termes, si un mineur français souhaite rendre visite à sa famille élargie dans le Sud de la France, soit l'institution prend en charge les trajets sur fonds propres, soit la famille doit s'y atteler. La structure qui a mentionné cette difficulté a opté pour une solution mixte. Dans ce cas



de figure, il est clair que les institutions agréées pour un nombre réduit de prises en charges sont d'autant plus impactées car leur manne financière ne leur permet pas autant de flexibilité pour ventiler ce surcoût.

Ces différents points sont susceptibles de renforcer la frilosité des institutions à prendre en charge des situations transfrontalières.

Le secteur du handicap : un enchevêtrement de facteurs

Le territoire wallon s'est depuis longtemps spécialisé dans l'accueil résidentiel des personnes issues des territoires voisins, tant dans le secteur de la vieillesse que dans le secteur du handicap. En ce qui concerne les enfants, il semble que le cas le plus courant, dans les situations confiées aux institutions du secteur du handicap tant par la France que par le Luxembourg, soit l'enfant avec trouble du spectre autistique accompagné de troubles du comportement⁷. Plusieurs raisons expliquent cette spécialisation.

Les facteurs financiers en sont un des déterminants. Ceux-ci concernent les différents acteurs en présence, et présentent un bénéfice pour chacun d'entre eux. Pour les pouvoirs publics financeurs des pays d'origine, le coût serait moindre. C'est le cas du Luxembourg et, d'une manière plus équivoque, de la France (le rapport du Sénat français de décembre 2016 n'est pas tranché à ce propos). En ce qui concerne les institutions, plusieurs indiquent que le financement d'enfants étrangers, français mais surtout luxembourgeois, leur permet de parer au sous-financement patent par la Région wallonne.

Notons que les institutions déclarent pouvoir, grâce à ce complément de financement, développer des actions au bénéfice de tous les enfants, voire maintenir une série de postes en interne, lesquels constituent par ailleurs une des raisons pour lesquelles ces institutions sont recherchées depuis l'étranger. Le cas des institutions provinciales est particulier dans la mesure où le budget complémentaire qu'elles en retirent ne leur revient pas dans son intégralité mais où une partie leur est réattribuée par la Province. Ces institutions publiques ne recherchent donc pas nécessairement ce complément financier. Remarquons enfin qu'un coefficient réducteur de charges (CRC) diminue au prorata de leur taux de personnes non subventionnées, à partir d'un certain nombre, leurs subsides de fonctionnement (alors que la subvention AVIQ est largement insuffisante selon eux) et les subsides d'investissement.

Enfin, en ce qui concerne les professionnels eux-mêmes, il nous est revenu que certaines catégories de professionnels français, comme les assistants sociaux peuvent prétendre à des salaires plus élevés en Wallonie, phénomène à l'origine d'un déficit dans les territoires frontaliers en France.

Un autre déterminant de cette spécialisation du territoire wallon dans l'accueil d'enfants avec handicap est lié à la différence d'approche entre les institutions wallonnes et, pour des raisons différentes, les prises en charge française et luxembourgeoise.

7 - Nous n'avons malheureusement pas d'éléments nous permettant de dresser un profil des enfants accueillis dans l'enseignement spécialisé uniquement.



Le secteur psychiatrique français, duquel relèvent généralement les enfants avec trouble du spectre autistique, fut longtemps perçu comme adoptant une approche culpabilisant les familles, là où le secteur du handicap belge faisait appel à des méthodes relevant plus souvent des thérapies comportementales. Il faut toutefois noter que cette distinction ne semble plus aussi tranchée à l'heure actuelle, même si elle imprègne encore les discours des professionnels du soin et les parents.

Par contre, le rapport Piveteau⁸ de 2014 corrobore les constats des témoins belges, à savoir qu'en France, la segmentation du parcours de vie, le manque de coordination entre les acteurs relevant de secteurs différents (handicap, enseignement) ainsi que la spécialisation et le cloisonnement de l'offre médicale à destination des personnes handicapées, créent des situations de rupture lorsque les cas sont complexes, propices à la recherche d'une solution plus souple, ce qu'elles trouvent dans les établissements wallon où le suivi est davantage global⁹.

Au Luxembourg, en cas de handicap de leur enfant, les parents disposent de plusieurs choix, proposés par la commission nationale d'inclusion (CNI), laquelle remplace l'ancienne commission médico-psycho-pédagogique nationale (CMPPN): se tourner vers l'enseignement ordinaire (soit avec adaptation de l'enseignement en classe par l'instituteur, soit avec soutien d'un membre de l'équipe de soutien des élèves à besoins éducatifs particuliers ou spécifiques - ESEB), vers la fréquentation d'un des 8 centres de compétence psychopédagogique (lesquels remplacent les 7 école de l'Éducation différenciée), ou encore la fréquentation d'un établissement spécialisé à l'étranger, pourvu qu'aucun équivalent n'existe au Luxembourg¹⁰.

Néanmoins, nos interlocuteurs belges nous font part d'un manque de solution intermédiaire entre l'enseignement ordinaire et l'éducation différenciée, laquelle conduit les parents à s'adresser à l'enseignement spécialisé belge.

Par ailleurs, un certain nombre d'enfants luxembourgeois arrivent en Wallonie, d'après nos témoins, suite au manque de solutions intermédiaires en cas de problèmes de comportement. Ces problèmes sont souvent repérés par l'institution scolaire, laquelle s'adresse au juge de la jeunesse ou au service protection de la jeunesse du parquet. Les enfants manifestant des troubles du comportement caractérisés par de l'agressivité à l'école ou de l'absentéisme se retrouvent ainsi rapidement dans le circuit de la protection de la jeunesse. Les mesures de protection peuvent être de réprimander le mineur et le maintenir dans son environnement familial, de le soumettre au régime de l'assistance éducative, de lui faire accomplir une « prestation philanthropique » ou encore de le placer auprès d'un tiers, dans un foyer¹¹.

Les enfants qui aboutissent en Belgique sont, d'après la réponse commune donnée par les ministres de la justice, de la santé et de l'éducation nationale, jeunesse et enfance, à la question parlementaire n° 2522 du 2 novembre 2016, le nombre d'enfants et jeunes adultes placés à l'étranger au 1er octobre 2016 était de 120 : 80

8 - Voir https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Zero_sans_solution_.pdf

9 - Notons toutefois que même si les établissements wallons disposent souvent en interne d'une diversité de spécialistes, il leur est néanmoins également souvent difficile d'accueillir les enfants à double diagnostic (déficience intellectuelle et problèmes de santé mentale : trouble du comportement et/ou troubles psychiatriques).

10 - Voir <http://www.men.public.lu/fr/actualites/grands-dossiers/enseignement-fondamental/04-ecole-pour-tous/index.html>, <http://www.men.public.lu/fr/themes-transversaux/elevs-besoins-specifiques/index.html>, consultés le 15 février 2020

11 - voir <https://justice.public.lu/fr/famille/protection-jeunesse.html>, consulté le 15 février 2020



en institutions à l'étranger et 40 en accueil individualisé intensif à l'étranger. Parmi ces 40, 31 résultent de placements judiciaires. Les raisons données au placement à l'étranger sont le manque de structures adaptées et les mesures d'éloignement. Les profils sont principalement des « Systemsprenger », jeunes au parcours complexe, mais également quelques rares situations relevant du secteur psychiatrique.

Si le Luxembourg dispose d'institutions d'hébergement, qu'il s'agisse du Centre socio-éducatif de l'Etat (lequel dispose de personnel psycho-éducatif et dont il est prévu qu'il collabore avec les services de psychiatrie) ou de Maisons d'enfants de l'État, celles-ci sont, selon nos interlocuteurs, mal adaptées aux enfants à double-diagnostic. Ceux-ci sont donc référés vers des institutions belges, pour l'encadrement pluridisciplinaire qu'elles proposent, comme pour le versant français.

Un autre facteur de cette spécialisation du territoire est celui du manque d'institutions adaptées. Bien sûr, le manque d'institution sur les territoires adjacents peut se lire comme issu de la spécialisation du territoire wallon, celui-ci agissant comme un attracteur et empêchant le développement d'institutions équivalentes sur les autres territoires, notamment le territoire français. Néanmoins, la faiblesse de la population dans les régions frontalières françaises explique également ce recours à des institutions belges, celles-ci se trouvant parfois tout simplement plus près du lieu de résidence de la famille que les institutions françaises. Par ailleurs, aucune institution en France ne semble offrir une prise en charge pluridisciplinaire telle qu'on la trouve en Belgique. Et enfin, en Île-de-France, seconde région d'exportation d'enfants du secteur du handicap, c'est la tension sur les prix du foncier qui semblent empêcher le développement d'institutions résidentielles.

Un dernier facteur est celui de la demande des familles, notamment françaises. En effet, celles-ci peuvent être en désaccord avec les décisions des autorités mandantes, notamment quant au suivi du handicap de leur enfant dans une institution psychiatrique. Elles peuvent également rechercher un accompagnement particulier, offert par certaines des institutions belges, qu'il s'agisse de SRJ (pour lesquels il faut un accord des autorités françaises pour en permettre la prise en charge financière), ou de l'enseignement spécialisé (où aucun accord n'est nécessaire, celui-ci étant pris en charge par le ministère de l'éducation de la Communauté française de Belgique, sans distinction quant à l'origine de l'enfant¹²).

L'évolution française vers un enseignement inclusif est également un facteur d'attrait pour l'enseignement spécialisé belge, dans la mesure où si les politiques ont été mises en place, le taux d'encadrement semble perçu comme insuffisant par les parents. Par ailleurs, dans le cas où le handicap d'un enfant porte préjudice au fonctionnement familial, l'accolement d'un établissement d'enseignement spécialisé à un internat ravit certains parents, qui y trouvent un solution 24h sur 24h, 365 jours par an (lors de leur période de fermeture estivale, les internats belges ont des accords entre eux pour assurer l'hébergement des enfants qui ne peuvent rentrer chez eux). Enfin, il nous a également été rapporté qu'à l'inverse de la proximité souhaitée par certains parents, d'autres trouvent dans la distance un certain confort, dans la mesure où elle leur permet de trouver un équilibre familial en s'appuyant sur une cause externe pour justifier le fait de moins s'occuper de leur enfant, notamment lorsque celui-ci créait par son comportement des troubles préjudiciables à cet équilibre.

12 - Notons qu'un accord de l'administration est nécessaire, pour les familles luxembourgeoises, si elles souhaitent bénéficier d'une aide financière pour les transports.



2.2.3 Pratique des acteurs et étapes du parcours

Des stratégies des acteurs du handicap

Condition à tout accueil d'un cas provenant de l'étranger, les services doivent être connus par les acteurs institutionnels des pays frontaliers. Si les premiers accueils sont pour la plupart antérieurs à la prise de fonction aux postes qu'ils occupent des personnes que nous avons rencontrées, les motivations actuelles de ces accueils sont à présent celles de toute institution établie : assurer la permanence de l'institution. Et cela d'autant plus que certaines de ces institutions se sont développées en tenant compte de ces accueils, prévoyant par exemple un nombre de places réservées pour les enfants étrangers, supérieure au nombre de place pour lesquelles elles sont subventionnées ; cette politique fut d'ailleurs encouragée de manière récente par la France, laquelle ayant demandé aux institutions de prévoir un nombre minimal de places pour leur permettre d'accéder à un conventionnement collectif.

Aux fins de ce maintien, certaines de ces institutions adoptent différentes stratégies, depuis un démarchage relativement simple (envoi de prospectus décrivant leurs activités) jusqu'à des démarches plus actives (déplacement dans les institutions concernées).

Toutes les institutions accueillant des enfants de l'étranger n'adoptent pas des stratégies actives, l'accueil résultant du hasard des circonstances (travailleur ou étudiant stagiaire provenant d'un autre versant et ayant initié des contacts avec son pays d'origine). Par ailleurs certaines, pour lesquelles ces accueils sont moins nécessaires à leur maintien, ont vu leurs contacts se distendre progressivement et ne plus accueillir que peu d'enfants, voire plus du tout.

Avec la France, s'il subsiste encore un nombre non négligeable de situations résultant du passé, et dont la responsabilité institutionnelle et le financement varient (« amendements Creton », conventionnements sur base individuelle), la tendance semble à la rationalisation (du point de vue de l'organisation, de manière à faire respecter des normes d'accueil perçues comme actuellement insuffisantes, et pour certaines institutions d'ailleurs inférieures aux recommandations internationales). Les accords entre l'ARS des Hauts-de-France et les institutions résidentielles belges se font de plus en plus sur base d'un conventionnement collectif¹³. Sur le territoire de la Grande Région, elles sont 4¹⁴, sur un total de 25 pour la Wallonie à avoir ce type de conventionnement. Il est probable que ces conventionnements collectifs rendent plus intéressante la mise en œuvre des démarches de contrôle, menées en concertation avec celles de l'AViQ, qui travaille de concert avec l'ARS à la qualité d'accueil. Une des institutions rencontrées a ainsi dû se soumettre à un audit externe pour la première fois. La volonté française semble en outre de réduire le transfert de cas vers la Wallonie, même si cela n'est pas à l'heure actuelle suivi d'effet notable sur le nombre de personnes accueillies dans les institutions wallonnes, celui-ci restant stable.

13 - Rappelons que ces conventionnements résultent d'un accord-cadre conclu le 21 décembre 2011 entre la France et la Wallonie et entré en vigueur le 1er mars 2014.

14 - La Cité de l'Espoir à Andrimont (commune de Dison), l'Institut Clairval à Barvaux-sur-Ourthe (Durbuy), l'Institut l'Horizon à Stoumont, et l'Etablissement d'enseignement spécialisé Saint-Mard à Saint-Mard (Arlon)



Face au Luxembourg, les six SRJ accueillants des enfants luxembourgeois font front commun, tant pour le maintien des tarifs que pour assurer un niveau de qualité d'accueil. Le Luxembourg a par ailleurs restructuré son offre, mais il n'est pas clair à ce stade si cela sera suivi d'une diminution des accueils à l'étranger et notamment en Wallonie.

La démarche de placement dans le secteur du handicap et son renouvellement

Les parcours diffèrent selon le pays. Dans le cas du Luxembourg, dans un nombre important de cas qui arrivent en Belgique, le placement fait suite à une décision du juge de la jeunesse, laquelle est exécutée par le Service central d'aide sociale (SCAS), et mise en œuvre par l'ONE, avec l'intervention des Coordinateurs de projets d'intervention (CPI).

Le placement volontaire constitue l'autre circuit : les parents, dont l'enfant est en situation de handicap ou dont l'enfant pose un problème comportemental en milieu scolaire mais sans fait de délinquance, s'adressent à la CNI (antérieurement, à la CMPPN), laquelle leur propose des solutions, dont certaines peuvent constituer en un placement en Belgique (principalement en SRJ).

Une autre solution proposée peut être la scolarisation dans un institut d'enseignement spécialisé (ou ordinaire, d'ailleurs) en Belgique, lorsque celui-ci propose une offre n'existant pas au Luxembourg ; dans ce cas, le placement en internat était souvent concomitant, mais le Luxembourg finance à présent plus souvent les déplacements quotidiens par des navettes ou taxis.

Avec la France, le placement à l'étranger ne se fait en principe que si aucune solution acceptable n'a été trouvée, mais il semble que dans le cas de certains enfants isolés, certaines institutions ne respectent pas cette règle et s'adressent directement à la Belgique.

Les négociations sont décrites par les interlocuteurs belges comme généralement compliquées, lentes, dépendant très fortement des personnes et des institutions, qu'il s'agisse de l'ASE, des MDPH, etc.

Relevons que les institutions d'accueil se réservent évidemment le droit de ne pas accepter un cas spécifique si elles pensent que celui-ci ne cadre pas avec l'offre qu'elle propose. Il leur arrive également de clôturer un suivi pour cette même raison. Néanmoins, l'accord se fait en général sur base d'un dossier, et les institutions wallonnes sont en général conscientes qu'elles sont contactées pour l'accueil d'enfants dont le parcours est complexe et dont les problématiques sont multiples, mêlant souvent déficiences intellectuelles et problèmes de santé mentale, qu'il s'agisse de troubles du comportement et/ou de troubles psychiatriques.

Durant le placement, des rapports doivent être rendus aux institutions luxembourgeoises (un intermédiaire et un complet) : au CPI s'il y a un CPI impliqué, directement à l'ONE dans le cas contraire. Ces démarches ne sont pas décrites comme plus complexes que celles à respecter pour la Belgique. Le renouvellement se fait sur base annuelle.



Avec la France, en cas de conventionnement sur base individuelle, un renouvellement annuel nécessite l'envoi d'un certain nombre de documents à l'ARS, ce qui n'est pas nécessaire en cas de conventionnement collectif.

En termes d'efficacité administrative, la réactivité luxembourgeoise est perçue comme meilleure que celle de la Wallonie, tandis que la France est décrite comme plus lente. La distance administrative entre les institutions wallonnes et les mandants luxembourgeois est également perçue comme courte, alors que les interlocuteurs français sont décrits comme plus nombreux et moins présents.

La mesure s'arrête lorsque l'institution estime être arrivée au bout de ce qu'elle a à offrir au jeune, ce qui arrive dans un délai variable, ou elle ne s'arrête qu'à la majorité. La mesure peut être prolongée jusqu'à l'âge de 21 ans, et il existe également un certain nombre de cas (français) qui n'ont pas quitté l'institution (les « amende-ments Creton ») après cet âge.

Fin de prise en charge dans le secteur du handicap

On peut considérer trois cas de figure. Le premier est celui de l'arrêt de la prise en charge avant l'âge de la majorité. Celui-ci peut faire suite, selon le cas :

- ▶ à la fin de la mesure de placement par les autorités mandantes ;
- ▶ à la décision de l'institution de stopper l'hébergement, que ce soit suite à l'amélioration de la situation du jeune ou au contraire parce que l'institution n'est pas en mesure de l'aider, ou qu'il pose problème au sein de l'institution ;
- ▶ à la décision du jeune de quitter l'institution, lorsque l'hébergement était volontaire.

Dans ce cas, soit le jeune retourne dans son milieu de vie, soit il est pris en charge par une autre institution, en Belgique ou dans le pays d'origine.

Le second cas de figure est la fin de la mesure à la majorité ou après la prolongation jusque l'âge de 21 ans. Concernant les enfants luxembourgeois, vu les relations étroites entre institutions d'hébergement wallonnes et secteur de la justice luxembourgeois, des solutions sont trouvées avec les services luxembourgeois pour l'entrée dans l'âge adulte, même si elles ne sont pas nécessairement appliquées dans la mesure où la personne, devenue majeure, a le choix de les accepter ou pas.

Par contre, en France, différents problèmes peuvent se poser. Tout d'abord, l'intervention par l'ASE s'arrête, réduisant d'autant les possibilités de ressources du jeune majeur. Par ailleurs, l'arrivée à la majorité, non ou mal préparée, peut mener à une absence de solution lors de la transition. D'après nos témoins, la segmentation très forte du suivi des enfants avec handicap, ainsi qu'une approche administrative, accroît ce problème : la mesure



s'arrête et rien n'a été mis en place, avec le risque que le jeune majeur se retrouve dans la nature, sans aucun soutien.

Par ailleurs, une structuration différente du secteur de l'enseignement entre la France et la Belgique semble créer des difficultés d'insertion professionnelle des jeunes Français. Qu'il s'agisse par ailleurs de Français ou de Luxembourgeois, à la majorité, leur résidence en institution d'hébergement ne leur ouvre aucun droit à d'autres droits sociaux ni à des aides pour leur insertion professionnelle (telles que par exemple l'accès à un centre de formation professionnelle), celles-ci étant conditionnées à une domiciliation en Wallonie. Mais par ailleurs une aide à l'emploi ou une formation en France mettrait en cause l'hébergement en Wallonie.

Le troisième cas de figure, qui concerne exclusivement la France, est celui du maintien en institution au-delà de l'âge de 21 ans, au titre de l'amendement Creton.

Le changement d'autorité mandante : conséquences financières et juridiques potentielles

Les institutions mandatées perçoivent un financement forfaitaire pour chaque prise en charge. À partir du moment où l'autorité mandante (SAJ, SPJ ou Juge de la Jeunesse) n'est plus compétente et transfère le dossier vers un autre versant, les subsides s'arrêtent également alors que la prise en charge de l'enfant au sein du service

mandaté perdure, le temps de trouver une autre solution d'accueil ou le temps que l'autorité mandante de l'autre versant régularise administrativement la situation.

Dans ce cas de figure, la prise en charge se fait sur fonds propres dans l'attente d'une régularisation, ce qui impacte clairement les petites structures qui ne bénéficient pas d'une manne financière suffisante leur permettant de ventiler les surcoûts.

Par ailleurs, cette absence de prise en charge financière implique également un vide juridique. Même si ce dernier est «comblé» par la suite de façon rétroactive, le service en charge de la situation se retrouve sans mandat officiel pour un laps de temps donné. Outre le volet financier, ce cas de figure soulève plusieurs problèmes : assurances, responsabilités, légalité. Les parents pourraient venir rechercher leur enfant dans la structure d'hébergement.

Notons qu'en cas de changement d'autorité mandante, un changement de structure d'accueil s'opère dans la majorité des cas. Un Arrêté du Gouvernement de la Communauté Française relatif aux services résidentiels généraux du 5/12/2018 autorise pourtant la prise en charge d'enfants confiés par d'autres personnes morales que les autorités mandantes reconnues par la Communauté Française mais cette base légale reste méconnue des principaux concernés.

Les entretiens réalisés mettent également en lumière des difficultés propres aux familles d'accueil vivant sur le territoire belge mais travaillant au Luxembourg.



Il apparaît que dans cette configuration, les allocations familiales ne soient pas perçues par les parents d'accueil, le Luxembourg ne considérant pas les enfants placés en famille d'accueil comme enfants à charge. Si l'un des deux parents travaille en Belgique, il s'agira alors de s'appuyer sur ce second statut pour ouvrir le droit en Belgique.

Un secteur de l'aide à la jeunesse plus «hermétique» que le secteur du handicap

Pour obtenir un subside inhérent à toute prise en charge, les différents services privés agréés par l'aide à la jeunesse ne peuvent être mandatés que par un SAJ, SPJ ou un Juge de la Jeunesse. En d'autres termes, un tiers, par exemple un parent, ne peut solliciter seul l'intervention de ces structures pour son enfant.

Deux exceptions existent cependant :

- ▶ Pour les services situés sur l'axe préventif (services d'Action en Milieu Ouvert, maisons de l'adolescent, services de parrainage) qui sont considérées comme des services non mandatés et peuvent donc intervenir directement à la demande du jeune et/ou de sa famille.
- ▶ Pour les Services Résidentiels d'Urgence (anciennement CAU).

Les différentes structures ont par ailleurs la possibilité d'accepter des prises en charge d'enfants confiés par d'autres personnes morales que les autorités mandantes reconnues par la Communauté Française (Arrêté du Gouvernement de la Communauté Française du 5/12/2018). À charge donc de ces autres personnes morales de financer la prise en charge. Dans les faits, les institutions rencontrées ne connaissent majoritairement pas ce texte qui ne semble que rarement appliqué.

Le secteur de l'aide à la jeunesse s'est verrouillé plus encore suite à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté Française du 8 mai 2014 qui prévoit que les prises en charges soient réparties entre les différentes autorités mandantes des différents arrondissements judiciaires. Il est donc maintenant possible de déterminer à quelle autorité mandante il revient de se positionner sur une prise en charge lorsque cette dernière est disponible au sein d'une structure déterminée.

Il s'agit d'une différence fondamentale par rapport au secteur AVIQ au sein duquel les structures sont bien souvent sollicitées directement par la famille.

Cette situation renforce l'ouverture de certains SRJ à d'autres versants, contrairement au secteur de l'aide à la jeunesse qui reste fortement lié à une culture du mandat.



2.2.4 Enjeux liés à l'hébergement transfrontalier

Les besoins et droits de l'enfant mis à mal par la dimension transfrontalière

La dynamique transfrontalière crée des difficultés pour faire vivre les besoins et droits des jeunes durant la prise en charge

Outre la difficulté financière et administrative en cas de contacts avec les familiers vivant dans un autre versant, se pose également la question de s'assurer de l'adéquation et de l'évaluation continue de ces contacts. La distance (et le coût engendré par celle-ci) freine effectivement les rencontres physiques possibles entre les intervenants et les familiers. Il en découle que d'autres mécanismes doivent être mobilisés pour s'assurer de la sécurité et du développement positif de l'enfant. Parmi ceux-ci, il est clair que les familiers devront davantage se mobiliser et se rendre en Belgique afin que l'autorité mandante puisse les rencontrer. Une prise de contact avec les autorités locales permet également de s'intéresser notamment à la question des conditions de logement.

Dans tous les cas et malgré toute la bonne volonté des structures d'accueil et des familiers qui se mobilisent, des contacts fréquents sont peu envisageables si la distance est trop importante. Reste alors la possibilité du recours à la technologie actuelle (Skype...) mais celle-ci nécessite une préparation des enfants. Les plus petits auront par ailleurs davantage de difficulté pour rester concentrés assis devant un écran, ce qui freine la mise en place ou le maintien du lien.

Les droits des mineurs sont par ailleurs susceptibles d'être mis à mal lors du passage d'une structure belge vers un autre versant. Des informations peuvent se « perdre » en chemin et force est de constater que les décisions et la dynamique initiales ne sont pas toujours maintenues. Plus concrètement, le passage de frontière peut être synonyme de retour en arrière au niveau du rythme des contacts entre les parents et leur(s) enfant(s). Cette cassure freine dès lors des perspectives de réintégration. Entre service mandaté et autorité mandante, le partage des tâches en cas de passage de frontière n'est pas clair. Qui fait quoi ? Qui partage l'information ? Qui est le garant de la continuité dans la prise en charge ? Vers qui se tourner ?

Un enfant qui est aux prises avec le volet transfrontalier ne peut pas toujours envisager son futur avec la même sérénité qu'un enfant issu du circuit « classique ». Pour ce dernier, le tiers restant des allocations familiales est bien souvent bloqué sur un compte ouvert à son nom et il pourra alors, une fois la majorité atteinte, bénéficier d'un pécule dont le montant n'est pas négligeable pour le soutenir dans ses projets futurs. Si le parent qui ouvre le droit aux allocations ou si les deux parents vivent dans un autre versant, aucune somme n'est retenue et l'enfant se retrouve donc sans épargne pour débiter sa mise en autonomie (possible dès 16 ans) ou sa vie d'adulte.

Une complexité pour l'accès à certains droits sociaux

L'accès aux droits connexes (accès à une mutuelle sous statut résident étranger) peut poser problème aux plus petites institutions, peu au fait des démarches, mais elle n'en pose plus dès lors qu'elles se spécialisent.



Néanmoins, certains problèmes spécifiques peuvent apparaître, comme par exemple celui du remboursement des frais de logopédie. La Belgique en prévoit le remboursement, le Luxembourg non. Néanmoins, dès lors que la Belgique en rembourse un certain nombre de séances pour des enfants luxembourgeois, le Luxembourg finance le reste, mais à partir du moment où le nombre de séances est dépassé, avec l'arrêt du remboursement partiel par la Belgique, le remboursement complémentaire par le Luxembourg ne se poursuit pas non plus, ce qui dérouta les institutions et les parents.

Le droit aux allocations familiales crée également quelques soucis aux institutions d'hébergement. En effet, tout d'abord, les niveaux de handicap pour bénéficier d'allocations majorées diffèrent selon le pays (il est notamment graduel en Belgique, et dichotomique au Luxembourg). Ensuite, si le pays attribuant les allocations dépend normalement du domicile de l'enfant, lorsque celui-ci réside à l'étranger, il dépend de l'implantation géographique de l'employeur du ou des parents, ce qui induit des distorsions pour les travailleurs frontaliers luxembourgeois ou français lorsque leur enfant handicapé est hébergé dans une institution belge.

Par ailleurs, en cas d'hébergement, si les institutions récupèrent pour le compte de la communauté française deux tiers des allocations familiales pour les enfants belges (l'autre tiers étant comme indiqué plus haut dans nombre de cas placé sur un compte bloqué au nom de l'enfant), il semble que depuis peu, les autorités luxembourgeoises leur attribuent la totalité des allocations familiales, à charge pour elles d'en rétrocéder un tiers aux parents.

On note également le cas de problèmes liés à la nationalité, dans le cas de parents d'une autre nationalité, dont l'enfant n'a pas été déclaré au consulat du pays (relevant de la Grande Région) à sa naissance, qui déménagent dans un autre pays, et pour lequel une série de droits n'est ouvert nulle part, ou à tout le moins pas nécessairement dans le pays où l'enfant a été socialisé.

Nous a aussi été rapportée la difficulté d'accès à certains services sur un territoire (milieux d'accueil de l'ONE, notamment l'enseignement spécialisé), même si un des parents travaille sur ce territoire, mais qui nécessitent la domiciliation de l'enfant, et donc le déménagement de la famille.

La difficulté d'accès aux services hospitaliers infantiles luxembourgeois (probablement le SNPJ) a enfin été qualifiée de problématique, cet hôpital se trouvant plus proche de nombreuses communes de la Province de Luxembourg que ses équivalents de Liège ou Namur.

Autorité parentale confiée par le Luxembourg aux institutions d'hébergement, dans le cas de mesure contraintes

Dans le cas d'une mesure contrainte, le Luxembourg a pour règle de retirer l'autorité parentale (parfois pour 3 ans consécutifs sans révision) et de la confier à l'institution qui accueille l'enfant, pour lui permettre de poser les décisions nécessaires pour l'enfant. Il semble toutefois que cette situation soit sur le point de changer, de façon à permettre aux parents de garder leurs droits (sauf en cas de maltraitance), et d'imposer aux institutions de



travailler avec les parents. Néanmoins, jusqu'ici, certaines institutions wallonnes acceptaient d'assumer l'autorité parentale, à condition d'être en lien étroit avec le CPI, tandis que d'autres la refusaient, arguant d'une difficulté d'être juge et partie, sans tiers.

Distance et maintien du contact avec les familles et les proches

Au préalable, il faut remarquer que pour certaines situations de familles frontalières, l'hébergement dans une institution wallonne peut constituer une solution géographiquement plus proche que toute autre institution équivalente en France.

Outre ces cas assez spécifiques, les positions des institutions d'hébergement belges sont très variables quant à la possibilité de maintien d'un contact suffisant avec les familles.

Tout d'abord, certains nous indiquent que leur mandat vise à travailler avec les enfants, et si possible mais non nécessairement ses proches, ce qui semble contrevenir avec la CIDE, en son article 9.

D'autres reconnaissent concourir à la rupture de lien. Parmi ceux-ci, certains estiment que pour des parents, la distance peut constituer un obstacle les dédouanant d'un relatif abandon de leur enfant, lorsque celui-ci est devenu trop difficile à assumer pour eux ou s'il présente un danger pour la cellule familiale dans son ensemble. Le handicap bouleversant les vies des personnes, ils estiment qu'exiger le maintien du lien est une intrusion dans la vie familiale, et ils s'en tiennent à garder la porte ouverte, informant les parents à intervalle régulier, sans les juger, et les laissant revenir, parfois après des années de placement et de contacts ténus.

Certains services à l'inverse refusent d'accueillir des enfants provenant d'un autre pays, pour éviter le déracinement du milieu de vie, tandis que d'autres exigent un contact régulier, mensuel par exemple, en présentiel ou à défaut par téléphone. Certains organisent bimensuellement l'aller-retour des enfants dans leurs familles, parfois jusqu'en Île-de-France, tandis que d'autres le limitent à un point proche de la frontière.

2.3 Besoins identifiés et attentes de formation exprimées par les professionnels

- Concertation inter-versants: Lorsqu'une aide est déjà mise en place dans le versant d'origine, il apparaît essentiel que les intervenants formalisent le passage de relais lors d'une réunion de concertation permettant la transmission de l'historique, des logiques de travail, de l'évolution et des différentes pièces susceptibles de promouvoir la continuité et la cohérence des aides et des décisions prises. Il semble également essentiel d'y associer la famille, en ce compris le mineur.



- ▶ Formation centrée sur les acteurs, le circuit d'aide et le cadre légal des autres versants à destination des professionnels.
- ▶ Création d'un réseau / d'une plateforme d'échanges de pratiques ou de mise en contact de professionnels.
- ▶ Création d'un canevas / mémo à destination des différents acteurs afin que ces derniers puissent identifier et prendre contact avec leurs homologues d'un autre versant.
- ▶ Création d'un groupe de réflexion inter-versants dans le but de solutionner des problématiques récurrentes qui se présentent dans les situations transfrontalières : allocations familiales, mutuelle, documents d'identité, historique médical, prise en charge des frais relatifs aux trajets pour favoriser le maintien des contacts, vides juridiques dans les mesures.

3. Les enfants et les familles

3.1 Méthode

À la suite des différents entretiens réalisés dans le cadre de l'axe 2, les professionnels rencontrés ont été sollicités pour mettre les chercheurs en contact avec des familles concernées par la problématique transfrontalière.

En ce qui concerne le secteur de l'aide à la jeunesse, plusieurs difficultés se sont présentées pour rencontrer les (anciens) bénéficiaires. Hormis le nombre restreint de situations répondant au cadre fixé par la recherche, les acteurs ont émis des réticences liées à la fois au secret professionnel mais aussi à la crainte de « réveiller » certains souvenirs douloureux. Plusieurs situations sont effectivement aujourd'hui clôturées ou réorientées vers un autre versant et la volonté évoquée par les professionnels est de ne pas mobiliser les familles pour revenir sur des éléments du passé.

Dans le secteur du handicap, les difficultés sont similaires, à savoir une réticence des acteurs du secteur. Ceux-ci estimaient en effet que se faire le relais d'une demande de contact risquait de brouiller leur mandat auprès des familles, alors que les liens de celles-ci avec l'institution sont souvent fragiles ou qu'il s'agissait d'aide contrainte. Par ailleurs, la non-divulgaration d'informations personnelles sans l'accord des personnes, telle que stipulée par le règlement général de protection des données, a constitué un obstacle supplémentaire pour l'accès aux familles. Enfin, dans beaucoup de cas, les situations étaient déjà anciennes ou rares, et les parents se trouvaient de toute façon sur d'autres versants, voire à des distances réhivitoires.



Par ailleurs et comme stipulé dans l'axe 2, plusieurs enfants sont ou ont été hébergés dans une structure wallonne sans collaboration des parents, ces derniers ne donnant plus signe de vie. Cette démobilisation parentale a également freiné toute possibilité d'entretien. Dès lors, l'axe 2 se concentre exclusivement sur l'analyse discursive des entretiens réalisés avec des professionnels, ces derniers portant parfois la parole des familles en évoquant les difficultés rencontrées (secteur de l'aide à la jeunesse) et sur les représentants des associations de parents et de familles (secteur du handicap).

3.2 Constats

Des difficultés pour maintenir le lien parents-enfant

L'implication des familles est inscrite dans le décret Code mais la réalité de terrain en lien avec la dynamique transfrontalière est susceptible de mettre à mal cette prérogative. Les institutions agréées sont en effet régulièrement confrontées à l'absence ou à la démobilisation d'un ou des parent(s), constat qui peut entraîner la rupture du lien, freinant dès lors toute perspective de réintégration.

L'explication de cette démobilisation est multifactorielle. À titre principal, elle s'explique par des situations de vie extrêmement complexes qui entraînent une mobilité permanente du ou des parents. Ensuite, ces derniers peuvent être animés par la volonté de ne pas collaborer dans le cadre d'une décision qui leur a été imposée. La non-adhésion constitue donc un frein au maintien du lien entre l'enfant et ses familiers.

A l'inverse, des parents se construisent dans l'adversité, multipliant les tentatives, recherchant les solutions.

La crainte du retour en arrière en cas de changement de versant

Le changement de versant ne garantit pas le maintien des mesures prises dans le pays initial, ce qui est générateur de craintes pour les familles. La situation semble réévaluée au sein du « nouveau » versant, avec pour conséquence potentielle la remise en question de l'expertise préalablement réalisée par les acteurs de l'autre versant. In fine, le passage de frontière est susceptible de freiner une dynamique progressive de réintégration familiale.

La liberté des parents vs le rapatriement idéologique

L'hébergement des enfants dans les institutions wallonnes ne constitue pas qu'une solution par défaut suite à une pénurie d'institutions. Un certain nombre de parents et d'institutions publiques les choisissent également de manière volontaire, parce qu'en offrant un suivi multidisciplinaire, elles répondent mieux aux problématiques complexes, pour lesquelles il n'existe pas de solution aussi adéquate, notamment en France.



La question du rapatriement ne peut dès lors se concevoir qu'à partir du moment où des solutions aussi performantes ont été développées, et non d'une manière perçue comme coercitive.

Il en est de même en ce qui concerne le secteur de l'enseignement spécialisé belge, qui est préféré tantôt au placement dans le secteur psychiatrique français, tantôt à l'enseignement inclusif français, lequel ne répond pas totalement aux attentes des parents.

Un sentiment de ne pas toujours être entendu chez les enfants

Les enfants peuvent ressentir une certaine injustice liée au fait qu'une autorité ou une personne prenne une décision les concernant sans les avoir rencontrés. Ce sentiment engendre des difficultés pour comprendre et accepter les décisions qui les concernent. À ce titre, les référents de l'enfant au sein des différentes structures jouent un rôle clé permettant d'expliquer de façon adaptée les décisions prises et le pourquoi de ces dernières.

Conclusion

Pour conclure, l'analyse des entretiens réalisés permet de mettre en évidence plusieurs constats :

- ▶ En Belgique, les provinces de Liège et du Luxembourg sont concernées par un flux considérable de situations transfrontalières. Les enfants français sont les plus représentés, suivis par les luxembourgeois. Ces flux franco-belges sont plus importants encore dans la Province du Hainaut, qui ne fait cependant pas partie de la zone éligible du projet.
- ▶ Les motifs de ces parcours transfrontaliers dans le secteur du handicap sont liés à des manquements structurels dans le versant d'origine et à la proximité à la fois linguistique et culturelle entre les deux pays.
- ▶ Pour assurer la pérennité de ces admissions transfrontalières, les professionnels du secteur handicap belge pratiquent le démarchage simple (prospectus) ou plus actif (déplacement) auprès des acteurs limitrophes afin de maintenir les avantages financiers sur lesquels ils comptent pour l'équilibre budgétaire du SRJ.
- ▶ La recherche a également levé le voile sur le fait que le secteur scolaire avec les internats spécialisés est aussi concerné par des flux massifs, notamment dans la province du Luxembourg. Les enfants français y bénéficient d'une aide éducative et scolaire, là où le SRJ vise à une intégration scolaire, sociale, culturelle ou professionnelle de la personne handicapée au travers d'une prise en charge individuelle éducative, médicale, thérapeutique, psychologique et sociale complémentaire à leur scolarité et adaptée



à leurs besoins. Les professionnels français n'ont pas des connaissances suffisantes sur les dispositifs légaux et organisationnels belges pour leur permettre notamment de faire cette distinction fondamentale entre internat et SRJ. Ce sujet prend davantage d'importance lorsque l'on connaît les difficultés d'intégration socioprofessionnelle future pour les situations transfrontalières.

► Si nous n'avons pas obtenu de données quantitatives sur le nombre d'enfants étrangers en situation de handicap scolarisés dans les établissements spécialisés belges, la recherche met évidence des carences importantes exprimées par les professionnels.

Ceux-ci déplorent le fait que les internats spécialisés ne disposent pas du personnel pour répondre pleinement aux besoins des enfants pris en charge.

► L'aide à la jeunesse est plus hermétique et les situations transfrontalières liées à ce secteur uniquement sont peu nombreuses. Elles sont principalement initiées par les parents qui sont le moteur du parcours. Ces mêmes parents sont dans une situation de vulnérabilité qui entrave le maintien de leur rôle.

► Les professionnels du secteur de l'aide à la jeunesse sont confrontés à des difficultés pour maintenir les mêmes droits que ceux dont jouissent les enfants belges. S'ils sont animés par l'intérêt supérieur de l'enfant prioritairement, des obstacles administratifs, financiers et légaux entravent le respect de ce fondement de l'accompagnement social pour les situations transfrontalières issues de la protection de l'enfance.

► Face à ces difficultés accentuées par l'absence de référent transfrontalier, ils font preuve d'ingéniosité et/ou mobilisent leur réseau proche pour tenter d'obtenir des réponses. À ces démarches chronophages s'ajoute la nécessité de prendre en compte la situation de la famille au sens large, la continuité éducative et les projets futurs de l'enfant.



CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA RECHERCHE INTERREG EUR&QUA

Le projet Interreg EUR&QUA entendait interroger les manières dont les dispositifs de protection de l'enfance sont mis en place dans les situations transfrontalières de la Grande Région. La recherche a permis d'éclairer la nature des pratiques professionnelles et d'apporter des éléments de compréhension sur la genèse, le déroulement et le vécu de ces situations.

Si certaines expériences transfrontalières apparaissent bénéfiques aux familles ou aux professionnels, d'autres parcours observés font ressortir le risque d'affectation des droits de l'enfant. C'est en particulier le cas lorsque les parcours sont initiés afin de soulager les systèmes nationaux, et d'autant plus lorsqu'ils s'établissent dans le cadre de solutions d'urgence. Les difficultés de coordination et de méconnaissance des acteurs sont alors source de risques sur le maintien des droits. Les situations observées révèlent aussi des problématiques qui dépassent le seul effet du passage de la frontière. Au-delà des situations individuelles, elles amènent à questionner les cadres nationaux et interne, notamment dans les structurations spécifiques de l'offre et des politiques nationales de protection de l'enfance.

Les résultats montrent les difficultés auxquelles les acteurs de terrain sont confrontés pour assurer la continuité des parcours. Il est à noter que ces difficultés font écho à celles qui ont été rencontrées dans le cadre même de la recherche. La dimension interculturelle du projet EUR&QUA, associée à des problèmes de traduction, a posé des défis importants aux chercheurs pour s'entendre sur les catégorisations adoptées ou l'interprétation des résultats et de certaines notions.

En dépit de ces difficultés, ce texte présente dans un premier temps les résultats saillants et significatifs de la recherche, même si cette présentation ne doit pas faire omettre les spécificités propres à chaque région. Ces résultats conduisent à la formulation d'un certain nombre de recommandations et de perspectives de travail et de recherche qui seront détaillées dans un deuxième temps.



Rapport final de recherche



1. Résultats de la recherche

Accès aux données : des difficultés révélatrices

Les résultats de la recherche montrent la difficulté à réaliser un cadrage quantitatif de l'étendue du phénomène des déplacements transfrontaliers dans le domaine de la protection de l'enfance. Si certaines données sont comptabilisées de façon systématique et variable selon les régions, le passage de frontière ne constitue généralement pas un critère de saisie dans les statistiques officielles des systèmes nationaux. Par ailleurs, les professionnels en contact avec les publics ne disposent d'aucun outil standardisé de suivi des parcours transfrontaliers. D'un point de vue statistique, les bases de données existantes sont d'abord conçues comme des outils de gestion, répondant à des logiques administratives finalement étrangères aux logiques d'action des familles.

Des obstacles importants ont également été rencontrés par les chercheurs concernant l'accès aux familles, les institutions sollicitées étant souvent elles-mêmes à l'origine de ces difficultés. Dans les différents versants, des réticences ou des refus ont été exprimés, avec l'invocation de raisons liées à la protection des données personnelles (RGPD), au secret professionnel, et aux répercussions involontaires que pourraient provoquer la tenue d'entretien sur des familles vulnérabilisées. L'enquête agit ici comme un révélateur des logiques professionnelles et institutionnelles, sans qu'il ne soit parfois possible de trancher entre protection interne et protection des familles. L'accès aux enfants eux-mêmes s'est également heurté à plusieurs obstacles supplémentaires relevant notamment de leur minorité et de leur statut juridique.

Ces limites invitent à traiter avec précaution les résultats obtenus, qui ne permettent ni de procéder à une généralisation, ni de restituer l'ensemble des points de vue sur les parcours transfrontaliers. Ces difficultés d'accès au terrain sont également et surtout révélatrices d'un manque de visibilité des populations et des situations étudiées, qui recouvrent des enjeux différents - parfois politiques - selon les régions.

Le repérage des situations transfrontalières

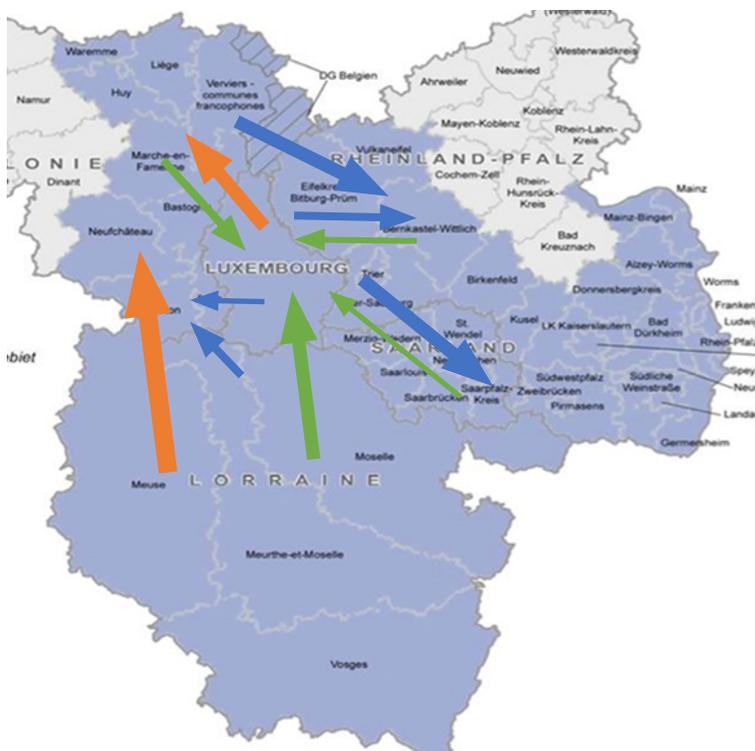
Malgré les difficultés de comptabilisation, les recherches menées au sein de chaque versant ont permis de distinguer trois principaux types de déplacements à l'intérieur de l'espace de la Grande Région :

- ▶ Des déplacements entrants de la Lorraine/le Luxembourg vers la Wallonie concernant des suivis et hébergements dans le domaine du handicap
- ▶ Des déplacements entrants du Luxembourg et de la Communauté germanophone de Belgique vers l'Allemagne concernant des placements dans les secteurs de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et du handicap



- ▶ Des déplacements entrants de l'ensemble des versants vers le Luxembourg s'agissant de services psychiatriques d'enfance

Les différents types de déplacements transfrontaliers identifiés



- ▶ Instituts Médico-Pédagogiques (IMP), Internats scolaires spécialisés/ Medizinisch-pädagogische Institute, spezialisierte Schulinternate
- ▶ Hébergement : services de protection de l'enfance et de la jeunesse ou assistance aux personnes handicapées/Heimunterbringung, Jugendhilfeeinrichtungen oder soziale Hilfen für behinderte Menschen. Services psychiatriques enfance et jeunesse/Kinder- und Jugendpsychiatrie
- ▶ Services psychiatriques enfance et jeunesse/Kinder- und Jugendpsychiatrie

Ce repérage des déplacements a été saisi à partir de la dynamique d'arrivée des parcours¹. Les entretiens menés montrent que les catégorisations des situations sont transformées par le passage de la frontière, la catégorisation du pays de départ n'étant pas nécessairement celle du pays d'arrivée. On peut notamment observer des changements de catégorie : un enfant considéré dans son pays d'origine comme en situation de handicap ne sera plus que considéré comme tel mais entrera dans la catégorie des enfants scolarisés, ou des enfants relevant des services de psychiatrie dans le pays d'accueil.

Certains parcours peuvent d'ailleurs s'expliquer par le souhait de familles d'échapper à une catégorisation de leur pays d'origine, qui est par exemple productrice de stigmatisation. La psychiatrie ne relève pas du périmètre de la recherche, mais des parcours transfrontaliers qui au départ ne relevaient pas des services de la psychiatrie enfance et jeunesse se trouvent alors au Luxembourg relever de cette catégorie en raison d'une différence de reconnaissance et d'appréciation des maladies psychiatriques dans ce pays.

Il faut retenir ici qu'on observe plutôt des terres de départ (Lorraine, Luxembourg et Communauté germanophone de Belgique) et des terres d'accueil (Wallonie, Sarre, Rhénanie-Palatinat), dans le cadre de deux principaux déplacements structurés autour des régions francophones d'une part et germanophones d'autre part.

¹ - Les flèches du schéma ci-dessus montrent ainsi dans quels secteurs les enfants sont accueillis et non pas la catégorie du point de départ. Leur volume indique l'ampleur des déplacements.

Si une comptabilisation exhaustive n'a pu être effectuée, les propos recueillis auprès des professionnels de terrain indiquent un nombre de situations transfrontalières largement minoritaire dans le volume total d'enfants ou jeunes pris en charge.

L'analyse comparée des cadres institutionnels

Alors que la détermination des acteurs et le choix du type de norme à retenir – loi locale, loi nationale, loi fondamentale – dépendent de chaque pays suivant les règles relatives à sa souveraineté, on retrouve en matière de protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap quelques traits caractéristiques communs au niveau des différents versants étudiés.

L'étude comparative des acteurs de la politique sociale de la protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap montre en effet que dans chaque région, interviennent des acteurs de nature similaire.

Dans chaque versant, les politiques sociales de l'enfance et de la jeunesse sont menées sur le terrain par des autorités administratives, alors que les aspects réglementaires relèvent de la responsabilité des ministères de tutelle : ministère de la famille, de l'enfance, de l'éducation, des questions sociales, de la santé par exemple. A côté de ces autorités administratives, la politique de protection de l'enfance et de la jeunesse est aussi mise en œuvre par les autorités judiciaires. La famille doit être considérée comme le troisième acteur de la politique de protection de l'enfance et de la jeunesse. Dans chaque région, les politiques de protection de l'enfance et de la jeunesse mises en œuvre font apparaître que les familles profitent d'une place particulière lors de la procédure, la recherche de solutions doit se faire en collaboration avec ces dernières.

Malgré ces points communs, l'étude des acteurs intervenant en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse a fait ressortir quelques divergences.

Tout d'abord en matière de protection des droits fondamentaux, les systèmes ne sont pas équivalents dans chaque région. Certaines bénéficient d'institutions entièrement dédiées à cette fonction, alors que d'autres versants, notamment en Allemagne, ne disposent pas d'acteur doté de ces mêmes compétences. Les politiques mises en œuvre dans les régions ne revêtent pas non plus la même valeur même si la majorité des Etats ont érigé au rang de valeur constitutionnelle la protection de l'enfance et de la famille. Une autre différence porte sur l'ordre de l'intervention des différents acteurs. L'articulation entre autorités administratives et autorités judiciaires est, en effet, différente en fonction des régions. L'Allemagne, la France et le Luxembourg font primer les autorités administratives sur les autorités judiciaires, alors que la Belgique place le tribunal judiciaire au cœur du traitement des difficultés. La dernière différence importante en matière d'acteurs de la politique de protection de l'enfance et de la jeunesse porte sur la composition et le partage éventuel de compétence des tribunaux judiciaires.

Outre les textes nationaux, il faut encore souligner que différentes conventions internationales ou européennes irriguent les politiques nationales de défense des enfants, conduisant ainsi à l'adoption de principes communs qui se reflètent à l'échelon national. La protection de la jeunesse et de l'enfance poursuit en effet dans



chaque région le même objectif : protéger les enfants contre tout type d'atteinte par la prévention voire l'élimination des dangers qui l'affectent, afin de toujours préserver le bien-être de l'enfant.

Ces politiques se caractérisent par un foisonnement de textes en permanente mutation entraînant de facto un difficile accès et une difficile compréhension des mécanismes mis en œuvre par les acteurs de terrain.

Lorsque l'enfant ou le jeune est en situation de handicap, son encadrement fera intervenir des acteurs spécialisés qui peuvent être encore différents de ceux vus jusqu'à présent ; il faut noter que dans la majorité des cas, les acteurs compétents pour la protection de l'enfance conservent leur compétence même si la personne accompagnée est ou non en situation de handicap.

En matière de handicap, l'adoption de textes de valeur internationale a permis en outre une harmonisation des politiques de protection. Dans chaque région ces politiques se caractérisent par la proposition de solutions individualisées mises en œuvre à des échelles locales, proches de la personne. Les politiques en faveur du handicap présentent comme deuxième trait commun qu'elle vise toute la compréhension, l'amélioration de l'aide à l'intégration.

La dernière caractéristique de la politique en faveur des personnes handicapées est qu'elle s'accompagne, elle aussi, d'une multitude de textes applicables relevant de différents secteurs, créant là encore un accès difficile et complexe aussi bien pour les nationaux qu'en contextes international et transfrontalier.

Malgré l'existence de textes internationaux et européens communs, tels que la Convention internationale des droits de l'enfant et la Convention internationale des personnes handicapées, et malgré l'existence d'instruments d'harmonisation tel que le Règlement Bruxelles IIbis, les textes édictés par les Etats relevant de notre étude présentent des disparités : différences d'acteurs, prévalence de l'administratif sur le judiciaire ou inversement, unité de juge compétent ou partage de la compétence, médiateur ou défenseur des droits.

La multiplication des textes applicables, l'intervention de nombreuses réformes ne facilitent pas l'accès des acteurs profanes aux textes et principes applicables. Ces conséquences ne sont pas propres au contexte transfrontalier, mais si ces difficultés existent déjà au niveau national, elles sont accentuées en contexte transnational.

Les motifs des parcours transfrontaliers

Dans l'ensemble des régions étudiées, on retrouve différentes catégories de déterminants des parcours qui s'expriment dans des proportions variables selon les pays et le type de secteur concerné. Un point commun est que les déplacements transfrontaliers répondent à un besoin spécifique qui ne peut plus être satisfait dans la région d'origine. Ces déplacements sont initiés par les professionnels, ou par les familles elles-mêmes.

Les déplacements transfrontaliers s'expliquent en grande partie par la configuration structurelle des différents systèmes de protection de l'enfance. Ils se produisent régulièrement du fait d'un manque d'offre quantitative et/ou qualitative. Dans les pays de départ, les solutions locales proposées peuvent être parfois insuffisantes, notam-



ment quant au nombre de places disponibles. Le passage de frontière peut alors être précipité par le caractère d'urgence d'une situation. Certaines organisations font également face à un « épuisement systémique », au sens où elles ne peuvent plus – ou ne veulent plus – continuer à s'occuper d'enfants dont elles ne parviennent pas à assurer le suivi. Ces configurations se rapportent à des situations souvent jugées « complexes » et chronophages par les professionnels lorsque qu'ils prennent la décision d'un déplacement transfrontalier.

L'insuffisance de l'offre existante dans les pays de départ s'articule souvent à des motifs pédagogiques, comme la recherche d'offres éducatives ou de scolarisation spécifiques au-delà de la frontière, ou encore d'accompagnements plus souples et plus globaux. Dans le domaine du handicap notamment, les conceptions et la mise en œuvre de l'inclusion varient selon les politiques nationales, qui se sont installées à des rythmes différents d'une région à l'autre. Une partie des déplacements est aussi liée à l'insatisfaction des parents sur la nature de l'offre proposée dans le pays d'origine. Toutefois, en dehors des aspects liés à l'offre, le franchissement des frontières peut également se justifier d'un point de vue socio-pédagogique. La frontière peut, par exemple, être utilisée comme un moyen pédagogique pour créer une distance spatiale et/ou sociale et permettre ainsi un nouveau départ.

Les aspects économiques jouent aussi un rôle : même s'ils n'orientent pas directement les décisions des familles et des professionnels en contact avec le public concerné, ils s'expriment plutôt à un niveau macro-socio-économique. Les tarifs journaliers proposés peuvent parfois être plus attractifs du point de vue du pays d'origine (cas des déplacements France / Belgique dans le champ du handicap), mais aussi de celui du pays d'arrivée (incitation financière à accueillir des enfants luxembourgeois en Allemagne). Des rigidités tarifaires, restreignant le type d'enfants pouvant être suivis, peuvent également conduire à la recherche de modèles de financement plus souples dans une autre région. Les régions où dominent les déplacements sortants d'enfants ou de jeunes trouvent ainsi grâce aux territoires voisins des solutions pour palier l'insuffisance de leur offre. Ces derniers profitent à leur tour des déplacements entrants pour compléter des financements souvent jugés insuffisants à l'intérieur de ces versants.

La proximité géographique, mais aussi linguistique et culturelle, constitue un autre facteur déterminant des déplacements. La frontière administrative n'est pas nécessairement vécue comme telle par les professionnels et les familles, qui peuvent plutôt se sentir appartenir à un « bassin de vie », dans lequel ils vont trouver une offre correspondant à leurs besoins. Enfin, des déterminants sociaux, renvoyant aux situations des familles, pèsent sur les parcours transfrontaliers : évitement d'une mesure de protection de l'enfance jugée contraignante, ou déménagement d'un des deux parents par exemple.

L'ensemble de ces motifs conduit à une spécialisation des régions d'accueil (essentiellement la Wallonie, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat) sur des offres spécifiques qui tendent à se structurer, parfois en « quasi-marché », de façon à répondre aux besoins d'accueil des versants frontaliers.



Des pratiques professionnelles différenciées et des besoins liés à la spécificité transfrontalière

La recherche montre que les pratiques professionnelles sont hétérogènes d'une région à l'autre. Plusieurs facteurs structurent ces pratiques, comme les cadres légaux, la proximité linguistique et culturelle, mais aussi l'intensité des collaborations entre les professionnels qui interviennent dans les parcours transfrontaliers.

Les professionnels interrogés insistent sur l'importance du niveau de coordination institutionnelle entre les versants à chaque étape des parcours. Ils estiment cette coordination comme déterminante de la qualité de l'accompagnement. L'existence d'échanges réguliers, d'un partage d'informations entre pairs, dans une langue identique, avec des interlocuteurs stables et clairement identifiés, est considérée comme une condition permettant le bon déroulement du travail d'accompagnement. La connaissance et la représentation commune des situations sont également pointées comme des conditions facilitatrices.

Or, en dehors de certains partenariats régionaux – parfois historiques - il existe peu de collaborations formalisées dans l'ensemble des régions investiguées, et lorsque certaines dispositions sont mises en place (postes de référents par exemple), il n'existe souvent pas de pendant dans les autres versants. Les professionnels relèvent des difficultés dans la collaboration inter-versant qui s'expliquent en partie par une méconnaissance mutuelle à plusieurs niveaux : méconnaissance des cadres légaux, des procédures, des pratiques pédagogiques et des interlocuteurs du pays d'accueil ou d'origine. L'absence d'outils pré-établis pour faire face aux situations transfrontalières est également pointée, de même que les barrières socioculturelles.

Face à ces contraintes, les pratiques professionnelles procèdent souvent d'un « bricolage » et d'initiatives individuelles, visant notamment à organiser les collaborations en l'absence d'institutionnalisation ou de formalisation des déplacements transfrontaliers. Le traitement des situations transfrontalières relève donc surtout d'une approche pragmatique des parcours et de l'expérience acquise par le service qui les met en œuvre. Dans ce contexte, si elles sont minoritaires dans l'ensemble de l'activité, les situations transfrontalières sont perçues comme particulièrement difficiles et complexes par les professionnels. Elles sont décrites comme chronophages et dépassant le cadre professionnel quotidien, dans un contexte de manque de moyens financiers et humains et de ressources organisationnelles souvent insuffisantes.

La recherche montre en outre des représentations différenciées des professionnels sur la protection de l'enfance entre les différents versants, qui renforcent les difficultés dans les collaborations. Les professionnels témoignent souvent de divergences de conceptions quant aux droits de l'enfant par rapport à celles adoptées par leurs collègues des autres versants, divergences de conception qui interfèrent dans les coopérations transfrontalières et la continuité de l'accompagnement. Ces divergences sont source d'incompréhension des procédures de protection transfrontalière. Il est intéressant de constater la concordance des résultats présents avec ceux obtenus à la suite de l'étude des cadres juridiques et institutionnels : ils viennent en effet confirmer à la fois la méconnaissance des cadres légaux, mais également l'existence d'interprétations différenciées des notions de la



protection de l'enfance. Par ailleurs, l'analyse des pratiques professionnelles montre une application inégale du Règlement Bruxelles IIbis liée soit à une méconnaissance, soit à une lourdeur administrative.

L'ensemble de ces éléments peuvent conduire à deux types de postures professionnelles observées par certains chercheurs. La première posture tend à réduire la complexité de la situation, en rejetant son caractère transfrontalier et en limitant sa compétence à un seul périmètre national. Il en résulte une certaine fragmentation du parcours et un manque de cohérence dans le suivi des enfants. La deuxième posture s'appuie sur une tendance à l'innovation ou à l'acquisition de nouveaux savoirs lorsque les conditions de la coopération institutionnelle sont favorables. Le franchissement des frontières est alors considéré comme une opportunité d'enrichissement professionnel.

Le vécu des familles

Les résultats de la recherche sur le vécu des familles sont hétérogènes, du fait de disparités méthodologiques importantes entre les régions (cf. Introduction générale). Le versant lorrain est celui qui a réalisé le plus grand nombre d'entretiens auprès des familles et qui a produit les développements les plus approfondis. C'est pourquoi les résultats présentés ici s'inspirent un peu plus fortement des conclusions de ce versant. Il convient de souligner qu'au cours de la recherche, l'impossibilité de recueillir la parole des enfants s'est avérée tant une difficulté qu'un résultat. Afin de dépasser cet obstacle, les chercheurs se sont efforcés de recueillir les propos des familles et/ou de l'entourage relatant la parole supposée des enfants. Ce procédé n'est pas scientifiquement satisfaisant car il postule que les personnes interrogées soient en mesure de restituer les opinions et le vécu des enfants.

Un premier résultat est que les familles ne connaissent pas leurs droits et ne les formulent pas dans les mêmes termes que les professionnels. Plus précisément, leurs attentes ne s'expriment pas sur le registre des droits, mais plutôt en termes de préoccupations éducatives, relationnelles et sur les normes scolaires. Les familles méconnaissent également les cadres nationaux des pays d'accueil. Inversement, les institutions intervenant dans l'accompagnement des enfants présument des attentes des familles sans en avoir une connaissance objective. Cette méconnaissance mutuelle entre familles et institutions est à l'origine de difficultés tout au long des parcours. Ces difficultés sont liées à un décalage entre les attentes des parents et les réponses institutionnelles apportées. Si ce décalage n'est pas propre aux parcours transfrontaliers, il est ici reconfiguré par la frontière, c'est-à-dire par la distance géographique, mais aussi sociale et culturelle. La frontière remet par exemple en cause le maintien d'un lien parental, mais aussi d'échanges sur les micro-événements du quotidien, mis en péril par l'éloignement géographique. Les processus de socialisations institutionnelles à l'œuvre dans les cadres nationaux peuvent également induire un décalage des attentes sur le plan scolaire. Dans ce contexte, la notion d'aide transfrontalière n'a pas de sens pour les parents interrogés, car ces derniers n'identifient pas de collectif transfrontalier proposant de l'aide. Ils soulignent une juxtaposition d'interventions sans réelle coordination. Certains récits des parents témoignent également d'un sentiment d'exclusion vis-à-vis des relations interpersonnelles constituées entre professionnels dans le cadre de réseaux informels multiples.



Les familles rencontrées ont eu une implication variable lors de leur expérience transfrontalière. Cette variabilité des formes d'implication s'explique principalement par les secteurs d'intervention (aide sociale ou handicap) et par les ressources sociales et culturelles des familles. Aussi élevé que soit leur niveau d'implication, les familles interrogées ont toutes en commun des ressources limitées face aux institutions qu'elles quittent ou qui les accueillent. De leur côté, les professionnels soulignent aussi des difficultés à impliquer les parents, liées à la distance géographique, à la démobilité face à la complexité d'une situation, ou encore à une opposition face à certaines mesures proposées. Dans certains cas à l'inverse, c'est aux parents qu'il revient de procéder au travail d'articulation entre les institutions et de s'assurer du maintien d'un processus d'aide peu établi.

Les enquêtes réalisées révèlent aussi certaines difficultés rencontrées lors des parcours par les familles. Une de ces difficultés concerne tout d'abord la prise en compte de la parole des parents et des enfants. Les procédures de participation de l'enfant, et notamment les procédures de consultation juridiquement contraignantes prévues lors d'un placement à l'étranger, ne sont pas systématiquement respectées. La recherche montre que les enfants sont peu entendus dans les décisions de passage de frontière lorsqu'ils n'y sont pas à l'initiative, mais il sont aussi peu associés aux explications des parcours institutionnels. De même, les entretiens menés auprès des professionnels font rarement état de l'appréciation de leur situation par les enfants. Ensuite, la question du retour n'est pas toujours anticipée et se pose souvent lorsqu'arrive le passage à l'âge de la majorité. Ce retour pose de nombreuses difficultés observées par les chercheurs dans l'ensemble des versants. Ces dernières sont liées au risque d'un déracinement dû à la fois à un éloignement de l'environnement de vie habituel et de sa famille.

Le retour pose aussi le problème des systèmes scolaires et de formation qui ne sont pas toujours compatibles, et remet ainsi en cause le droit à une formation. La fin du parcours à l'étranger soulève des enjeux liés aux équivalences scolaires et aux possibilités d'insertion professionnelle au sein du pays d'origine. Des inquiétudes sont à ce sujet exprimées par des familles rencontrées.

Au final, pour les familles, l'aide transfrontalière représente à la fois une opportunité et un risque. Le passage de frontière dans une autre région est une opportunité car il est source de nouvelles perspectives sur les aides apportées. Cependant, la méconnaissance des parents des systèmes de protection de l'enfance constitue un facteur d'incertitude important. Dans un cadre transfrontalier, les parents sont ainsi d'autant plus dépendants de l'information sur leurs droits, les processus de décision et les procédures de participation.

2. Perspectives et recommandations

Les risques de ruptures de parcours et de remise en cause de la garantie des droits des enfants lors des déplacements transfrontaliers observés par les chercheurs amènent à la formulation d'un certain nombre de recommandations. Les placements transfrontaliers ne sont pas nécessairement préjudiciables au bien-être des enfants, notamment lorsqu'ils s'établissent dans le contexte d'un bassin de vie et de la recherche d'une offre



pédagogique spécifique. Toutefois, d'un point de vue professionnel et scientifique, les résultats de la recherche invitent à préconiser un examen systématique et minutieux de la pertinence des décisions d'orientation vers une autre région. Les recommandations proposées – qui sont ici divisées en recommandations spécifiques et générales – visent à contribuer à assurer une protection de l'enfance fondée sur les droits de l'enfant dans des contextes transnationaux. Les perspectives de recherche ouvertes par les résultats obtenus seront présentées dans un deuxième temps.

Ces recommandations vont dans le sens d'une prise en compte du champ transfrontalier en tant que constitution d'une forme spécifique d'espace public, structuré par des modalités institutionnalisées. Mais elles ne doivent pas faire oublier que l'analyse des parcours transfrontalier permet de révéler des problématiques dépassant le seul effet de la frontière, liées aux aspects structurels des systèmes nationaux de protection de l'enfance. Les résultats de la recherche montrent que les dimensions politiques et structurelles dominent les dimensions individuelles dans la mise en œuvre des parcours transfrontaliers. Ils mettent ainsi en évidence le croisement des frontières sociales avec les frontières territoriales. De ce point de vue, la frontière ne doit plus simplement être analysée comme une spécificité : elle apparaît avant tout comme un révélateur des défaillances des systèmes nationaux de protection, et comme un élément reconfigurant des dynamiques préexistantes à l'intérieur des versants. Au-delà des recommandations présentées ci-dessous, les situations observées amènent donc à questionner les cadres nationaux et internes, notamment dans les structurations spécifiques de l'offre et des politiques nationales de protection de l'enfance.

Des recommandations d'actions spécifiques

Les résultats de la recherche mettent l'accent sur les besoins exprimés par les professionnels et les familles quant à une amélioration de leurs connaissances des acteurs et des cadres nationaux de la protection de l'enfance, ainsi que des possibilités de médiation transfrontalière. Dans cette perspective, différents types d'action peuvent être proposés.

1. La création d'une structure de soutien spécialisée sur la protection de l'enfance dans la Grande Région (centre de ressource)

Les professionnels interviewés font souvent part de la nécessité d'améliorer leurs connaissances quant aux institutions, fonctionnements et lois des pays voisins. Certains expriment également le souhait de pouvoir disposer de référents à l'étranger. Pour répondre à ces besoins, il s'agirait ici de créer un « centre de ressources ». Ce dernier serait aussi l'occasion de garantir le respect des droits de l'enfant dans un contexte transfrontalier. Ce centre serait ouvert aux professionnels, mais aussi aux familles et aux administrations. Il pourrait revêtir un rôle d'information, en permettant aux différents acteurs d'accéder aux connaissances qui leur manquent en matière de protection de l'enfance afin de garantir le respect des droits de l'enfant. Les informations délivrées pourraient tout aussi bien concerner les questions juridiques que les aspects techniques de la protection transfrontalière de l'enfance. Ce centre pourrait également assurer des mises en contacts entre les acteurs concernés par des



situations transfrontalières. Ce centre pourrait enfin constituer un lieu d'organisation de conférences ou de mise en réseau des professionnels, avec une implication des parents et des enfants.

2. La création et/ou l'amélioration d'offres de formations initiales et continues

Certains professionnels rencontrés expriment également des attentes de formation. En suivant l'un des principaux objectifs du projet EUR&QUA, une des recommandations ici proposées est de créer ou d'améliorer l'offre de formation initiale et continue. Les conclusions des différents rapports de recherche réalisés par chaque versant permettent d'avancer les propositions suivantes :

► **Mise en place de formations** centrées sur les **acteurs, le circuit d'aide et le cadre légal** des autres versants à destination des professionnels qui transmettraient des connaissances tant sur le cadre institutionnel que sur les pratiques professionnelles.

► **Amélioration de la formation initiale** et continue de tous les acteurs de la protection de l'enfance dans les domaines juridiques et dans les questions transnationales en matière de travail social (un programme de certification est prévu), en intégrant des disciplines telles que le droit de la famille, la sociologie et l'anthropologie.

► **Mise en œuvre de la formation relative aux droits de l'homme** (et donc qui inclut la formation relative aux droits de l'enfant) à destination des professionnels.

► **Mise en place de journées de l'innovation et de la pratique** qui pourraient être réalisées sur le domaine transfrontalier et de façon alternée dans les différents versants de la Grande Région.

3. La création d'espaces de partage d'expérience et de concertation

Les professionnels expriment enfin un certain nombre de besoins sur l'amélioration des conditions de coopérations, d'échanges et de concertation avec leurs homologues frontaliers. Plusieurs propositions sont formulées dans les rapports de recherche produits dans chaque versant à partir de l'expression de ces besoins :

► **La formalisation d'une concertation inter-versant**

Cette formalisation concernerait le passage de relais lors d'une réunion de concertation. Cette dernière aurait pour objet la transmission de l'historique de la situation, des logiques de travail, de l'évolution et des différentes pièces susceptibles de promouvoir la continuité et la cohérence des aides et des décisions prises. Il semblerait également essentiel d'y associer la famille, ainsi que les enfants.



► La création d'un réseau / d'une plateforme d'échanges de pratiques ou de mise en contact de professionnels

Rejoignant ici un autre objectif opérationnel du projet EUR&QUA, certains rapports de recherche avancent l'idée de créer des groupes de travail inter-versants (groupes relais), réunissant par exemple des acteurs professionnels et scientifiques spécialisés sur les questions de protection de l'enfance, afin d'échanger sur les diverses expériences et les perspectives de projets futurs au sein de la Grande Région. L'une des tâches d'un tel groupe pourrait être l'élaboration et l'actualisation permanente d'un cadre de référence concernant le traitement des situations transfrontalières de protection de l'enfance. L'objectif pourrait également être d'assurer une réflexion commune dans le but de solutionner des problématiques récurrentes qui se présentent dans les situations transfrontalières : allocations familiales, mutuelle, documents d'identité, historique médical, prise en charge des frais relatifs aux trajets pour favoriser le maintien des contacts, ou encore vides juridiques dans les mesures.

4. L'amélioration des dynamiques participatives

Un résultat de la recherche concerne les difficultés rencontrées par les familles dans leur rapport asymétrique aux institutions. Il ressort également que la parole est rarement donnée aux enfants dans les dispositifs d'accompagnement et dans les procédures de participation. Face à ces résultats, une des recommandations de la recherche est la création de dynamiques participatives permettant de mieux prendre en compte la parole des enfants et des parents. Cette amélioration de la participation pourrait notamment être réalisée grâce aux mesures mises en œuvre dans le cadre du projet EUR&QUA, comme par exemple :

- La possibilité d'introduire les familles en tant qu'acteur à part entière au sein des groupes relais, ou d'une plateforme collaborative, et de leur permettre d'être en interaction avec d'autres acteurs, tels que les professionnels, les autorités et les défenseurs.
- L'intégration dans les processus de formation, des enjeux auxquels les parents et les enfants semblent confrontés, et qui renvoient notamment aux décalages observés dans le cadre de la recherche entre leurs attentes et les réponses institutionnelles apportées.

5. Autres types d'action

Les recommandations formulées par les différentes équipes de recherche intègrent également les propositions suivantes :

- **Création d'un canevas** à destination des différents acteurs afin que ces derniers puissent identifier et prendre contact avec leurs homologues d'un autre versant, dont un est actuellement en cours d'élaboration concernant les déplacements de la Lorraine vers la Wallonie.



► Le développement et l'amélioration continue **d'un cadre de qualité pour la protection transfrontalière des enfants**.

► **Adoption de mesures spécifiquement dédiées aux autorités administratives**, afin de les spécialiser notamment sur les questions internationales de protection de l'enfance relatives au respect des droits de l'enfant.

► Selon certains chercheurs enfin, il serait utile de **créer un service de médiation pour la Grande Région** sur le modèle de Bade-Wurtemberg (personnes indépendantes intervenant en tant qu'interlocuteurs pour les enfants et les familles et en tant qu'organisme de contrôle de la mise en œuvre des droits de l'enfant).

Des recommandations générales

A un niveau plus général, cinq autres recommandations peuvent également être formulées dans la perspective d'assurer le maintien des droits de l'enfant lors des passages de frontière dans l'espace de la Grande Région :

1. Les droits de l'enfant doivent être systématiquement pris en compte dans les situations transfrontalières

2. Des processus de négociation et une évaluation transparente des situations doivent être mis en place

3. L'option de retour de l'enfant doit être prise en compte et faire l'objet d'une réflexion commune

4. Le parcours doit être l'aboutissement d'un processus de décision justifié pédagogiquement

5. Les droits des parents doivent être pris en compte. Le recours à une aide sociale transfrontalière doit s'accompagner de la garantie d'un contact régulier avec les parents. Il ne doit pas conduire à ce qu'un enfant perde le lien social avec son environnement familial et sa région d'origine.

Perspectives de recherche

Les résultats présents et les limites méthodologiques rencontrées ouvrent en définitive des perspectives de recherches vers de nouvelles directions.

Une première perspective est liée au dénombrement des situations transfrontalières, et intégrerait la problématique des difficultés de repérage statistique et les enjeux qu'elle révèle. Il pourrait être proposé dans ce cadre d'organiser un observatoire transfrontalier de la protection de l'enfant dans l'espace de la Grande Région.



Ce dernier pourrait s'appuyer par exemple sur un travail de convergence des observatoires déjà existants sur les cinq versants ou, s'il n'en existe pas, pourrait accompagner la mise en œuvre d'une logique d'observatoire sur les versants.

Une autre orientation possible de recherche viserait à approfondir l'analyse en renforçant les points de vue des familles et des enfants. Les résultats de la recherche montrent des limites fortes dans le recueil de la parole de l'enfant, qui s'observent tout aussi bien dans le processus de recherche que dans les dispositifs étudiés. Ces constats posent la question des modalités concrètes d'accès aux données, de même que celle des conditions permettant de mettre en œuvre l'effectivité de la participation des enfants et des familles dans les dispositifs de protection de l'enfance. Il pourrait ici être proposé :

- ▶ Un projet de recherche sur la question de la participation des enfants et des familles dans les dispositifs transfrontalier et nationaux de protection de l'enfant
- ▶ Un projet d'étude sur la problématique des effets des critères d'âge sur la mise en œuvre des politiques sociales de protection de l'enfant

Une dernière direction de recherche porterait sur l'extension de la recherche à des publics de la protection de l'enfance qui n'ont pas pu être retenus dans le cadre du périmètre du projet EUR&QUA, comme par exemple les mineurs non accompagnés, les enfants délinquants, les enfants pris en charge en santé psychiatrique et les enfants de couples séparés dans un contexte transfrontalier.



Éditeur responsable :
Henallux
Rue Saint Donat, 130
5002 Namur Belgique
BE 0839012683
benoit.albert@henallux.be

Mise en page :
Ségolène Jacquemin
UNESSA Asbl

Copyright © 2021

