



Liberté • Égalité • Fraternité

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MISSION PERMANENTE D'EVALUATION DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES
N°RM2011-187P
INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES
N°93/11
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DE
L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE
N° 2011-130

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
11-089-01
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
N° 2011-130
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE
N°007479-05

TROIS DISPOSITIFS DE RESPONSABILISATION PARENTALE DANS LE CADRE DE LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE

Rapport établi par

Didier Lacaze

Inspecteur général des affaires sociales

Bruno Laffargue

Inspecteur général de l'administration

Isabelle Massin

Inspectrice générale de
l'administration du
développement durable

Bernard Messias

Inspecteur des services
judiciaires

Jean-Luc Miraux

Inspecteur général de
l'éducation nationale

Novembre 2011

SOMMAIRE

TROIS DISPOSITIFS DE RESPONSABILISATION PARENTALE DANS LE CADRE DE LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE.....	5
1. INTRODUCTION	5
2. DANS LE CADRE DE LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE, LA LOI A CREE TROIS INSTRUMENTS DE RESPONSABILISATION PARENTALE	6
2.1. <i>La notion de responsabilisation parentale</i>	6
2.1.1. Une préoccupation internationale	6
2.1.2. Accompagner ou contraindre ?	7
2.2. <i>Rappel des textes créant trois instruments de responsabilisation parentale</i>	7
2.2.1. Le conseil des droits et devoirs des familles (CDDF)	8
2.2.2. Le contrat de responsabilité parentale (CRP)	9
2.2.3. Le stage de responsabilité parentale (SRP)	11
2.3. <i>La place de ces trois dispositifs dans l'ensemble des actions en direction de la parentalité</i>	12
2.3.1. Le continuum des actions en direction des parents	12
2.3.2. Les relations entre les dispositifs de responsabilisation parentale et les autres dispositifs tournés vers la parentalité.....	16
3. CES TROIS INSTRUMENTS SONT ADAPTABLES A LEUR CONTEXTE.....	17
3.1. <i>Le conseil des droits et devoirs des familles (CDDF)</i>	17
3.1.1. La saisine du CDDF	18
3.1.2. L'instruction des dossiers.....	23
3.1.3. La réunion du CDDF	26
3.1.4. La décision et le suivi de sa mise en œuvre.....	29
3.2. <i>Le contrat de responsabilité parentale (CRP).....</i>	33
3.2.1. Le fonctionnement du contrat de responsabilité parentale (CRP)	33
3.2.2. Le bilan du CRP dressé par le conseil général	38
3.3. <i>Le stage de responsabilité parentale (SRP).....</i>	39
3.3.1. Origine du recours au SRP	39
3.3.2. Qualification juridique du stage de responsabilité parentale	40
3.3.3. Les cas dans lesquels le parquet décide de recourir au SRP.....	40
3.3.4. Familles concernées.....	41
3.3.5. Mise en œuvre des stages par le parquet	41
3.3.6. Organisation des stages	42
3.3.7. Déroulement et contenu des stages.....	42
3.3.8. Impact des stages sur les familles.....	44
3.3.9. Financement	44
4. QUATRE PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS SE DEGAGENT DES CONSTATS DE TERRAIN FAITS PAR LA MISSION.....	45
4.1. <i>Les instruments de responsabilisation parentale ici étudiés doivent pouvoir, en amont, s'appuyer sur des dispositifs de repérage appropriés et réactifs.....</i>	45
4.2. <i>Ils doivent être articulés, en aval, avec des dispositifs d'accompagnement et de soutien suffisamment développés</i>	46
4.3. <i>Ils doivent reposer sur un partenariat inter-institutionnel fort.....</i>	47
4.3.1. Les acteurs du partenariat	47
4.3.2. La nécessité du partenariat	48
4.3.3. Les difficultés du partenariat	49
4.3.4. Les réalités du partenariat	52
4.4. <i>Les obstacles à leur développement.....</i>	52

4.4.1. La présentation et la communication.....	52
4.4.2. L'économie des moyens	53
4.4.3. Le financement du fonctionnement et des mesures décidées par le CDDF.....	54
4.4.4. La sécurisation juridique	55
4.4.5. Le suivi et l'évaluation	55
5. CONCLUSION	58
LISTE DES RECOMMANDATIONS	61
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	63
ANNEXE 2 : LISTE DES SIGLES UTILISES	69

TROIS DISPOSITIFS DE RESPONSABILISATION PARENTALE DANS LE CADRE DE LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE

1. INTRODUCTION

- [1] La mission permanente d'évaluation des politiques de prévention de la délinquance a inscrit six thématiques à son programme de travail pour 2011. Parmi ces thématiques figure la responsabilisation parentale.
- [2] L'équipe de mission chargée de traiter cette thématique particulière s'est donné pour objectif précis **d'examiner les trois dispositifs spécifiques de responsabilisation parentale mis en place par la loi dans le cadre de la prévention de la délinquance : le conseil des droits et devoirs des familles (CDDF), le contrat de responsabilité parentale (CRP) et le stage de responsabilité parentale (SRP)**.
- [3] Pour cela, la mission, après analyse des textes fondateurs des dispositifs étudiés, s'est intéressée principalement aux réalités du terrain, c'est-à-dire à la manière dont ces dispositifs ont été mis en œuvre et utilisés. A cette fin, elle s'est déplacée sur les sites suivants :
- pour le CDDF : les villes de Châtenay-Malabry (Hauts-de-Seine), Montauban (Tarn-et-Garonne), Nice (Alpes-Maritimes), Orléans (Loiret), Saint-Omer (Pas-de-Calais) ;
 - pour le CRP : le département des Alpes-Maritimes ;
 - pour le SRP : les tribunaux de grande instance de Meaux, Reims et Paris.
- [4] Le choix des lieux visités a, évidemment, été contraint par le faible usage des dispositifs considérés, en ce qui concerne notamment le CRP et le SRP. Dans le cas du CDDF, la mission s'est efforcée de constituer un échantillon répondant à plusieurs critères.
- Ont été retenus, dans l'ensemble, des CDDF opérationnels. Il est, en effet, apparu à la mission que cette approche était conforme à l'un des objectifs assignés à la mission interministérielle, à savoir la recherche et la mise en évidence des « bonnes pratiques ».
 - Ont été également prises en compte les caractéristiques du milieu urbain : grande ville ou ville moyenne, existence de quartiers sensibles.
- [5] Faute d'un recul suffisant, la mission n'a pu effectuer une véritable évaluation des dispositifs sous revue. Pour la même raison, elle n'a pas non plus prétendu réaliser une enquête d'impact approfondie sur la responsabilisation des parents.
- [6] Par ailleurs, si la mission a eu le souci, à l'occasion de l'examen des dossiers des familles concernées, de vérifier que la mise en œuvre des dispositifs relevant de la prévention de la délinquance et de ceux relevant de la protection de l'enfance donnait lieu aux échanges d'informations nécessaires à leur bonne coordination, elle ne s'est pas donné pour objectif de conduire une enquête ciblée sur l'articulation des dispositifs issus respectivement de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et de la loi du même jour relative à la prévention de la délinquance.

[7] La mission s'est ainsi attachée essentiellement à observer et décrire les dispositifs de responsabilisation parentale mis en place dans les sites visités en vue de dégager les conditions de leur fonctionnement optimal et d'identifier les obstacles à leur extension.

2. DANS LE CADRE DE LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE, LA LOI A CREE TROIS INSTRUMENTS DE RESPONSABILISATION PARENTALE

2.1. *La notion de responsabilisation parentale*

[8] Des politiques publiques de soutien à la parentalité se sont mises en place en France depuis la fin des années 1990. Elles se sont traduites notamment par la création, depuis 1999, des réseaux d'écoute, d'aide et d'accompagnement des parents (REAAP) et par la création en 2010 d'un Comité national de la parentalité¹.

2.1.1. Une préoccupation internationale

[9] Comme le fait valoir le centre d'analyse stratégique², une tendance s'est dégagée depuis la fin des années 1980, dans de nombreux pays développés, pour considérer que des pères et des mères « plus responsables » seraient une partie de la réponse aux problèmes de la délinquance juvénile et des incivilités³. Dans sa note de cadrage pour le colloque international du 21 janvier 2008⁴, le centre d'analyse stratégique souligne que cette hypothèse est renforcée par le constat d'une multiplication des incivilités, d'une croissance du nombre de mineurs impliqués dans les crimes et délits, d'une plus grande précocité de ces mineurs et de l'aggravation de la nature des infractions commises.

[10] Pour certains, l'aggravation de la délinquance des mineurs pourrait être la traduction d'une défaillance des parents dans l'exercice de leur autorité et de leurs responsabilités éducatives. Les carences parentales ainsi alléguées s'expliqueraient par certaines évolutions contemporaines telles que l'individualisme, la monoparentalité ou encore les difficultés d'intégration des personnes migrantes et de leurs enfants.

[11] Le rôle des parents dans la prévention et la lutte contre la délinquance a été avalisé au niveau international. Le **Conseil de l'Europe** s'est clairement prononcé en faveur des mesures de responsabilisation des parents d'enfants mineurs délinquants dans la Recommandation concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs, émise en 2003, qui stipule qu' « il conviendrait d'encourager les parents à prendre conscience de leurs responsabilités envers le comportement délictueux des jeunes enfants et à les assumer »⁵.

¹ Décret n° 2010-1308 du 2 novembre 2010 portant création du comité national de soutien à la parentalité. Cf Rapport 2009 de la Cour des Comptes.

² Dans sa note d'analyse n° 85 du 10 décembre 2007, le centre d'analyse stratégique dresse un panorama général des politiques d'accompagnement des parents dans une perspective internationale.

³Dans sa note de veille n° 63 du 18 juin 2007, intitulée « des pères et des mères plus responsables, une réponse à la délinquance des mineurs ? Une perspective internationale », le centre d'analyse stratégique fait une présentation des stratégies nationales de responsabilisation des parents mises en œuvre dans différents pays (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Belgique).

⁴ Colloque du 21 janvier 2008 organisé par le centre d'analyse stratégique, la délégation interministérielle à la ville et la mission de recherche Droit et Justice sur le thème de *la responsabilisation des parents comme réponse à la délinquance des mineurs. Perspectives internationales*.

⁵ Cf. note de veille n° 63 précitée.

[12] S'agissant des voies et moyens de la responsabilisation parentale, la note de cadrage du colloque précité fait une distinction entre les dispositifs qui ont une finalité plus large que la prévention et le traitement de la délinquance, tels le soutien à la fonction parentale et la prévention précoce, d'une part, et ceux ciblés sur les parents ou la famille pour des faits de délinquance commis par leurs enfants, qui se déclinent sous une forme contractuelle ou pénale, d'autre part. Les trois dispositifs étudiés ici se rattachent plutôt à la seconde catégorie.

2.1.2. Accompagner ou contraindre ?

[13] Cette distinction rejoint une observation faite par le « groupe national d'appui à la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance »⁶ selon laquelle deux tendances n'ont cessé de traverser le champ des politiques de soutien à la parentalité en France, la première consistant à mettre en place des dispositifs d'accompagnement et à valoriser les compétences des parents, la seconde privilégiant une approche plus contraignante en vue de responsabiliser les parents considérés comme défaillants à travers des dispositifs qui allient l'accompagnement et la sanction en cas de non-respect des engagements pris par les familles. Sont cités comme exemples de la seconde tendance le contrat de responsabilité parentale et le conseil des droits et devoirs des familles.

[14] L'observation ainsi exprimée est le reflet d'une controverse sur la notion de responsabilisation parentale et sur les procédés qui lui sont associés. Cette controverse nourrit des réserves de principe qui sont probablement à l'origine de la paralysie constatée aujourd'hui (voir infra) dans la mise en œuvre du contrat de responsabilité parentale et du faible recours aux deux autres dispositifs étudiés.

[15] D'une manière générale, ces réserves reposent sur l'idée que le traitement des carences parentales doit relever avant tout, voire exclusivement, des actions de soutien à la parentalité et des dispositifs utilisés dans le cadre de la protection de l'enfance. En ce qui concerne le contrat de responsabilité parentale (CRP), l'examen des travaux parlementaires et des prises de position des associations de travailleurs sociaux montre que l'opposition se fonde sur la récusation de toute « aide sous contrainte » et porte plus particulièrement sur le recours, en cas de manquement - refus ou non respect du CRP-, ainsi qu'en cas d'absentéisme scolaire, à des sanctions telles que la suspension des allocations familiales.

[16] Enfin, toujours dans la perspective internationale explorée par le centre d'analyse stratégique, l'on voit que les trois dispositifs pris pour objet du présent rapport se rapprochent de deux des principaux types de mesures utilisées par les autres pays concernés :

- l'incitation ou l'obligation d'accomplir un stage ou de suivre un programme parental,
- l'engagement contractuel des parents sur des objectifs éducatifs ou des obligations de surveillance éducative.

2.2. *Rappel des textes créant trois instruments de responsabilisation parentale*

[17] Ces trois instruments, outre qu'ils visent chacun à rappeler les parents à leurs responsabilités éducatives, suivent une gradation dans les moyens d'intervention employés :

- le conseil des droits et devoirs des familles et le maire proposent aux familles des mesures d'**accompagnement** parental ;
- dans le cadre du contrat de responsabilité parentale, le président du conseil général procède par **contractualisation** avec la famille ; l'inexécution ou le refus du contrat peuvent être sanctionnés par la suspension des allocations familiales ;

⁶ Cf. fiche technique relative à la parentalité datée d'avril 2011.

- le stage de responsabilité parentale constitue le plus souvent une mesure **d'alternative aux poursuites** susceptibles d'être engagées à l'encontre de parents défaillants ; le parquet conserve la faculté de réactiver la mise en mouvement de l'action publique en cas d'inexécution, totale ou partielle, de la mesure.

2.2.1. Le conseil des droits et devoirs des familles (CDDF)

- [18] Le conseil des droits et devoirs des familles est issu de l'article 9 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance. Cet article est aujourd'hui codifié à l'article L 141-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), signe de l'intention du législateur d'en faire un instrument de l'action sociale en direction des familles. Ses principales dispositions sont les suivantes.
- [19] Le CDDF, rendu obligatoire dans les communes de plus de 50 000 habitants (article 46 de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPSI2), est créé par délibération du conseil municipal et présidé par le maire ou son représentant. Il peut comprendre des représentants de l'État (désignés par le préfet de département) dont la liste est fixée par décret n° 2007-667 du 2 mai 2007⁷, des représentants des collectivités territoriales et des personnes œuvrant dans les domaines de l'action sociale, sanitaire et éducative, de l'insertion et de la prévention de la délinquance. Il est précisé que les informations communiquées, le cas échéant, à ses membres ne peuvent être divulguées à des tiers.
- [20] Le président du CDDF le réunit afin :
- d'entendre une famille, de l'informer des droits et devoirs des parents envers les enfants et de lui adresser des recommandations,
 - d'examiner avec la famille les mesures d'aide à l'exercice de la fonction parentale susceptibles de lui être proposées.
- [21] Le CDDF est informé de la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale ou d'une mesure d'assistance éducative ordonnée par le juge des enfants. Il est consulté par le maire lorsque celui-ci envisage de proposer un accompagnement parental prévu à l'article L 141-2 (voir ci-après).
- [22] Enfin, le CDDF peut proposer au maire de saisir le président du conseil général en vue de la mise en œuvre d'une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale.
- [23] Dans une brochure intitulée « Aide à l'installation d'un conseil pour les droits et devoirs des familles », le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance présente le CDDF comme « une instance de dialogue qui exerce une fonction d'assistance aux familles en difficulté avec leurs enfants, qui prolonge les actions de soutien à la fonction parentale déjà réalisées par la commune ».
- [24] **L'accompagnement parental, à l'initiative du maire**, est issu également de l'article 9 de la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance ; il est codifié à l'article L 141-2 du CASF. Ce dispositif recoupe par sa finalité la vocation du CDDF. Il consiste en effet en un suivi individualisé au travers d'actions de conseil et de soutien à la fonction éducative. Le maire doit le soumettre pour avis au CDDF, qui lui-même est chargé « d'examiner avec la famille des mesures d'aide à l'exercice de la fonction parentale susceptibles de lui être proposées ». En pratique, l'accompagnement parental est étroitement articulé avec le fonctionnement du CDDF dont il constitue de fait le volet « mesures d'aide à l'exercice de la fonction parentale », mais il est aussi à la disposition du maire qui n'a pas fait le choix de mettre en place un CDDF (cas des communes de moins de 50.000 habitants).

⁷ Le préfet ou son représentant, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales (remplacé aujourd'hui par le directeur départemental de la cohésion sociale), l'inspecteur d'académie, le directeur départemental de la jeunesse et des sports (remplacé également aujourd'hui dans le cadre de la nouvelle organisation des services déconcentrés de l'Etat).

[25] Un accompagnement parental peut être proposé par le maire aux parents lorsque l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publique sont menacés à raison du défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire d'un mineur. Le maire vérifie cependant qu'il n'a pas été conclu avec eux un contrat de responsabilité parentale et qu'aucune mesure d'assistance éducative n'a été ordonnée par le juge des enfants ; il s'en déduit que l'accompagnement parental ne peut se superposer avec ces mesures.

[26] La circulaire n° 2011-0018 du 31 janvier 2011 du ministère de l'éducation nationale, modifiée par rectificatif du 20 avril 2011, prévoit en outre que le maire, informé par l'inspecteur d'académie des situations d'absentéisme ayant donné lieu à avertissement, peut intervenir en prenant des mesures à caractère social ou éducatif dans le cadre des compétences qui lui sont conférées, notamment par les articles L 141-1 et L 141-2 du CASF relatifs au conseil des droits et devoirs des familles et à l'accompagnement parental.

[27] La loi précise que lorsqu'un accompagnement parental est mis en place, le maire sollicite l'avis du président du conseil général et qu'il en informe l'inspecteur d'académie, le chef d'établissement d'enseignement, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales et le préfet.

[28] Lorsque les prestations familiales ne sont pas employées pour les besoins liés au logement, à l'entretien, la santé et l'éducation des enfants et que l'accompagnement en économie sociale et familiale ne paraît pas suffisant, le maire ou son représentant au sein du conseil pour les droits et devoirs des familles peut aussi, en application de l'article 375-9-2 du Code civil, saisir le juge des enfants, conjointement avec l'organisme débiteur des prestations familiales, en vue de la mise en place d'une mesure d'aide à la gestion du budget familial (placement sous « tutelle » des prestations familiales). Lorsque le maire a lui-même désigné un coordonnateur en application de l'article L. 121-6-2 du CASF, le juge des enfants peut désigner le coordonnateur pour exercer la fonction de délégué aux prestations familiales.

[29] Au terme de l'accompagnement, il est délivré aux parents une **attestation** comportant leur engagement solennel à se conformer aux obligations liées à l'exercice de l'autorité parentale. La loi ajoute que, lorsque les parents ou le représentant légal du mineur refusent sans motif légitime l'accompagnement parental ou l'accomplissent de manière partielle, le maire saisit le président du conseil général en vue de la conclusion éventuelle du contrat de responsabilité parentale. L'articulation est ainsi faite entre le dispositif de responsabilisation parentale mis en œuvre par le maire et celui qui est mis à la disposition du président du conseil général.

2.2.2. Le contrat de responsabilité parentale (CRP)

[30] Le contrat de responsabilité parentale (CRP) a été créé par la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances. Il est aujourd'hui codifié à l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles⁸.

[31] Le CRP est signé entre le président du conseil général et les parents représentants légaux du mineur concerné. D'une manière générale, il instaure un suivi éducatif et un accompagnement du mineur et de ses parents en vue de la reprise d'un cursus scolaire continu par le mineur, l'adoption d'un comportement permettant son maintien dans l'établissement scolaire et /ou la restauration pleine et entière de l'exercice de l'autorité parentale.

[32] Il peut être conclu dans les cas suivants :

- en cas d'absentéisme scolaire, tel que défini à l'article L. 131-8 du code de l'éducation, sur saisine de l'inspecteur d'académie ;

⁸ Comme on le verra plus tard, le CRP n'a pas été mis en place par les conseils généraux, sauf dans un département, le Alpes Maritimes (§3.2).

- en cas de trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire, de prise en charge d'un mineur au titre de l'article 43 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (infractions aux décisions préfectorales de « couvre-feu » applicables aux mineurs de 13 ans), ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale ; dans ces cas, le contrat de responsabilité parentale est proposé aux parents ou au représentant légal du mineur par le président du conseil général, de sa propre initiative ou sur saisine de l'inspecteur d'académie, du chef d'établissement d'enseignement, du maire de la commune de résidence du mineur, du directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales ou du préfet ;
- dans le cas d'un mineur poursuivi ou condamné pour une infraction signalée par le procureur de la République au président du conseil général en application du second alinéa de l'article L. 3221-9 du code général des collectivités territoriales et lorsque cette infraction révèle une carence de l'autorité parentale (cas introduit par l'article 46 de la loi du 14 mars 2011) ;
- à l'initiative des parents ou du représentant légal d'un mineur.

[33] Le contrat de responsabilité parentale rappelle les obligations des titulaires de l'autorité parentale et comporte toute mesure d'aide et d'action sociales de nature à remédier à la situation.

[34] L'article R 222-4-1 du CASF précise que la durée initiale du contrat ne peut excéder six mois et que, lorsque le contrat est renouvelé, la durée totale ne peut être supérieure à un an.

[35] Le même article prévoit que « *ce contrat peut également rappeler les mesures d'aide déjà mises en place par les autorités ayant saisi de président du conseil général, notamment par le responsable du dispositif de réussite éducative ou par d'autres autorités concourant à l'accompagnement de la famille et dont le président du conseil général veille à la coordination avec les mesures prévues par le contrat de responsabilité parentale* ». Ce souci de bonne coordination avec les autres dispositifs d'action sociale susceptibles d'être mis en œuvre apparaît, en effet, essentiel, comme cela sera souligné dans la seconde partie du présent rapport. C'est pourquoi il apparaîtrait justifié de modifier le libellé de cette disposition de façon à rendre le rappel des mesures d'aide déjà mises en place obligatoire, et pas seulement facultatif ou éventuel.

Recommandation n°1 : Modifier les dispositions de l'article R 222-4-1 du CASF pour rendre obligatoire dans le contrat de responsabilité parentale le rappel des mesures d'aide déjà mises en place par les autorités ayant saisi le président du conseil général.

[36] Lorsqu'il constate que les obligations incombant aux parents ou au représentant légal du mineur n'ont pas été respectées ou, lorsque, sans motif légitime, le contrat n'a pu être signé de leur fait, le président du conseil général dispose de plusieurs options⁹ :

- 1° demander au directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales la suspension du versement de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant (allocations familiales), en application de l'article L. 552-3 du code de la sécurité sociale, sauf dans les cas d'absentéisme scolaire récurrent, cas pour lesquels cette faculté est désormais réservée à l'inspecteur d'académie conformément à l'article L 131-8 du code de l'éducation ;
- 2° saisir le procureur de la République de faits susceptibles de constituer une infraction pénale ;
- 3° saisir l'autorité judiciaire (le juge des enfants) pour qu'il soit fait application, s'il y a lieu, des dispositions de l'article 375-9-1 du Code civil (mesure d'aide à la gestion du budget familial par un délégué aux prestations familiales).

⁹ Article L. 222-4-1 du CASF

2.2.3. Le stage de responsabilité parentale (SRP)

- [37] Le stage parental a été initié par certains parquets à la fin des années 1990 comme une alternative aux poursuites engagées sur le fondement de l'article 227-17 du code pénal¹⁰. Il est reconnu par une circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 13 décembre 2002, intitulée « *Politique pénale en matière de délinquance des mineurs* ». Il a été légalisé par la loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007, et c'est le décret du 26 septembre 2007, pris en application de cette loi, qui le réglemente.
- [38] Il peut être utilisé en matière correctionnelle ou contraventionnelle.
- [39] L'objectif du stage est de « *responsabiliser les parents sur leur mission d'éducation et leur apporter un soutien éducatif sur un temps limité et dans un cadre légal bien défini qui n'empêche pas sur les missions du juge des enfants en assistance éducative* » et de « *lutter contre la délinquance des mineurs, dès lors qu'elle apparaît comme une conséquence de carences familiales graves* ».
- [40] Essentiellement utilisé comme mesure alternative aux poursuites (cf. infra), le stage de responsabilité parentale, selon le vœu du législateur, peut aussi être prononcé par la juridiction de jugement à titre de peine complémentaire en vertu de l'article 227-29 7¹¹, voire à titre de peine principale en application de l'article 131-11¹².

L'article 41-1 du code de procédure pénale dispose :

« S'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits, le procureur de la République peut, **préalablement à sa décision sur l'action publique**, directement ou par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire, d'un délégué ou d'un médiateur du procureur de la République :

1° Procéder au rappel auprès de l'auteur des faits des obligations résultant de la loi ;

2° Orienter l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle ; cette mesure peut consister dans l'accomplissement par l'auteur des faits, à ses frais, d'un stage ou d'une formation dans un service ou un organisme sanitaire, social ou professionnel, et notamment d'un stage de citoyenneté, d'un **stage de responsabilité parentale** ou d'un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants ; en cas d'infraction commise à l'occasion de la conduite d'un véhicule terrestre à moteur, cette mesure peut consister dans l'accomplissement, par l'auteur des faits, à ses frais, d'un stage de sensibilisation à la sécurité routière ;(...)

La procédure prévue au présent article suspend la prescription de l'action publique.

En cas de non-exécution de la mesure en raison du comportement de l'auteur des faits, le procureur de la République, sauf élément nouveau, met en œuvre une composition pénale ou engage des poursuites. »

¹⁰ L'article 227-17 du code pénal punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende « le fait, pour le père ou la mère légitime, naturel ou adoptif, de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur ».

¹¹ « Les personnes physiques coupables des infractions prévues au présent chapitre encourrent également les **peines complémentaires** suivantes :

1° L'interdiction des droits civiques, civils et de famille, suivant les modalités définies à l'article 131-26 ; (...).

7° L'**obligation d'accomplir un stage de responsabilité parentale**, selon les modalités fixées à l'article 131-35-1 ; (...).

¹² « Lorsqu'un délit est puni d'une ou de plusieurs des peines complémentaires mentionnées à l'article 131-10, la juridiction peut ne prononcer que la peine complémentaire ou l'une ou plusieurs des peines complémentaires encourues à titre de **peine principale** (...).

- [41] L'article 131-35-1 du code pénal prévoit que, lorsqu'elle est encourue à titre de peine **complémentaire**, l'obligation d'accomplir un stage de responsabilité parentale est exécutée dans le délai de six mois à compter de la date à partir de laquelle la condamnation est devenue définitive.
- [42] Le stage de responsabilité parentale est effectué par l'auteur des faits, à ses frais, dans un service ou un organisme sanitaire, social ou professionnel. L'article 41-2 du code de procédure pénale rend possible d'ordonner la mesure dans le cadre d'une **composition pénale**, c'est-à-dire avant toute mise en mouvement de l'action publique.
- [43] Les dispositions réglementaires relatives au stage de responsabilité parentale sont prévues par les articles R 131-48 et R 131-49 du code pénal.
- [44] Le stage a pour objet de rappeler à l'intéressé les obligations juridiques, économiques, sociales et morales qu'implique l'éducation d'un enfant.
- [45] A l'occasion d'un état des lieux réalisé fin 2005 par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice sur l'application des dispositions de l'article 227-17 du code pénal et sur les stages parentaux, il était noté que les difficultés d'application de cet article tenaient à la nécessité de pouvoir caractériser une **intentionnalité** dans la soustraction aux obligations parentales. Ainsi le fait qu'un mineur fasse l'objet de multiples interpellations donnant lieu à des procédures pénales à son encontre ne constitue pas pour autant automatiquement le délit prévu par l'article 227-17 du code pénal. En revanche, cette infraction serait constituée à l'encontre de parents qui feraient obstacle à la mise en œuvre d'une mesure d'assistance éducative ordonnée par le juge des enfants. Ainsi, le fait pour un parent de ne répondre à aucune convocation des audiences du juge des enfants pourrait caractériser ce délit.
- [46] Le stage de responsabilité parentale instauré par le législateur français est à mettre en parallèle avec le **stage parental** introduit en **Belgique** par deux lois de 2006 réformant la justice juvénile. Comme le souligne le centre d'analyse stratégique dans sa note de cadrage du colloque du 21 janvier 2008 précitée, le maître mot de la réforme intervenue en 2006 de la loi belge du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction est, concernant les parents, « *la responsabilisation* ». Le stage parental peut être proposé aux parents par le parquet qui se trouve face à un jeune soupçonné d'avoir commis un fait qualifié d'infraction. Il peut être également ordonné par le juge de la jeunesse comme mesure complémentaire à une mesure imposée au mineur lui-même. Il peut uniquement être imposé à des parents « *manifestement de mauvaise volonté* » qui font preuve de « *désintérêt à l'égard des faits commis par leur enfant* », les « *nient ou minimisent* » et « *ont ainsi contribué au comportement délinquant de celui-ci* », le souci étant d'éviter « *la moindre stigmatisation et la moindre répercussion négative sur l'autorité parentale* ».
- [47] Il est à remarquer à ce propos que la loi belge fait du stage parental une mesure incidente par rapport au délit commis par l'enfant mineur, alors que la loi française, conformément au principe de la légalité des délits et des peines, s'appuie sur une défaillance propre aux parents qui constitue le fait générateur d'une infraction autonome possible du stage de responsabilité parentale.

2.3. *La place de ces trois dispositifs dans l'ensemble des actions en direction de la parentalité*

2.3.1. *Le continuum des actions en direction des parents*

- [48] Les trois dispositifs étudiés ici sont appelés à trouver leur place au sein des diverses actions déjà mises en œuvre en direction des parents.
- [49] Ces actions peuvent globalement être ordonnées selon les conditions de l'intervention effectuée auprès des familles : intervention universaliste ou ciblée sur les familles en difficulté, intervention sur la base de l'adhésion volontaire ou à caractère contraignant.

- *La protection maternelle et infantile (PMI)* : elle s'exerce par des actions universalistes d'information, de sensibilisation et de conseil, dans le cadre de missions de prévention médicale, psychologique, sociale (articles L. 2112-1 et suivants du code de la santé publique). La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance renforce la visée préventive de la protection maternelle et infantile, en essayant de détecter le plus précocement possible les situations à risque par des bilans réguliers.
- *Le soutien à la fonction parentale* : il s'est concrétisé notamment par la mise en place en 1999 des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), ainsi que par la reconnaissance institutionnelle de la médiation familiale dans le dispositif judiciaire de conciliation de parties.
- *La réussite éducative (RE)*: les dispositifs de réussite éducative sont en inscrit dans le plan de cohésion sociale du 30 juin 2004 et la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Ils visent à promouvoir l'égalité des chances pour les enfants et les adolescents des quartiers défavorisés en proposant à ceux qui sont identifiés comme fragiles un soutien individualisé personnalisé. Ils comportent des actions de soutien à leurs familles.
- *La protection de l'enfance en danger* : elle comprend un ensemble d'interventions à l'égard des familles en difficulté dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), qui, dans le cadre de la décentralisation, est devenue une compétence du département. Elle comporte notamment (article L 221-1 du CASF), outre la prévention spécialisée, des actions éducatives proposées aux familles par le président du conseil général (assistance éducative à domicile- AED, accompagnement en économie sociale et familiale). S'y ajoutent les mesures d'assistance éducative imposées par décision du juge des enfants (action éducative en milieu ouvert-AEMO, aide à la gestion du budget familial).
- *La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)* : elle s'adresse en particulier aux jeunes impliqués dans des actes de délinquance et à leurs familles. Les mesures PJJ sont également de la compétence du juge des enfants.
- *L'action pénale* : à l'égard des familles présentant des carences éducatives, elle repose notamment sur l'article 227-17 du code pénal, cité supra.

Tableau 1 : Principales caractéristiques des actions et dispositifs cités

Dispositif (textes)	Objectif Et public cible	Autorité compétente pour la décision	Mise en œuvre
PMI (protection maternelle et infantile) Loi 5 mars 2007 protection de l'enfance L.2112-2du CSP*	Prévention précoce et repérage des situations à risque Tout public	Président du conseil général	Conseil général
REAAP (réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement à la parentalité) Circulaire du 9 mars 1999 et suivantes	Soutien à la parentalité Tous parents	Partenariat Etat/CAF/collectivités territoriales (100 M € dont 75% venant des CAF)	Idem plus associations

Programmes de Réussite éducative Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale Décret en Conseil d'Etat n°2005-1178 du 13/09/2005 Décret en Conseil d'Etat n°2005-637 du 30/05/2005 Décret n° 2005-907 du 02/08/2005	Promouvoir l'égalité des chances Enfants et ados des quartiers défavorisés (et leurs parents)	Partenariat Ville/Ets scolaires/ Initiative : Etat Financement ACSé (100 M € en 2010)	Associations, éducation nationale...
Mesures éducatives préventives dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, ASE (TISF, AED, CESF, aides financières) CASF* 221-2 et 3	Accompagner sur le plan éducatif les familles en difficulté, avec leur accord	Président du conseil général	Services sociaux du CG, associations, CCAS éventuellement pour les TISF
Mesures éducatives dans le cadre de l'assistance éducative (mesure AEMO ou mesure PJJ)	accompagner les enfants (et leurs familles en difficulté éducative) sans l'accord formel de ces dernières	Juge pour enfant	-Services habilités Justice (financement conseil général) -ou personnels PJJ (financement justice)
CDDF Loi 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance Art L.141-1 du CASF*	Responsabiliser les parents d'enfants ayant commis des incivilités ou en absentéisme scolaire	Maire	Convocation du maire, accompagnement parental, orientation éventuelle vers dispositifs ASE
CRP Loi 31 mars 2006 sur l'égalité des chances L224-4-1 et s. CASF*	Responsabiliser les parents	Président du conseil général	accompagnement éducatif associatif, stage « école des parents... »
SRP Loi 5 mars 2007 PD* Art. 41-1 CPP Art. 41-2 CPP Art. 131-11 CP Art. 131-35-1 CP Art. 131-48 CP Art. 131-49 CP Art. 227-17 CP* Art. 227-29-7 CP*	Responsabiliser les parents d'enfants délinquants, suite à défaillance parentale	Procureur de la République (mesures alternatives aux poursuites) Juridiction de jugement (peine principale ou complémentaire)	Stages organisés par des associations conventionnées par la Justice

Source : Mission MEPPD.

Champ : Les actions et dispositifs cités ne comprennent pas les mesures de placement

Notes : *CSP : code de la santé publique ; *CASF : code de l'action sociale et des familles ; *PD : prévention de la délinquance ; *CP : code pénal ; *CPP : code de procédure pénale

[50] Les deux premiers dispositifs de responsabilisation parentale, CDDF et CRP, sont codifiés dans le code de l'action sociale et des familles (CASF). Ils peuvent être classés dans la même catégorie que les actions socio-éducatives relevant de la protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse.

[51] Ils s'en distinguent par le fait qu'ils s'adressent prioritairement aux parents, alors que les actions socio-éducatives sont plutôt centrées sur l'enfant. Leur spécificité tient aussi au fait qu'ils reposent sur un principe de contractualisation (cas du CRP) ou de quasi contractualisation (cas du CDDF et de l'accompagnement parental). L'action éducative dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance s'exerce, elle, soit avec l'accord des familles (cas de l'aide éducative à domicile -AED- et de l'accompagnement en économie sociale et familiale- AESF), soit sur décision du juge des enfants (cas de l'assistance éducative en milieu ouvert - AEMO - et de l'aide à la gestion du budget familial -AGBF) ; dans ce dernier cas, elle est plus contraignante que les deux dispositifs de responsabilisation parentale, même si, là encore, l'adhésion des familles est recherchée. Le plus formalisé de ces deux dispositifs, le CRP, est, par ailleurs, lui-même assorti d'une possibilité de sanction par la suspension des allocations familiales en cas de refus du contrat ou de manquement à son exécution ; cette possibilité de sanction revient à lui donner un caractère potentiellement contraignant.

[52] Quant au stage de responsabilité parentale, le SRP, il est, certes, une sanction judiciaire, mais, utilisé comme alternative aux poursuites, il s'inscrit plus dans la prévention que dans la répression. De fait, il peut constituer l'équivalent des mesures sociales d'accompagnement décidées dans le cadre du CDDF ou du CRP.

Tableau 2 : Tableau de synthèse des dispositifs selon leur degré de contrainte et leur caractère universaliste ou ciblé

Caractéristiques de l'intervention	Universaliste	Ciblée
Repose sur l'adhésion volontaire de la famille	PMI (Protection maternelle et infantile) REAAP (réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents)	Réussite éducative Mesures préventives d'aide sociale à l'enfance (ASE) : - aide éducative à domicile (AED), - accompagnement en économie sociale et familiale (AESF) Conseil des droits et des devoirs des familles (CDDF)
Contraignante		Contrat de responsabilité parentale (CRP) Stage de responsabilité parentale (SRP) Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (AGBF) Mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) Mesure dans le cadre de la Protection judiciaire de la Jeunesse (PJJ)
<i>Source : Interministérielle permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance (MPEPPD) D</i>		

2.3.2. Les relations entre les dispositifs de responsabilisation parentale et les autres dispositifs tournés vers la parentalité

[53] Les deux dispositifs de responsabilisation parentale que sont le CDDF et CRP apparaissent eux-mêmes comme alternatifs ou complémentaires des dispositifs de protection de l'enfance et de protection judiciaire de la jeunesse. Par ailleurs, ils utilisent les actions de soutien à la parentalité et de réussite éducative comme des moyens d'exécution de leurs décisions.

2.3.2.1. Des dispositifs alternatifs ou complémentaires

[54] Les dispositifs de responsabilisation parentale se présentent d'abord comme **alternatifs ou complémentaires** des dispositifs de protection de l'enfance et de protection judiciaire de la jeunesse. Ils sont également dans le prolongement des dispositifs de lutte contre l'absentéisme scolaire et le décrochage scolaire.

[55] C'est ainsi, à titre d'exemple, que dans l'échantillon de 20 dossiers de CRP examinés par la mission dans le département des Alpes-Maritimes, apparaissent 2 mesures d'AEMO en cours ainsi que 2 demandes d'AED. La pratique suivie à ce propos par les services du conseil général est conforme aux textes : l'existence d'une prise en charge en cours d'AEMO ou d'AED n'exclut pas la passation d'un CRP.

[56] Dans un autre dossier, il est fait mention de mesures antérieures d'AEMO et d'AED ainsi que de l'intervention de travailleurs de l'intervention sociale et familiale (TISF). Faute de rubrique correspondante dans les fiches récapitulatives, on ne trouve pas trace de mesures antérieures similaires dans d'autres dossiers, mais, selon les services du conseil général, la moitié des cas de CRP ont donné lieu à des mesures prises au titre de l'aide sociale à l'enfance telles que AEMO. A contrario, la moitié des cas de CRP n'ont pas donné lieu à de telles mesures, ce qui tend à montrer que le recours au CRP permet de repérer des situations non détectées dans le cadre de l'aide sociale enfance.

[57] Sur les 15 dossiers soumis au CDDF d'Orléans et examinés par la mission, 1 seul mentionne une prise en charge en AEMO antérieure, 3 font état d'un suivi par la PJJ. Dans la quasi totalité des cas (14/15), il est indiqué que la famille est suivie par les services sociaux du conseil général. Comme cela est précisé *supra* (§ 2.2.1.) dans la présentation des textes, l'existence d'une AEMO en cours exclut les mesures d'accompagnement parental à l'initiative du maire.

[58] D'une manière générale, CDDF et CRP se situent entre la protection de l'enfance et le domaine de l'action pénale. Ils trouvent leur place là où la prévention spécialisée et les dispositifs de prévention de l'aide sociale à l'enfance n'ont pu empêcher un comportement de déviance, et avant l'installation d'actes de délinquance caractérisés. Ils trouvent leur place là où l'école n'a pu enrayer l'absentéisme ou le décrochage scolaire, et avant la sanction ultime de suspension des allocations familiales.

[59] Il convient toutefois d'observer que la ligne de partage entre le CDDF et le CRP, d'une part, la protection de l'enfance et l'action pénale, d'autre part, résulte certes des principes mais aussi des charges très différentes d'un territoire à l'autre pesant sur la police et la justice. C'est ainsi que sur certains territoires la petite délinquance pourra être traitée par les dispositifs de responsabilisation parentale, mieux adaptés ou plus rapides qu'une prise en charge strictement judiciaire. Il en ira différemment sur d'autres territoires.

[60] Quant au SRP, il appartient par nature juridique au domaine de l'action pénale, mais, surtout comme alternative aux poursuites et de par son contenu, il se rattache à l'action socio-éducative et se présente comme un dernier recours pour éviter la sanction pénale.

2.3.2.2. Des dispositifs articulés entre eux

- [61] Les dispositifs de responsabilisation parentale apparaissent ensuite comme utilisateurs d'autres dispositifs : les dispositifs de soutien à la fonction parentale, tout comme les dispositifs de réussite éducative, sont utilisés comme moyens de donner suite aux dispositifs de responsabilisation parentale ; ce sont des **moyens d'exécution** de ces derniers.
- [62] À ce titre, les dispositifs de soutien à la fonction parentale et de réussite éducative constituent l'essentiel des mesures d'accompagnement parental actées par les maires à l'issue du passage des familles devant les CDDF (cf. infra en dernière partie). Le recours à des actions de soutien à la parentalité fait également partie des obligations inscrites dans les contrats de responsabilité parentale conclus par le président du conseil général des Alpes-Maritimes.

3. CES TROIS INSTRUMENTS SONT ADAPTABLES A LEUR CONTEXTE

3.1. *Le conseil des droits et devoirs des familles (CDDF)*

- [63] Selon les résultats de l'enquête par départements conduite à la fin du mois de juin 2011 par le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance, le **nombre de CDDF** a plus que doublé, passant de 102 (créés ou en cours de création) fin 2010, à plus de 230 à la fin du mois de juin 2011.
- [64] C'est ainsi que 40 % des communes de plus de 50 000 habitants (52/129) disposent maintenant (17) ou vont disposer prochainement (35) d'un CDDF.
- [65] En outre, signale le secrétariat général, 129 communes ont mis en place, par ailleurs, des dispositifs équivalents, dans l'esprit de la loi de 2007, adaptés à leurs caractéristiques propres : ainsi des cellules de citoyenneté et de tranquillité publique (CCTP) initiées à Châteaurenard et qui se développent en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (44 communes sur 963).
- [66] Pour comprendre le fonctionnement des CDDF, la mission a effectué **cinq visites sur le terrain** où elle a rencontré les principaux acteurs de ce dispositif :

- Châtenay-Malabry (32 379 hab. au 1^{er} janvier 2010) le CDDF a été créé le 16 décembre 2010. Son installation est prévue pour la rentrée 2011. En fait, il existe depuis 2008 un « conseil des familles » qui préfigure le CDDF. Le « conseil des familles » est intervenu auprès de 42 familles en 2010 ;
- Montauban (57 765 hab. en 2011) le CDDF a été mis en place en 2008 mais est tombé en sommeil. Il a été réactivé par une délibération du conseil municipal en avril 2009. Le CDDF s'est réuni à 8 reprises et a convoqué 34 familles ;
- Nice (344 875 hab. en 2008) Le CDDF a été créé en mars 2010 et installé en mai 2010. De juin à décembre 2010, il a traité 60 dossiers, et, depuis le début de l'année 2011, la moyenne mensuelle est de 20 dossiers par mois ;
- Orléans (113 257 hab. en 2008) le CDDF a été créé en novembre 2007. En 2010, il a traité 58 dossiers ;
- Saint-Omer (15 022 hab. en 2008) le CDDF a été créé en juin 2010. Il a traité une quinzaine de dossiers.

- [67] Ces sites ont été retenus, comme rappelé en introduction sur la base des critères suivants : des CDDF opérationnels, permettant de mettre en évidence les « bonnes pratiques », et diversifiés quant au milieu urbain : grande ville ou ville moyenne, existence de quartiers sensibles. Dans chacun des sites, la mission a examiné une quinzaine de dossiers (tableau 3)¹³.

¹³ Soit une proportion allant de 1/3 des dossiers passés en CDDF (Montauban) à un peu moins d'un sur dix (Nice).

Tableau 3 : Principales données relevées par la mission sur les CDDF étudiés.

CDDF Ville et date de création	Nombre de familles concernées	Faits signalés	Par qui ?
Chatenay-Malabry (32 400 hab.) Créé 16 déc. 2010 (``conseil des familles'' depuis 2008)	42 familles sur 6 mois 2011 Echantillon : 14 /42	Incivilités	<ul style="list-style-type: none"> - Chefs d'établissements : CDDF dernier recours avant le conseil de discipline (CD) - Police municipale - mairie -service social (IDSU) : 7/14 : - parents : 5/14 - bailleurs : 2/14 :
Montauban (58 000 hab.) Créé en 2008, réactivé en avril 2009	34 familles Echantillon : 13/34	Incivilités et interdictions de la circulation nocturnes des mineurs <13ans (7cas)	<ul style="list-style-type: none"> - Police municipale (10/13 dossiers examinés) (réunion bimensuelle PM PN + bailleurs)
Nice (345 000 hab.) Installé en mai 2010	60 dossiers de juin à décembre 2010 20 dossiers par mois de janvier à juin 2011 Echantillon : 15/180	Absentéisme dans le primaire (le CG s'occupe du secondaire et des cas lourds)	<ul style="list-style-type: none"> - Inspection académique : info mensuelle - et chefs d'établissement pour les exclusions en CD - 1/15 bailleur social
Orléans (113 000 hab.) Créé en novembre 2007	58 dossiers en 2010 Echantillon : 15/58	Incivilités et Absentéisme Scolaire	<ul style="list-style-type: none"> • « Service de veille éducative » (trimestriel et par quartiers) • Police municipale (4 cas /15) – les bailleurs sociaux transmettent à la police <ul style="list-style-type: none"> • - Maire-adj. : 10 cas /58 • Mères : 2/15 • Atelier de Remotivation et de Civisme (3/58)
Saint-Omer (15 000 hab.) Créé en juin 2010	3 séances* 8 familles La mission a assisté à une séance de la cellule de veille	Absentéisme scolaire exclusivement (incivilités traitées par le CCAS)	« Cellule de veille »

Source : *Observations de la Mission PEPPD*

*(16 décembre 2010 ; 24 mai 2011; 1er juillet 2011 ; une réunion prévue décembre)

[68] Pour comparer les cinq CDDF que la mission a visités, leur fonctionnement a été découpé en quatre séquences :

- la saisine du CDDF ;
- l'instruction des dossiers ;
- la présentation devant le CDDF ;
- le suivi des dossiers.

[69] On le verra, une analyse détaillée fait apparaître de nombreuses différences d'un site à l'autre, qui peuvent s'expliquer à chaque fois par le contexte local.

3.1.1. La saisine du CDDF

[70] La saisine du CDDF commence par le signalement (§ 3.1.1.1.) d'une situation ou d'un fait susceptible de révéler une carence ou des difficultés dans l'exercice de l'autorité parentale. Le signalement peut être effectué par divers acteurs locaux (§ 3.1.1.2.).

3.1.1.1. Les motifs de signalement¹⁴

[71] Plusieurs CDDF ont fait de l'**absentéisme scolaire** l'essentiel de leurs interventions.

- C'est le cas du CDDF de Nice, celui-ci n'intervient que lorsque le premier rappel à l'obligation scolaire a été effectué par l'inspecteur d'académie. La ville de Nice et le conseil général des Alpes-Maritimes qui mène lui aussi des actions de prévention sur certains établissements scolaires se sont réparti les tâches : le conseil général se charge des cas les plus lourds dans le secondaire (à partir de dix demi-journées d'absence), la ville de Nice intervient dans le primaire et en principe, dans le secondaire, dès les premières alertes (à partir de quatre demi-journées d'absence) sur les zones non priorisées par le conseil général.
- A Saint-Omer, le CDDF prend exclusivement en compte les cas d'absentéisme scolaire qui lui sont signalés par l'inspection d'académie.
- La mission a consulté plusieurs dizaines de dossiers d'absentéisme scolaire soumis aux CDDF qu'elle a visités et a pu constater que la plupart d'entre eux étaient révélateurs de familles connaissant les mêmes types de caractéristiques (monoparentalité, reconstitution familiale, situations conflictuelles importantes...) avec des parents se trouvant le plus souvent dans l'incapacité d'exercer leur autorité parentale, démontrant ainsi la pertinence de ces signalements compte tenu de l'objectif recherché.
- Ainsi, à Nice, sur les 14 dossiers d'absentéisme scolaire présentés au CDDF consultés par la mission, 9 concernaient des familles monoparentales avec, à chaque fois, une mère élevant seule son ou ses enfants, le père ayant cessé toutes relations avec ses enfants et son épouse dans 5 de ces cas.

[72] Mais la lutte contre l'absentéisme scolaire n'est pas la seule façon de parvenir à la détection précoce des carences parentales.

- Ainsi, à Montauban, le CDDF se saisit des **infractions à un arrêté municipal de 2009 qui interdit la circulation des mineurs de moins de 13 ans** non accompagnés d'une personne majeure ayant autorité sur eux entre 22 h 00 et 6 h 00 dans des secteurs ciblés par le CISPD. La mission a examiné 7 cas soumis au CDDF et a pu constater que 6 d'entre eux révélaient des situations de famille en détresse avec des adolescents en danger.

[73] Les **incivilités** constituent le second volet des signalements qui donnent lieu à la saisine du CDDF. L'emploi du terme incivilités correspond à des situations très variées.

- Parfois, c'est le comportement du mineur à l'école, dans son quartier, son immeuble... qui donne lieu à un signalement : violent, agressif, irrespectueux, provocateur, turbulent, tels sont les qualificatifs qui sont le plus souvent employés par ceux qui veulent attirer l'attention sur le cas. Ce sont parfois les mauvaises fréquentations du mineur ou son errance qui sont mises en avant.
- Les signalements peuvent aussi s'appuyer sur des faits plus ponctuels : dégradations (tags, souillures...), insultes, occupation de hall d'immeuble, alcoolisme, introduction la nuit dans un bâtiment municipal...

[74] Dans les dossiers d'incivilités que la mission a consultés, on a pu constater également qu'ils concernaient des familles en très grandes difficultés. Ainsi, à Montauban où le CDDF traite surtout des incivilités, cela concerne selon la mairie 80 % des dossiers qui lui sont soumis.

¹⁴ Il ne s'agit pas ici de signalement au sens de la législation sur la protection de l'enfance, qui fait du président du conseil général le pivot dans le recueil et le traitement des informations préoccupantes concernant les mineurs. L'article L. 226-3 indique : « Après évaluation, les informations individuelles font, si nécessaire, l'objet de signalement à l'autorité judiciaire ». La loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance réserve le terme de « signalement » à la saisine du procureur de la République, définissant ainsi un acte professionnel écrit, présentant après évaluation, la situation d'un enfant en danger qui nécessite une protection judiciaire.

[75] Absentéisme scolaire et incivilités ne sont pas pris en compte de la même façon par les 5 CDDF que la mission a visités :

- à Saint-Omer, l'absentéisme scolaire est le seul motif de passage en CDDF, les incivilités étant traitées par le centre social de la commune ;
- à Châtenay-Malabry, la mairie préfère concentrer son action sur les incivilités (y compris celles commises dans le cadre scolaire), estimant que l'absentéisme est déjà traité par le dispositif de l'éducation nationale et le PRE, mais il lui arrive de traiter également des cas d'absentéisme scolaire (élèves cumulant absentéisme et comportement perturbant le fonctionnement de l'établissement) ;
- à Nice, la ville s'est essentiellement investie dans la lutte contre l'absentéisme mais cherche actuellement à élargir l'éventail de ses actions en se consacrant davantage aux incivilités ;
- à Montauban où seules les incivilités et les arrêtés d'interdictions de circulation des mineurs la nuit étaient évoqués par le CDDF jusqu'à présent, la mairie, qui reçoit régulièrement de l'inspection d'académie des signalements d'absentéisme scolaire, est fermement décidée à s'investir dorénavant dans la lutte contre l'absentéisme scolaire ;
- à Orléans, les deux types de signalements sont pris en compte par le CDDF.

3.1.1.2. L'origine des signalements

a) **Les « signalements » d'absentéisme scolaire** proviennent bien entendu de l'Education nationale¹⁵.

[76] La circulaire du 31 janvier 2011 précisant les modalités du contrôle de l'assiduité scolaire a clarifié le processus de signalement aux élus. Celle-ci prévoit en effet la transmission, aux maires concernés, de la liste des élèves ayant donné lieu à un signalement par l'inspection d'académie (à partir de quatre demi-journées d'absence). Les élus sont invités à prendre, sur la base de ces informations, des mesures de caractère social et familial dès lors qu'il s'agit d'élèves soumis à l'obligation scolaire.

[77] La mission a pu constater que cette information était effective sur les cinq sites qu'elle a visités. Dans les villes où les CDDF traitent les problèmes d'absentéisme, les mairies ont toutefois mis en place des dispositifs de proximité qui leur permettent d'obtenir également des informations directement auprès des chefs d'établissement :

- à Saint-Omer, une convention associant la mairie, la préfecture, l'inspection académique et le procureur de la République prévoit la mise en place d'une « cellule de veille » qui se réunit régulièrement et au cours de laquelle les directeurs des écoles et les chefs d'établissements exposent en détail les situations d'absentéisme de leurs élèves ;
- à Nice, l'inspection académique a mis en place une procédure spécifique d'information et de suivi de l'absentéisme dans chaque établissement. La ville est chaque mois destinataire de ces éléments. Les chefs d'établissement transmettent également des informations et se montrent de plus en plus ouverts à l'intervention du CDDF dès lors que le premier rappel à l'obligation scolaire a été fait par l'inspection académique ;
- à Orléans, la mairie a mis en place un « service de veille éducative » qui réunit une fois par trimestre et par quartier les équipes éducatives des établissements scolaires avec les intervenants sociaux, les professionnels de l'insertion, la police nationale, la police municipale, le service de prévention médiation, la prévention spécialisée, les acteurs associatifs et les élus pour établir un état des lieux et repérer les jeunes en voie de rupture scolaire.

¹⁵ Là encore, il ne s'agit pas des signalements au sens de la législation sur la protection de l'enfance. Voir le rapport sur la lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaire, rédigé par un autre groupe de travail de la Mission interministérielle (IGAENR 2011-80, IGAS 2011-153, IGA 11-059-01)

b) Les « signalements » d'incivilités font intervenir plusieurs acteurs :

► ***Education nationale***

[78] La participation de l'éducation nationale dans le signalement des incivilités est très variable selon les sites que la mission a visités. Les signalements sont effectifs dans les villes suivantes :

- à Nice, la mairie est également informée des situations d'élèves exclus par le conseil de discipline ;
- à Orléans, le « service de veille éducative » (*cf. supra*) s'intéresse à tous les élèves dont le parcours scolaire est interrompu et prend donc également en compte les exclusions qui ont été prononcées sur la base le plus souvent d'actes d'incivilités, voire de violences. Ainsi, sur les 15 cas présentés en CDDF que la mission a examinés, 6 concernaient des élèves exclus définitivement de leur établissement scolaire et 1 signalait un jeune ayant fait l'objet de plusieurs exclusions temporaires ;
- à Châtenay-Malabry, on l'a vu, dans les établissements scolaires, c'est surtout sur les incivilités que l'accent a été mis et la mission a pu constater en étudiant des dossiers soumis au CDDF que les chefs d'établissement faisaient remonter les informations. Il est intéressant de noter que le CDDF est présenté par la mairie comme «le dernier recours avant le conseil de discipline en accord avec les chefs d'établissements» ;
- à Saint-Omer, si les problèmes d'incivilités sont abordés par les chefs d'établissement dans le cadre de la cellule de veille (*cf. supra*), il convient toutefois de rappeler qu'ils ne sont pas évoqués devant le CDDF qui ne traite que de l'absentéisme.

[79] Par contre, à Montauban, c'est la police municipale qui fait remonter les signalements d'incivilités (mais en faible nombre si l'on en juge par les dossiers que la mission a consultés) grâce à ses contacts. Dans le département du Tarn-et-Garonne, une convention relative à la prévention et au signalement des incivilités et violences commises à l'intérieur et aux abords des établissements scolaires a été signée entre la préfecture, le parquet, l'inspection d'académie, la police et la gendarmerie. Elle a pour objet de renforcer la coopération entre les signataires notamment pour permettre le dépistage précoce de certains comportements. Le rôle des maires n'est pas abordé dans ce document

► ***Police municipale***

[80] Le rôle de la police municipale dans les signalements est très variable d'un site à l'autre. Il est bien sûr réduit lorsque les CDDF sont essentiellement dédiés à l'absentéisme scolaire (Saint-Omer, Nice).

- A Montauban, la police municipale joue un rôle essentiel dans les signalements, qu'il s'agisse des incivilités ou des infractions à l'arrêté d'interdiction des mineurs de 13 ans la nuit. Ainsi, sur 13 dossiers présentés en CDDF que la mission a examinés, 10 provenaient d'un signalement de la police municipale.
- A Orléans, la police municipale participe aux signalements d'incivilités dont elle a connaissance. Sur les 15 dossiers présentés en CDDF qu'elle a consultés, la mission a relevé que 4 d'entre eux émanaien de la police municipale.
- A Châtenay-Malabry, la police municipale n'apparaît pas en tant que telle dans les signalements d'incivilités dont la mission a pris connaissance.
- A Nice, le CDDF souhaite à l'avenir davantage travailler sur les signalements de la police municipale.

► ***Police nationale***

[81] Les « signalements » d'incivilités de la police nationale sont peu nombreux (les 5 CDDF visités se situent tous en zones de compétence de la police).

- Quelques cas ont été relevés à Châtenay-Malabry et à Montauban où les deux CDDF traitent prioritairement des incivilités.

- A Orléans, la mission a constaté que l'intervenant social placé au commissariat de police, poste financé par le conseil général, ne transmettait aucun signalement au CDDF.

► **Bailleurs sociaux**

[82] Confrontés à de nombreuses incivilités, les bailleurs présentent pour les CDDF qui traitent ces problèmes des potentialités intéressantes. Leur rôle dans les signalements est parfois difficile à établir car ils n'ont pas toujours un contact direct avec le coordonnateur du CDDF.

- A Nice, le CDDF qui veut élargir ses interventions au traitement des incivilités souhaite travailler davantage sur les signalements des bailleurs sociaux. Ainsi, sur les 15 dossiers consultés par la mission, 1 provenait d'un bailleur social pour des nuisances et des incivilités d'un garçon de 15 ans. Il s'agit d'un cas intéressant de dépistage précoce car le CDDF va découvrir une déscolarisation de l'adolescent liée à des carences parentales importantes.
- A Orléans, les bailleurs sociaux font remonter leurs signalements à la police municipale qui les transmet au CDDF.
- A Montauban, les bailleurs sociaux ne font pas de signalements. Cependant une réunion a lieu tous les 15 jours entre la police nationale, la police municipale et les bailleurs ; quelques signalements sont effectués dans ce cadre par les bailleurs.
- A Châtenay-Malabry, les bailleurs font remonter quelques signalements. 2 dossiers sur les 15 que la mission a étudiés provenaient d'un signalement des bailleurs.

► **Transporteurs**

[83] Sur les cinq sites que la mission a visités, les transporteurs, pourtant confrontés, eux aussi, à de fréquentes incivilités (transports scolaires notamment), n'ont été cités à aucun moment comme partenaires des CDDF.

► **Elus**

[84] Certains élus qui sont impliqués dans le fonctionnement du CDDF ont à cœur d'effectuer eux-mêmes des signalements à partir des situations qu'ils sont amenés à connaître compte tenu des nombreux contacts qu'ils entretiennent.

- A Orléans où le CDDF a examiné 58 situations en 2010, 10 ont été présentées par le maire adjoint délégué à la tranquillité publique, la prévention, la réussite et l'intégration.
- A Châtenay-Malabry, le cabinet du maire, dont le directeur s'est beaucoup investi dans le dispositif, fait également remonter des incivilités qu'on lui a communiquées directement.

► **Acteurs éducatifs et sociaux**

[85] La remontée d'informations sur les incivilités par des acteurs éducatifs et sociaux est intéressante à souligner car elle montre leur adhésion au fonctionnement du CDDF.

- Châtenay-Malabry en constitue un bon exemple puisque sur les 14 dossiers que la mission a examinés, les services de l'Insertion et Développement Social Urbain (IDSU)¹⁶ avaient joué un rôle dans plus de la moitié des signalements. Au sein de l'IDSU travaillent les équipes municipales de réussite éducative, de prévention spécialisée et de médiation sociale et culturelle.
- A Orléans, sur les 58 situations que le CDDF a eu à connaître en 2010, 3 ont été proposées par l'Atelier de Remobilisation et Civisme.
- A Montauban, les animateurs des centres sociaux (il en existe 3 en zones prioritaires) sont amenés à effectuer des signalements, notamment lorsqu'ils sont confrontés eux-mêmes à des incivilités. Ainsi la mission a rencontré la directrice des centres sociaux qui lui a exposé de quelle façon un dossier dont elle était à l'origine avait été traité par le CDDF.

¹⁶ Association conventionnée avec la ville de Châtenay-Malabry.

► **Parents**

[86] Le signalement des enfants qui se livrent à des incivilités par leurs parents est également intéressant à souligner car dans les cas dont la mission a eu connaissance, le CDDF est conçu par eux comme un dispositif qui pourra les aider à assumer leur autorité parentale.

- A Châtenay-Malabry, sur les 14 dossiers consultés, 5 avaient été signalés par les parents des enfants auteurs d'incivilités. Dans 3 de ces cas, les parents avaient été orientés vers le CDDF par le commissariat de police qui était intervenu pour des tags sur une école maternelle et avait constaté le désarroi des parents lorsqu'ils avaient été convoqués. Dans les deux autres cas, c'est d'une part sur les conseils des services de prévention de l'IDSU, d'autre part sur ceux de la principale du collège où l'un des enfants était scolarisé que les parents ont pris contact avec le CDDF.
- A Orléans, sur les 15 cas examinés, 2 ont été signalés par des mères très inquiètes devant le comportement de leurs fils. Le coordonnateur observe que la saisine du CDDF par les familles elles-mêmes est de plus en plus fréquente.

3.1.2. L'instruction des dossiers.

[87] La phase de l'instruction des informations ainsi signalées est importante. Son objectif est double :

- il s'agit d'abord d'établir un diagnostic sur la famille qui a fait l'objet d'un signalement (§3.1.2.2.), exercice d'analyse indispensable pour prendre les bonnes décisions;
- il convient ensuite d'opérer une sélection des dossiers qui seront transmis ou non au CDDF (§3.1.2.3.).

[88] Pour accomplir ces tâches, le maire doit pouvoir s'appuyer sur un collaborateur de confiance qui va jouer un rôle de coordonnateur (§3.1.2.1.).

3.1.2.1. Le coordonnateur du CDDF

[89] La solution a priori la plus logique pour le maire consiste à désigner le coordonnateur du CLSPD comme le point de contact du CDDF. En effet, il connaît une grande partie des acteurs locaux qui seront appelés à participer au fonctionnement (même au simple niveau du signalement) du CDDF et avec lesquels il entretient déjà des relations suivies.

- C'est la solution adoptée à Châtenay-Malabry où c'est le coordonnateur du CLSPD et directeur du service de Gestion Urbaine de Proximité (GUP) de la mairie qui assume cette responsabilité.
- A Saint-Omer, le maire a confié à sa police municipale le soin d'instruire les signalements d'absentéisme scolaire qui lui parviennent de l'inspection d'académie. Parmi les éléments transmis par cette dernière figurent les coordonnées des parents que la police municipale va contacter pour leur rappeler leurs obligations et connaître les motifs de l'absence de l'enfant. Un rapport est ensuite adressé au maire, à l'inspecteur d'académie, au chef d'établissement concerné et au procureur de la République. On notera que cette démarche suffit souvent à provoquer le retour de l'enfant à l'école.

[90] Nice et Montauban ont toutefois opté pour une autre solution.

- A Montauban, c'est la directrice de la politique de la ville de la mairie qui est la coordinatrice du CDDF. Elle est aidée dans sa tâche par le directeur de la police municipale, coordonnateur du CISPD, qui recueille les signalements (rappelons qu'une grande partie d'entre eux proviennent de ses services), effectue un tri pour écarter les plus anodins ou ceux qui relèvent de la justice et saisit le conseil général pour savoir si le mineur concerné fait l'objet d'un suivi. Il transmet ensuite les éléments à la coordinatrice du CDDF qui va constituer le dossier pour le CDDF. L'avantage de cette solution est de positionner un coordonnateur plus proche, de par ses fonctions, des acteurs sociaux dont le concours est absolument indispensable pour être efficace. Cela lui a notamment été utile pour ses relations avec le conseil général : il y avait au départ une opposition de principe au CDDF de la part des travailleurs sociaux.
- A Nice, on a choisi une solution similaire. Plutôt que de désigner un cadre de la direction de la sécurité et de la protection, on s'est tourné vers le directeur adjoint de l'action sociale de la ville qui gère le service d'information sociale de proximité (point info famille), la maison des parents et des enfants, le point d'accueil et d'écoute jeunes « l'escale », la médiation familiale et le pôle d'hébergement temporaire d'urgence-astreinte communale de sécurité.
- A Orléans également, le coordonnateur du CDDF est un responsable de l'action sociale de la ville, à savoir le coordonnateur du « pôle prévention, réussite et éducation spécialisée ».

3.1.2.2. Le diagnostic des situations signalées

- [91] Une fois rendu destinataire du signalement, le coordonnateur et son équipe vont entreprendre plusieurs démarches pour établir un diagnostic sur la famille concernée.
- [92] Il s'agit tout d'abord de prendre un certain nombre de contacts (conseil général, services sociaux de la mairie, éducation nationale, justice...) pour vérifier si la famille fait ou a déjà fait l'objet d'un suivi, et, si c'est le cas, de connaître les mesures auxquelles la famille a adhéré et celles qu'elle a rejetées.
- [93] Les contacts varient d'un site à l'autre mais, dans les 5 villes, l'information est transmise au conseil général. Si ce dernier répond qu'un accompagnement social est en cours, la réaction n'est pas la même d'une ville à l'autre. A Montauban, on considère que cela n'empêche pas la saisine simultanée du CDDF afin de montrer à la famille qu'elle est connue de tous les services sociaux, ce n'est pas le cas dans d'autres sites.
- [94] Le contact avec le parquet n'est pas systématique (comme cela l'est à Saint-Omer et Nice); certains coordonnateurs prennent plutôt attaché avec la PJJ pour savoir si des mesures judiciaires sont en cours.
- [95] Le lien avec le procureur de la République présente pourtant à ce stade un avantage, il va pouvoir signaler l'éventuelle qualification pénale de certaines situations qui, dans ce cas, relèvent de sa compétence et n'ont donc pas de ce fait vocation à être soumises au CDDF. La mission a pu constater que cela pouvait être le cas pour certains dossiers d'« incivilités » faisant par exemple mention de « vols », même si ceux-ci portaient sur de faibles préjudices.
- [96] Les contacts que le coordonnateur va prendre vont également lui servir à échanger sur la situation de la famille avec les partenaires concernés.
- [97] Pour que l'approche soit la plus complète possible, certains coordonnateurs prennent contact avec la famille. C'est le cas à Châtenay-Malabry et à Nice, où le coordonnateur et son équipe organisent une première rencontre. A Saint-Omer, en cas d'absentéisme scolaire signalé, un policier municipal est envoyé en uniforme au domicile de la famille pour lui rappeler l'obligation scolaire et prendre des renseignements sur sa situation. Un rapport est ensuite transmis à la «cellule de veille» (*cf. infra*).

[98] Dans la plupart des sites, le coordonnateur rédige un rapport appelé parfois « fiche de suivi, de liaison... » qui permet d'avoir une vue synthétique du dossier. On y trouve en général :

- un bref rappel du signalement,
- des informations sur la famille,
- les éventuelles prises en charge précédentes ou en cours,
- l'analyse de la situation.

[99] A Châtenay-Malabry, ce document est porté à la connaissance de la famille qui doit y apposer sa signature.

3.1.2.3. La sélection des dossiers

[100] Le diagnostic des situations signalées va permettre d'opérer une sélection des dossiers qui seront transmis au CDDF. Le tri relève parfois de la décision du seul coordonnateur ; il est parfois effectué parfois une instance collégiale

[101] *Le tri relève parfois de la décision du seul coordonnateur.*

- A Montauban, on a vu que c'est le directeur de la police municipale qui écartait les dossiers qui lui semblaient les moins pertinents, compte tenu notamment de la faible gravité des faits. Il vérifie également si une procédure est engagée, dans ce cas, il n'y a pas passage en CDDF.
- A Orléans, c'est le coordonnateur qui propose au maire la liste des personnes à rencontrer dans le cadre du CDDF. En 2010, 26 familles ont été reçues par le CDDF, en revanche 34 ne l'ont pas été : le coordonnateur a estimé, au regard des éléments recueillis, qu'un suivi social actif en cours ainsi que l'adhésion effective des parents à leurs responsabilités étaient avérés.
- A Châtenay-Malabry, le coordonnateur travaille avec une équipe technique à l'élaboration d'un diagnostic partagé avec la famille. Il s'agit d'identifier les difficultés que celle-ci rencontre (éducatives, économiques, intrafamiliales, liées à l'intégration...) et de définir les mesures d'accompagnement qui peuvent être envisagées.
 - Si la famille les accepte, on met en œuvre ces mesures sur une période de 1 à 3 mois et un référent est désigné pour assurer un suivi du dossier. Dans cette hypothèse, le dossier n'est pas transmis au CDDF.
 - Si le diagnostic fait apparaître que la situation de la famille est trop lourde ou si aucun accord n'a pu être trouvé avec celle-ci sur les mesures à mettre en œuvre, il est décidé de passer d'une démarche de libre adhésion de la famille à une démarche plus formalisée impliquant des objectifs clairs et des obligations à respecter en transmettant le dossier au CDDF.

[102] *Parfois le tri est effectué par une instance partenariale.*

- A Nice, un « groupe de suivi » a été désigné. Il se réunit environ tous les deux mois. Il est animé par le coordonnateur du CDDF (directeur adjoint de l'action sociale) et comprend :
 - un élu municipal ;
 - un représentant du parquet ;
 - un représentant de l'inspection académique ;
 - un représentant du conseil général ;
 - un représentant de la direction de la sécurité et de la protection de la mairie.

[103] Le groupe de suivi examine les dossiers réalisés sur la base des rapports élaborés par les travailleurs sociaux (le parquet et l'inspection académique disposent de dossiers anonymisés). Après avoir fait le point sur chaque dossier, le groupe de suivi préconise :

- soit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement proposées par le coordonnateur et qui ont reçu l'adhésion de la famille. Celles-ci sont ensuite soumises à l'approbation du maire et le CDDF en sera simplement

informé. Une évaluation de la réalisation de ces mesures est prévue dans le projet d'accompagnement, le CDDF en étant avisé.

- soit la convocation du mineur et de ses parents devant le CDDF.

- A Saint-Omer, les rapports de la police municipale sur les signalements de situations d'absentéisme scolaire sont adressés à une « cellule de veille ». Celle-ci se réunit environ toutes les 6 semaines et regroupe l'ensemble des parties prenantes de la sécurité dans la ville :

- le maire et les adjoints en charge de la sécurité et de l'éducation ;
- la sous-préfète ;
- le procureur de la République ;
- la commissaire de police ;
- l'éducation nationale ;
- la police municipale ;
- la chargée de mission du CISPD ;
- la chargée de mission de la communauté d'agglomération suivant le CUCS ;
- l'adjointe (sécurité) au maire d'Aires sur la Lys où un CDDF a été créé;
- la PJJ ;
- le centre social de Saint-Omer ;
- les bailleurs sociaux

Le conseil général est invité à participer à la « cellule de veille » mais son appréciation sur ce dispositif est négative. Il reproche notamment à la « cellule de veille » d'échanger des informations à caractère nominatif sans respecter leur confidentialité.

La réunion de la « cellule de veille » se déroule en deux temps :

- un tour de table de l'ensemble des participants sur tous les points ayant trait à la sécurité au cours duquel sont abordés notamment les incivilités ;
- un examen des cas individuels d'absentéisme scolaire sur la base des signalements effectués par l'éducation nationale et instruits par la police municipale. C'est la cellule de veille qui va décider quelles sont les familles qui seront convoquées devant le CDDF. Au cours de chaque réunion, un retour est fait sur les décisions prises lors des précédentes pour évaluer leur application.

3.1.3. La réunion du CDDF

- [104] Lorsque le maire prend la décision de faire recevoir une famille par le CDDF, celle-ci est officiellement convoquée (§ 3.1.3.1.); le CDDF peut alors se réunir (§ 3.1.3.2.).

3.1.3.1. La convocation de la famille

a) Les personnes convoquées

- [105] Ce sont les parents qui sont en charge de l'autorité parentale qui sont convoqués. Ainsi, en cas de famille recomposée, le beau-père ou la belle-mère n'est pas concerné par la convocation.

- [106] En cas de séparation du couple, c'est souvent le parent qui assume effectivement l'autorité parentale sur l'enfant qui est convoqué, il s'agit dans la très grande majorité des cas de la mère.

- [107] A Montauban, la députée-maire exige, quand le couple est séparé, de rencontrer en même temps les deux ex-conjoints et demande à la police municipale d'accomplir toutes les démarches nécessaires pour parvenir à ce résultat. On notera que les familles monoparentales sont peu nombreuses à Montauban, ce qui n'est pas le cas à Nice et Châtenay-Malabry où elles occupent une place très importante dans les dossiers.

[108] Il est généralement demandé aux parents de venir avec leur enfant. Toutefois, à Orléans, les enfants n'assistent pas à la séance du CDDF. On estime en effet que l'autorité des parents pourrait être encore plus affaiblie devant leur enfant. C'est à l'issue de la réunion du CDDF que celui-ci est reçu par le coordonnateur ou/et l'élu qui a présidé le CDDF pour décider des éventuelles mesures de soutien à mettre en œuvre en sa faveur, en complémentarité avec celles qui ont été décidées pour le ou les parents.

b) La convocation

[109] Une lettre est généralement adressée par le maire ou l'adjoint qui préside le CDDF aux parents. Pour les CDDF convoqués d'urgence des moyens plus rapides peuvent être utilisés.

- La correspondance rappelle souvent de façon très synthétique les faits qui ont justifié cette convocation. Sont également brièvement mentionnés les objectifs du CDDF.
- Elle fixe l'heure, la date et le lieu de la séance du CDDF.
- Généralement, la lettre se termine par une mise en garde en cas de non-respect de la convocation.

[110] A Montauban, il est mentionné que dans cette éventualité, le juge des enfants sera saisi pour l'informer des problèmes rencontrés avec l'enfant. A Orléans, la correspondance signale que, si la famille ne se rend pas à la réunion du CDDF, il y aura saisine du procureur de la République, du juge des enfants et du président du conseil général.

c) La transmission de la convocation

- A Nice, c'est par la voie postale que la lettre est envoyée à la famille. Ce système présente un taux d'échec important puisque 30% des personnes convoquées ne se déplacent pas. On notera toutefois que parmi ces dernières, on enregistre malgré tout quelques retours d'enfant à l'école.
- A Orléans, la convocation est portée au domicile des parents par un agent de la police municipale. Ce dernier indique à la famille qu'elle peut joindre le coordonnateur du CDDF pour obtenir des informations complémentaires relatives à cette convocation (motifs, rôle du CDDF...). Le coordonnateur précise qu'avec ce système, seuls 10% des parents convoqués ne se présentent pas.
- A Montauban, la convocation est portée au domicile des parents par la police municipale, cette démarche permet de s'assurer qu'il s'agit de la bonne adresse et d'avoir un contact avec la famille. Un agent revient voir la famille 4-5 jours avant le CDDF pour lui rappeler la tenue de la réunion et s'assurer qu'elle a bien l'intention de s'y rendre. Toutes les familles convoquées se sont présentées jusqu'à présent.
- A Saint-Omer, seules deux familles ne se sont pas déplacées.

3.1.3.2. La réunion

a) La composition du CDDF

[111] La composition du CDDF varie d'un site à l'autre. Selon la loi du 5 mars 2007, il peut comprendre des représentants de l'État (désignés par le préfet de département), des représentants des collectivités territoriales et des personnes œuvrant dans les domaines de l'action sociale, sanitaire et éducative, de l'insertion et de la prévention de la délinquance. Le décret n° 2007-667 du 2 mai 2007 fixe la liste des représentants de l'Etat : ils peuvent être le préfet ou son représentant, l'inspecteur d'académie, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, le directeur départemental de la jeunesse et des sports, remplacés aujourd'hui par le directeur départemental de la cohésion sociale ou le directeur départemental des populations (§2.2.1.).

[112] A Saint-Omer, 7 personnes composent le CDDF :

- le maire;
- les 3 adjoints en charge de la santé et du social, de l'éducation et de la sécurité ;
- une conseillère municipale ;
- le chef de la police municipale (ou son adjoint) et l'une de ses collaboratrices.

On peut comprendre qu'il s'agisse d'une équipe resserrée dans la mesure où les réunions du CDDF donnent lieu à préparation dans une instance partenariale très élargie (la « cellule de veille »).

L'inspection d'académie a demandé à disposer d'un représentant au sein du CDDF, ce dernier ne traitant que les cas d'absentéisme scolaire. Il est prévu de lui donner satisfaction.

[113] A Nice, la composition du CDDF est plus large :

- le maire, président du CDDF ou son représentant ;
- les maires adjoints délégués aux affaires sociales et à la solidarité, aux sports, à l'éducation et à la jeunesse ;
- les directeurs de l'éducation, des sports, de la sécurité et de la protection de la ville ;
- le coordonnateur du CDDF ;
- le préfet et/ou ses représentants (l'inspection d'académie notamment);
- le procureur de la République ou son représentant ;
- le président du conseil général ou son représentant.

Rappelons qu'une instance partenariale (« groupe de suivi ») prépare également à Nice les réunions du CDDF.

[114] A Montauban, la composition du CDDF est réduite. Elle comprend 7 élus parmi lesquels la députée-maire, qui préside le CDDF, et plusieurs de ses adjoints. La députée maire a tenu à y faire figurer une conseillère de l'opposition. Y participent également la coordinatrice du CDDF, le directeur de la police municipale et 2 chefs de service de la mairie.

Un représentant de l'UDAF a été admis, à sa demande, à assister comme observateur aux réunions du CDDF. En fait il n'est venu qu'une seule fois.

La députée-maire envisage d'élargir la composition du CDDF en y intégrant l'inspection académique (dans la perspective du traitement de l'absentéisme scolaire par le CDDF) et la CAF.

[115] A Orléans, l'équipe du CDDF est également peu nombreuse mais elle reste ouverte à des partenaires extérieurs à la mairie :

- le maire adjoint délégué à la tranquillité publique, à la prévention, à la réussite et à l'intégration ;
- le directeur de cabinet du préfet (en fait remplacé par un des délégués du préfet) ;
- le responsable de la vie scolaire de l'inspection d'académie ;
- le directeur de l'association de l'animation jeunesse ;
- le directeur du service de prévention spécialisée de la ville ;
- le coordonnateur du CDDF.

[116] A Châtenay-Malabry, la composition du CDDF est très large. On y relève les représentants de la mairie, ceux des services de l'Etat et les nombreuses personnes qualifiées intervenant dans le domaine social, sanitaire, éducatif et de la prévention de la délinquance. En fait, la mairie ne convoque parmi les membres du CDDF que ceux qui sont véritablement concernés par les dossiers qui sont inscrits à l'ordre du jour.

b) Le déroulement de la réunion

- [117] Le CDDF est conçu, dans tous les sites, comme un espace de dialogue avec la famille. Il y a à la fois un mélange de rappel des valeurs républicaines et de soutien pour chaque cas évoqué.
- [118] Une partie de la réunion est généralement consacrée à un retour sur les faits qui ont motivé la convocation devant le CDDF et à rappeler ainsi aux parents leurs droits et leurs devoirs. Pour donner plus de poids à ce rappel à l'ordre, certains CDDF misent sur la solennité de la séance. Ainsi, à Montauban, la députée-maire est ceinte de son écharpe, la famille est reçue dans la salle du conseil, c'est le directeur de la police municipale, en uniforme, qui rappelle les faits en début de réunion. A Nice on attache aussi beaucoup d'importance à la solennité, qui a un effet positif sur les familles. Mais ce n'est pas le cas dans tous les sites : à Orléans, on estime que la famille doit être mise en confiance pour que le dialogue soit utile.
- [119] La discussion va permettre au CDDF, d'une part, de vérifier si les parents ont conscience de la gravité de la situation et des risques qu'encourt leur enfant, d'autre part, de mesurer leur volonté et leur capacité à exercer leur autorité parentale.
- [120] Une autre partie de la réunion va consister à obtenir l'adhésion des parents aux solutions préconisées par le CDDF pour rétablir leur autorité parentale.

3.1.4. La décision et le suivi de sa mise en œuvre.

3.1.4.1. Les types de mesures décidées

- [121] A l'issue de sa réunion, le CDDF peut être amené à prendre trois types de mesures : des mesures éducatives et d'accompagnement parental, en lien nécessairement avec le conseil général, un rappel à l'ordre ou des sanctions réparations (décisions administratives pour des infractions qui ne relèvent pas de procédures pénales).
- a) Les mesures éducatives et d'accompagnement parental**
- *Les types de mesures*
- [122] Les dossiers soumis aux CDDF font généralement ressortir deux types de problèmes : les difficultés des parents à assumer leur rôle et les comportements déviants des enfants. C'est donc dans ces deux directions qu'il faut agir.
- [123] Les décisions prises par les CDDF s'appuient bien entendu sur les dispositifs qui ont localement été mis en place et en priorité ceux des municipalités. L'étude des mesures décidées par les CDDF montre que celles relatives à l'aide éducative sont généralement plus nombreuses que celles ayant trait à l'assistance aux parents.
- [124] A Montauban, sur 14 dossiers étudiés, des mesures éducatives ont été décidées dans 9 cas. Il s'agissait, soit d'une inscription à un club pour la pratique d'un sport (les professionnels cherchent, en effet, à repérer les centres d'intérêt des jeunes pour leur proposer une activité individuelle ou les intégrer dans des activités collectives), soit d'un appui personnalisé pour la recherche d'un emploi ou d'un stage, soit d'une orientation vers la maison des adolescents, soit de la mise en place ou de la poursuite d'AED ou d'AEMO.

- [125] Dans 3 dossiers seulement, il est fait mention d'une aide aux parents. La commune est consciente de ses limites dans ce domaine, aussi, envisage-t-elle de mettre en place des stages de soutien à la parentalité pour lesquelles elle a sollicité et obtenu un financement du FIPD. Il est prévu que ces stages qui s'adresseront à chaque fois à 15 familles prennent la forme soit d'accompagnement individualisé (avec psychologue, médiation famille, éducation spécialisée), soit de séances collectives (elles auront lieu au centre départemental d'accès au droit) entrecoupés de deux réunions d'évaluation pour faire un bilan intermédiaire et définitif.

[126] A Saint-Omer, le CDDF est amené à décider des mesures d'accompagnement parental qui sont assurées par les assistantes sociales du CCAS. Ce dispositif reste insuffisant pour traiter les cas qui se présentent, aussi, un groupe de travail a-t-il été créé au sein de la «cellule de veille» pour l'améliorer et apporter ainsi un meilleur soutien à la famille.

[127] A Châtenay-Malabry, sur les 14 dossiers dont la mission a pris connaissance, elle a noté que 9 mesures d'accompagnement parental avaient été décidées, 10 concernant l'aide éducative. C'est l'Association Insertion et Développement Social Urbain (IDSU) qui a été désignée pour suivre la situation des familles en difficultés qui sont passées devant le CDDF : réussite éducative, accompagnement psychologique des familles...

[128] Pour aider des parents ayant à faire face à d'importantes difficultés qui ont des répercussions sur l'ensemble de la famille, les services de la mairie sont amenés à faire appel à d'autres partenaires que les services sociaux. Ainsi, on note dans les dossiers des aides pour régulariser des situations administratives, éviter une expulsion locative, la recherche d'un emploi ou l'obtention d'un nouveau logement

[129] A Orléans, les cas évoqués en CDDF peuvent être considérés comme lourds car ils sont pour la plupart déjà connus des services sociaux. A l'issue du CDDF, la famille est rencontrée par le coordonnateur ou le président du CDDF afin d'examiner les modalités de la mise en œuvre des mesures décidées. Dans les dossiers qu'elle a pu étudier, la mission a relevé les mesures d'accompagnement suivantes, plusieurs pouvant de combiner pour le même dossier étudié :

- tutorat et suivi dans le cadre de la réussite : 7
- soutien scolaire : 5
- activités sportives ou socio-éducatives : 6
- placement : 2
- réorientation de scolarisation : 5
- suivi demandé à la prévention spécialisée : 7
- accompagnement de la famille : 11.

[130] Compte tenu du nombre important d'interlocuteurs que la famille peut être amenée à rencontrer, un « référent de parcours » est désigné pour suivre sa situation.

[131] Pour la mise en œuvre de ces mesures, le CDDF d'Orléans peut s'appuyer sur deux associations : l'ASELQO (Animation sociale, Educative et de Loisirs des Quartiers d'Orléans), créée en 1991, qui emploie 140 salariés et regroupe les associations socio-éducatives (centres sociaux, centres de loisirs pour enfants, carrefour de parents...) et la branche orléanaise d'une importante association de prévention spécialisée, IPSIS-OPELIA (Institut pour la Socialisation, l'Intégration et le Soin), qui emploie des éducateurs et qui est financée à 80 % par le conseil général, au titre, précisément, de la prévention spécialisée.

[132] A Nice, la ville peut s'appuyer sur un dispositif municipal très étoffé. Là aussi, compte tenu du grand nombre de services qui peuvent être amenés à intervenir, un gestionnaire de dossier est désigné pour suivre plus particulièrement le parcours d'une famille.

► *les relations avec le conseil général*

- [133] A Nice, une charte de partenariat Etat, ville de Nice et conseil général a été signée le 24 juin 2010 pour organiser le traitement de l'absentéisme scolaire. Le CDDF et le conseil général, on l'a vu (§ 3.1.1.1), se sont répartis le traitement des cas d'absentéisme signalés par l'éducation nationale. Le conseil général est présent au CDDF et au «groupe de suivi» qui instruit les dossiers. Le conseil général transmet par ailleurs au coordonnateur du CDDF les noms des enfants absentéistes suivis par ses services dans un délai de 15 jours après leur signalement, les noms des familles pour lesquelles un contrat de responsabilité parentale a été signé et les noms des enfants pour lesquels une enquête sociale est diligentée.
- [134] Environ 20% des dossiers instruits par le CDDF donnent lieu à une saisine des services du conseil général. Il s'agit des cas les plus lourds.
- [135] A Orléans, les éducateurs d'IPYSIS-OPELIA sont financés à 80% par le conseil général. La ville voudrait récupérer le pilotage de la prévention spécialisée mais se heurte jusqu'à présent au refus du conseil général.
- [136] A Châtenay-Malabry, le conseil général est représenté au CDDF. Des contacts existent pour le traitement de certains dossiers mais la mairie s'est refusée jusqu'à présent à solliciter des contrats de responsabilité parentale, estimant que cela pourrait être de nature à briser le consensus qui existe entre les différents acteurs qui participent au fonctionnement du CDDF.
- [137] A Montauban, le coordonnateur a développé des relations avec les services du conseil général à l'occasion de la mise en place du PRE en avril 2009 dans le cadre d'une charte de confidentialité. Cela a permis de tisser des liens. Aujourd'hui, globalement, le conseil général détient une compétence principale en matière de prévention de la délinquance car il dispose des moyens les plus importants, mais une action de proximité au niveau communal est nécessaire en complément à travers les interventions des centres sociaux, du périscolaire, des centres de loisirs, du service des sports et des associations intervenant dans le cadre du PRE, du CLAS... La mission a pu toutefois constater que, dans certains dossiers, les demandes formulées auprès du conseil général pour un passage de relai se heurtaient à des réticences.

b) Le rappel à l'ordre¹⁷

- [138] Certains CDDF pratiquent un rappel à l'ordre. La mission a relevé quelques cas, mais en faible nombre, à Nice, Orléans et Montauban.
- [139] A Montauban, le rappel à l'ordre permet de conclure des situations qui révèlent des difficultés ponctuelles et qui ne nécessitent donc pas une prise en charge de la famille.
- [140] A Orléans et Nice, le rappel à l'ordre est plutôt utilisé à l'encontre des parents qui refusent d'adhérer aux mesures décidées par le CDDF.

c) La sanction/réparation¹⁸

- [141] Ces mesures sont surtout décidées par des CDDF tournés vers le traitement des incivilités.
- [142] A Montauban, c'est une pratique assez courante. Le CDDF demande ainsi à des jeunes qui s'en sont pris à un employé municipal de lui présenter des excuses publiques, ou à des enfants qui se sont soustraits à la vigilance de leurs parents de payer l'amende de l'infraction à l'arrêté couvre-feu avec leur argent de poche.

¹⁷ Ce n'est pas le rappel à l'ordre au sens de la loi du 5 mars 2007. Il s'agit là d'une démarche informelle. Un prochain rapport de la mission permanente portera sur le rappel à l'ordre et le rappel à la loi (printemps 2012).

¹⁸ Il s'agit ici de sanctions à caractère administratif pour des comportements qui ne sauraient s'analyser comme des infractions pénales. Le code pénal prévoit, en effet, la sanction-réparation.

[143] C'est surtout à Châtenay-Malabry que l'on a développé ce type de mesures pour «responsabiliser les jeunes». Sur les 14 dossiers examinés, la mission a relevé des cas de sanction/réparation dans 7 d'entre eux. Il s'agit parfois de petits travaux exécutés par des adolescents pendant leur temps libre. Ces tâches, pour lesquelles une mesure d'assurance a été prise, sont encadrées par un éducateur.

[144] Le CDDF de Châtenay-Malabry et, dans une moindre mesure, celui d'Orléans, demandent parfois aux parents ou à l'enfant de prendre devant eux des engagements à adopter des mesures pour éviter la répétition des faits qui ont motivé leur convocation. Ainsi, on relève le cas d'adultes qui s'engagent à ne plus laisser leur enfant sortir du domicile à partir de 20 h 00. Ces engagements sont mentionnés dans le « contrat d'engagement » signé à la fin de la séance (*cf. infra*).

3.1.4.2. Le formalisme de la décision

[145] La décision donne lieu, dans tous les cas, à un écrit. Dans plusieurs CDDF, ce document prend une forme contractuelle qui solennise l'engagement des parents à respecter les mesures proposées.

- A Châtenay-Malabry, un «contrat d'engagement» est signé par la famille et les membres du CDDF. Il récapitule notamment les mesures d'accompagnement qui ont été décidées et l'engagement de la famille à les respecter.
- A Montauban, un «contrat de responsabilité parentale», qui ne correspond pas à celui de la loi mais porte le même titre, est signé par la députée maire, les parents et l'enfant. Il résume les échanges avec les parents et les recommandations du CDDF avec l'engagement des parents et de l'enfant à les respecter. Une copie du document est remise à la famille. Il n'y a pas eu, jusqu'à présent, de refus de signature par les familles. Le «contrat de responsabilité parentale» est systématiquement adressé aux services sociaux du conseil général. En cas de suivi social ou éducatif en cours, contact est pris avec le travailleur social concerné afin de faire le point dans un souci de recherche de complémentarité et de cohérence d'intervention.
- A Orléans, ce document est appelé le «plan d'accompagnement parental». Il précise d'une part les actions de soutien décidées en accord avec la famille, d'autre part les engagements de chacune des parties dans sa mise en œuvre.

3.1.4.3. Le suivi de la mise en œuvre des mesures

[146] Dans tous les CDDF visités, il a été prévu un suivi des mesures décidées. Il s'agit de veiller à la mise en place effective des mesures et d'apprécier leur impact sur la famille.

[147] Dans les sites où fonctionne une instance partenariale, c'est plutôt à ce niveau que le suivi est assuré.

- A Orléans, le suivi n'est pas systématique au niveau du CDDF, par contre il l'est à celui du «service de veille éducative» pour tous les cas qu'il a signalés.
- A Saint-Omer, la «cellule de veille» refait systématiquement un point, on l'a vu, sur les dossiers qui ont été évoqués au cours des précédentes réunions. Si les engagements pris par la famille ne sont pas suivis d'effet, et dans un contexte de relations tendues avec le conseil général, le dossier est transmis au procureur de la République.
- A Nice, les actions mises en œuvre font l'objet d'une évaluation par le «groupe de suivi» dans des délais qui sont fixés dans le projet d'accompagnement.
- A Châtenay-Malabry, les actions mises en œuvre font l'objet d'une évaluation dans des délais arrêtés dans le projet d'accompagnement signé par la famille et les membres du CDDF.

- A Montauban, un suivi est assuré régulièrement par le coordonnateur du CDDF et le directeur de la police municipale. Pour les dossiers les plus sensibles, un rendez-vous avec la famille est prévu 3 mois après la tenue du CDDF pour faire le point. L'entretien se déroule en présence d'un élu siégeant au CDDF et d'un des deux agents responsables du suivi des décisions du CDDF.

3.1.4.4. La mesure de l'activité des CDDF.

[148] Les communes où la mission s'est déplacée dressent des bilans plus ou moins précis de l'activité de leur CDDF.

[149] Ainsi, à Orléans, le coordonnateur du CDDF a communiqué à la mission les éléments suivants :

- nombre de signalements avec une répartition par acteurs locaux ;
- nombre de réunions du CDDF ;
- nombre de familles reçues en CDDF ;
- nombre de familles suivies sans passage en CDDF ;
- nombre de dispositifs de soutien mis en place sur décision du CDDF.

[150] La mise en place d'un suivi est une des bonnes pratiques relevées par la mission (voir infra § 4.4.5).

3.2. *Le contrat de responsabilité parentale (CRP)*

[151] Pour étudier le fonctionnement du contrat de responsabilité parentale, la mission a visité le département des Alpes-Maritimes, seul à avoir mis en œuvre ce dispositif.

[152] Le fonctionnement du contrat de responsabilité parentale mis en œuvre par le conseil général des Alpes-Maritimes sera décrit selon les séquences suivantes :

- le signalement ;
- l'instruction du signalement ;
- la décision de mise en œuvre du CRP ;
- la mise en œuvre du CRP.

[153] Le conseil général des Alpes-Maritimes a communiqué à la mission quelques chiffres permettant de tirer un premier bilan de ce dispositif mis en œuvre depuis 2009.

3.2.1. *Le fonctionnement du contrat de responsabilité parentale (CRP)*

[154] Les textes prévoient que le contrat de responsabilité parentale (CRP) peut être proposé aux familles par le président du conseil général dès lors que se manifestent des situations d'absentéisme, de troubles portés au fonctionnement d'un établissement scolaire ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale.

[155] Le conseil général des Alpes-Maritimes a reçu, en 2010, 3325 informations répondant à ces trois situations. Il a conclu 260 CRP.

3.2.1.1. Les transmissions d'informations préoccupantes au conseil général

[156] Il s'agit bien ici des « informations préoccupantes » au sens de la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance, qui doivent être transmises à la cellule de recueillement des informations préoccupantes (CRIP) du conseil général

a) **Les types d'informations préoccupantes**

[157] Sur les 20 dossiers anonymisés de contrat de responsabilité parentale que le conseil général a mis à la disposition de la mission, 9 concernaient des cas d'absentéisme scolaire, parfois très lourds (104 demi-journées d'absences non justifiées pour l'un d'entre eux), 8 pour troubles portés au fonctionnement d'un établissement scolaire qui ont conduit à l'exclusion de 4 élèves et 3 pour absentéisme et troubles dans un établissement scolaire réunis.

[158] Les 20 jeunes concernés sont, en dehors d'un garçon de 17 ans, tous des adolescents qui sont âgés de 12 à 15 ans. On ne compte qu'une seule fille parmi eux.

[159] La moitié d'entre eux (10) sont issus de familles monoparentales ; 4 viennent de familles instables (parents en conflit notamment) ; et 2 de familles recomposées (enfants ayant du mal à trouver leur place dans la nouvelle famille).

b) L'origine des informations

[160] L'éducation nationale est le signalant principal du conseil général. Elle est à l'origine, depuis la mise en place du dispositif, de 1345 informations préoccupantes touchant 1416 enfants dont 1180 sur des cas d'absentéisme et/ou troubles portés au fonctionnement d'un établissement scolaire et 165 relatives à des difficultés liées à une carence de l'autorité parentale.

[161] Un protocole a été signé entre le conseil général, l'inspection académique et les deux procureurs de la République des TGI de Nice et de Grasse sur la transmission des informations préoccupantes.

[162] Ce protocole prévoit que la transmission des informations préoccupantes par l'éducation nationale est réalisée par les services de l'inspection de l'académie avec l'accord du directeur d'école ou du chef d'établissement.

[163] En ce qui concerne l'absentéisme, sont signalés au conseil général les élèves « absentéistes lourds » (plus de 10 demi-journées sans motif valable) dont les parents ont déjà reçu deux courriers de l'inspection d'académie demeurés sans effet. A Nice, c'est le CDDF qui prend en charge les premières alertes d'absentéisme (à partir de 4 demi-journées d'absence). La ville et le conseil général, qui est représenté au CDDF, travaillent étroitement ensemble, la mission a pu le constater dans plusieurs des dossiers qu'elle a étudiés.

[164] Le reste des « signalements » provient des maisons de solidarité départementales (MSD) (ex circonscriptions d'actions médicales et sociales CAMS). Il en existe une vingtaine répartie sur l'ensemble du département des Alpes-Maritimes.

[165] On notera que la loi LOPSSI 2 du 14 mars 2011 prévoit qu'un contrat de responsabilité parentale peut être proposé aux parents d'un mineur poursuivi ou condamné pour infraction sur la base d'un signalement transmis par le procureur de la République au président du conseil général lorsque cette infraction révèle une carence de l'autorité parentale (cf 2.2.2.). Cette disposition n'était pas encore mise en œuvre lorsque la mission s'est rendue dans les Alpes-Maritimes.

c) La transmission des informations

[166] Au sein du conseil général, c'est l'antenne départementale de recueil, d'évaluation et de traitement des informations préoccupantes (ADRET)¹⁹ qui est chargée de centraliser les signalements.

[167] L'inspection d'académie et les chefs d'établissement scolaires, lorsqu'ils souhaitent faire un signalement, doivent remplir une fiche de transmission (dont un modèle est mis à leur disposition sur internet assorti d'une notice explicative pour que le document soit renseigné aussi complètement que possible). L'ADRET peut être amenée à contacter directement l'auteur de l'information préoccupante pour demander des précisions nécessaires au traitement de la situation du mineur.

¹⁹ Nom donné à la CRIP (cellule de recueil des informations préoccupantes) dans le département des Alpes-Maritimes.

[168] Les fiches de transmissions sont adressées par télécopie à l'ADRET. En dehors des heures ouvrables, des signalements de situations de péril nécessitant la protection immédiate de l'enfant peuvent être adressées à tout moment au parquet et copie est transmise à l'ADRET pour information.

3.2.1.2. L'instruction

[169] Un tri de premier niveau est effectué pour déterminer si une prise en charge a déjà eu lieu ou est en cours. Il est intéressant de noter que les informations sur des cas d'absentéisme et de troubles au fonctionnement d'un établissement scolaire permettent souvent aux services du conseil général de repérer des situations non détectées dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. C'est ainsi que la moitié des cas pris en compte par les CRP n'avaient pas donné lieu à des mesures prises à ce titre telles que l'AED ou l'AEMO. Ces situations non repérées restaient auparavant dans le giron de l'éducation nationale.

[170] L'existence d'AEMO ou d'AED n'exclut pas la passation d'un CRP, sauf si les faits signalés ont un caractère pénal, auquel cas, l'information préoccupante est transmise au procureur de la République.

[171] En application d'une charte de partenariat signée le 24 janvier 2011 entre l'Etat, la ville de Nice et le conseil général, ce dernier transmet au coordonnateur du CDDF de la ville de Nice le nom des enfants niçois pour lesquels une information préoccupante a été adressée à l'ADRET.

[172] Après examen, le dossier est transmis soit au parquet (environ 20% des cas), soit aux travailleurs sociaux du conseil général (64% des cas). Dans 16% des cas, les familles sont déjà connues et prises en charge²⁰.

[173] Dans la seconde hypothèse, cas le plus fréquent, le dossier est transmis par le service social du conseil général à la maison de la solidarité départementale (MSD) territorialement compétente (en fonction du lieu de résidence de la famille qui a fait l'objet de l'information préoccupante). C'est elle qui va être chargée d'évaluer la situation de la famille et d'apprécier l'intérêt de mettre en œuvre un contrat de responsabilité parentale.

[174] Le ou les travailleurs sociaux désignés par le responsable de la MSD vont prendre attaché très rapidement (en principe dans les 5 jours) avec les parents pour procéder à cette évaluation.

3.2.1.3. La décision de mise en œuvre d'un CRP

[175] Si, après l'évaluation, la mise en œuvre d'un contrat de responsabilité parentale paraît justifiée, c'est la maison de la solidarité départementale (MSD) qui en fait la proposition aux parents en leur expliquant les modalités d'intervention et des engagements et les objectifs à atteindre.

[176] La MSD remplit une fiche d'identification qui résume brièvement la situation de la famille et les faits qui sont à l'origine du signalement. La proposition de contrat est ensuite notifiée à la famille soit au cours d'un entretien, soit par voie postale. Les parents disposent d'un délai de 15 jours à compter de la notification pour donner leur accord ou, en cas de désaccord, faire part de leurs observations et des motifs justifiant leur refus.

[177] En cas d'acceptation, les parents sont convoqués²¹ pour signer les deux exemplaires du contrat qui sont adressés, avec la fiche d'identification, au service social départemental pour les soumettre à la signature du président du conseil général. Un des exemplaires signés est renvoyé à la famille, accompagné d'une lettre signée par le président du conseil général, pour lui expliquer que « la signature de ce contrat de responsabilité parentale l'engage à une participation active et assidue dans le cadre des objectifs de travail fixés avec elle ».

²⁰ Source : bilan établi par le conseil général.

²¹ En cas de séparation, ce sont les deux parents qui doivent signer le contrat en leur qualité de détenteurs de l'autorité parentale

[178] Le président du conseil général adresse également un courrier au chef d'établissement scolaire qui est à l'origine du signalement et à l'inspecteur d'académie pour les aviser de la signature du contrat de responsabilité parentale.

[179] La coordonnatrice du CDDF de Nice est également avisée par les services du conseil général du nom des familles niçoises pour lesquelles un contrat de responsabilité parentale a été signé.

3.2.1.4. Le contenu du CRP

[180] Le contrat de responsabilité parentale mentionne les identités du ou des parents et de l'enfant concerné. Il comprend, dans sa dernière version, 9 articles qui concernent notamment :

- *l'objet* : il varie en fonction de l'information préoccupante qui a été transmise (absentéisme et/ou troubles au fonctionnement d'un établissement scolaire) ;

- *les obligations générales* du ou des détenteurs de l'autorité parentale et du conseil général des Alpes-Maritimes : on y rappelle, pour les parents, les termes des articles 371 et suivants du code civil sur l'autorité parentale et, pour le conseil général, ses missions d'aide sociale à l'enfance et à la famille ;

- *les engagements parentaux* : le document énumère les objectifs visés pour l'accompagnement de la famille en fonction des deux situations. Pour l'absentéisme, 5 objectifs sont énumérés, 4 concernent l'enfant et 1 la famille. Le document prévoit un éventuel 6^{ème} objectif à rajouter en fonction de la situation préoccupante signalée. Pour les troubles au fonctionnement d'un établissement scolaire, les objectifs sont au nombre de 4 ; 3 concernent l'enfant, 1 son ou ses parents. Le document prévoit la possibilité d'en rajouter un 5^{ème} si la situation s'y prête ;

- *l'école des parents* (cf. *infra*) : cette partie a été rajoutée dans les contrats les plus récents après la création, dans les Alpes-Maritimes, des deux écoles des parents les 24 avril et 17 septembre 2010. Il y a eu deux versions successives de ce passage du CRP. Dans la première, le président du conseil général propose aux parents leur participation à une session de l'école des parents, dans la seconde, il est écrit que le ou les parents accepte(nt), d'une part, de participer à une session de l'école des parents, d'autre part, d'être orienté(s), si nécessaire, vers les travailleurs sociaux pour une aide adaptée en lien avec des difficultés liées à l'alphabétisation, au soutien budgétaire, au logement, au soutien à la parentalité ;

- *les sanctions* : en fin de contrat, il est précisé qu'en cas de non respect du contrat ou de refus de signature, le président du conseil général peut demander la suspension du versement de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant. De fait, cette mesure n'a jamais été mise en œuvre jusqu'à présent par le président du conseil général.

3.2.1.5. La mise en œuvre du CRP

[181] La mise en œuvre du contrat de responsabilité parentale comporte deux volets pour la famille : d'une part, une série de rencontres avec des psychologues, d'autre part, une participation à une session de l'école des parents.

► Les rencontres avec des psychologues

[182] Dans des délais très brefs²² les dossiers sont confiés à quatre associations spécialisées dans le soutien à la parentalité qui emploient des psychologues et avec lesquelles le conseil général a passé une convention.

[183] L'association prestataire est saisie en fonction du lieu de résidence de la famille et reçoit la fiche d'identification qui a été rédigée par le ou les travailleurs sociaux qui ont procédé à l'évaluation de la situation de la famille avant la signature du contrat.

²² Les services du conseil général se montrent soucieux de la prise en charge très rapide des familles en difficulté.

[184] Le contrat de responsabilité parentale est conclu pour une période de 6 mois qui comprend trois phases :

- une phase diagnostic ;
- une phase traitement ;
- une phase autonomisation.

[185] L'aide apportée se concrétise par des rencontres avec les psychologues de l'association. Les parents et l'enfant sont reçus en entretien ensemble et/ou seuls. Les rencontres sont intenses au cours du premier mois (6 heures d'entretiens).

[186] La mise en œuvre du contrat de responsabilité parentale est suivie par la maison de solidarité départementale compétente. L'association prestataire lui adresse, ainsi qu'au service social du conseil général, un compte rendu synthétique de chaque entretien par mail, un suivi mensuel sur la base d'un document type et un bilan à la fin de la mesure.

[187] Les bilans font apparaître :

- le nombre d'entretiens réalisés avec les rendez-vous non honorés ;
- des appréciations sur l'évolution du comportement et de l'état d'esprit des parents et de l'adolescent ;
- l'évaluation du comportement de l'enfant par l'établissement scolaire.

[188] Le bilan final se termine par des préconisations du psychologue notamment sur la pertinence de renouveler ou non le CRP si c'est le premier. Même si le renouvellement n'est pas proposé, l'association peut préconiser une prolongation du suivi de l'enfant ou des parents par la mise en œuvre de certaines mesures d'aide éducative ou parentale.

[189] En cas d'absentéisme, le premier but assigné au contrat de responsabilité parentale est la rescolarisation des enfants. Sur les 8 dossiers de CRP arrivés à leur terme et ayant pour objet l'absentéisme que la mission a consultés, on a pu constater un retour à l'assiduité scolaire allant de pair avec une remotivation dans 5 cas.

[190] Dans la plupart de ces dossiers, la mission a noté la recherche d'une complémentarité avec l'éducation nationale, avec des chefs d'établissements qui cherchent à soutenir le retour de l'élève en mobilisant les moyens nécessaires.

► L'école des parents²³

[191] L'école des parents s'adresse prioritairement²⁴ aux parents signataires d'un contrat de responsabilité parentale. Leur participation constitue, on l'a vu, une des obligations du CRP. Le passage des parents par l'école des parents se fait au cours du déroulement du contrat.

[192] L'objectif de l'école des parents est, d'une part, d'aider les parents à retrouver le moyen d'exercer leur autorité parentale, d'autre part, de renouer avec l'institution scolaire avec laquelle ils ont très souvent perdu tout contact. L'essentiel n'est pas de les stigmatiser mais de les impliquer dans le retour de leur enfant à une scolarité normale.

[193] Chaque session se décompose en trois séances d'une demi-journée chacune, espacées de 15 jours. Les parents qui y participent sont en général de 5 à 10, 15 étant le maximum admis.

²³ Il s'agit d'une structure spécifique au département des Alpes-Maritimes et non d'une école des parents au sens de la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs (Fnepe).

²⁴ Les services du conseil général souhaitent que l'école des parents soit également ouverte à des familles non signataires d'un CRP mais en demande d'aide et d'information.

[194] La première séance est consacrée à la notion de responsabilité parentale. Lors de la seconde est abordé le rapport entre l'adolescent et ses parents. La troisième porte sur la connaissance de l'institution « éducation nationale » et notamment sur la communication avec l'espace numérique de travail, un lien qui permet aux parents et à l'élève d'entrer en relation avec l'établissement. Il s'agit d'une nouvelle approche pour une meilleure compréhension du travail du collégien et de son environnement : emploi du temps, cahier de texte, bulletin de notes, règlement intérieur de l'établissement, conseils de classe...

[195] Les sessions de l'école des parents sont animées par des professionnels médico-sociaux du conseil général (responsables de MSD, éducateurs, psychologues de PMI) ainsi que de l'éducation nationale (conseillers principaux d'éducation, principaux de collège, conseillers d'orientation, assistantes sociales, infirmières). L'animateur est un responsable des maisons de solidarité départementale du conseil général.

[196] L'examen des dossiers de CRP a permis à la mission de constater qu'il était difficile de mobiliser les parents sur la participation à ces sessions. Sur les 19²⁵ cas, 7 parents n'y ont pas participé.

[197] Ces difficultés s'expliquent pour plusieurs raisons :

- les séances ont lieu le samedi matin et il est difficile pour les mères qui assurent seules la charge de la famille de se libérer ;
- certains parents ont du mal à s'exprimer en français ;
- souvent en grandes difficultés, des parents refusent d'« affronter le groupe des autres parents ».

[198] Mais l'examen des dossiers révèle également un réel enthousiasme exprimé par certains parents qui ont participé aux trois modules de la session. L'école des parents leur a permis d'exprimer les difficultés qu'ils rencontraient et d'échanger entre eux ainsi qu'avec d'autres pères et mères qui, confrontés aux mêmes situations, participaient à ces sessions sans aucune obligation.

3.2.2. Le bilan du CRP dressé par le conseil général

[199] Les responsables des services du conseil général que la mission a rencontrés ont tous déclaré que les travailleurs sociaux, au départ très réticents compte tenu de la polémique entretenu sur la possibilité – au demeurant jamais utilisée jusqu'à présent – pour le président du conseil général de suspendre le versement des allocations familiales, acceptent désormais la formule du contrat de responsabilité parentale. Ils estiment en général que l'accompagnement par des psychologues offre des compétences que les travailleurs sociaux n'ont pas alors qu'elle est nécessaire pour traiter les cas rencontrés. Ils sont également satisfaits du travail des associations mandatées qui ont une capacité de réaction rapide et ont bien trouvé leur place dans le dispositif.

- 260 CRP (dont 18 ont été renouvelés ont été signés en 2010 et 2011 (chiffre arrêté au 30 avril 2011).
- 168 sont arrivés à leur terme et 92 étaient en cours lorsque les chiffres ont été arrêtés.
- Parmi les 260 CRP, 115 correspondent à une situation d'absentéisme, 82 pour troubles au fonctionnement d'un établissement scolaire et 63 pour absentéisme/troubles.
- 190 concernent des garçons et 70 des filles. La très grande majorité se situe dans une fourchette de 11 à 16 ans.
- Dans 167 cas, il s'agit de familles monoparentales, dans 29 cas de familles recomposées et 64 sont des familles nucléaires mais souvent affectées par une grande instabilité.

²⁵ L'un des CRP étudiés avait été conclu avant la création de l'école des parents.

[200] Une étude portant sur 88 dossiers réalisée conjointement par l'éducation nationale et le conseil général a permis de constater que le CRP avait connu une conclusion positive pour 40 d'entre eux, la situation de l'enfant et de sa famille ayant évolué de façon favorable. Mais on observe aussi, au vu de ce bilan, la difficulté d'évaluer l'impact réel des contrats de responsabilité parentale puisqu'il n'a pas été possible, pour un grand nombre d'entre eux, de formuler une appréciation dans un sens positif ou négatif.

3.3. *Le stage de responsabilité parentale (SRP)*

[201] C'est un instrument dont la mise en œuvre reste encore aujourd'hui embryonnaire. Peu de tribunaux y recourent et il est utilisé principalement comme alternative aux poursuites, comme le montrent les chiffres en annexe.

[202] La mission a étudié *in situ* la pratique de trois tribunaux de grande instance dont le parquet s'est attaché à mettre en place des stages de responsabilité parentale : Paris, Reims et Meaux. À chaque fois, elle s'est entretenue longuement avec le procureur, éventuellement le substitut chargé des mineurs et un juge des enfants, et, lorsque cela était possible (à Reims), le délégué du procureur de la République et les représentants de l'association chargée d'organiser et d'animer les stages. A Meaux et à Reims, elle a pu étudier aussi, de façon anonymisée, des échantillons de dossiers représentatifs.

3.3.1. Origine du recours au SRP

[203] L'intérêt pour le dispositif est lié à la politique des parquets et à l'investissement de chaque procureur en matière de prévention de la délinquance.

[204] C'est ainsi, par exemple, qu'à Reims, le SRP a été mis en place au tribunal de grande instance après que le procureur a constaté que la délinquance des mineurs était supérieure de deux à trois points à la moyenne nationale. La préoccupation du procureur a rencontré celle des élus de la ville, qui s'interrogeaient sur la possibilité d'apporter une aide à des parents faisant preuve de carences éducatives. Un débat s'est instauré entre le procureur de la République, le maire, les associations, les représentants de l'éducation nationale et de la police. Finalement, après deux expérimentations, des stages d'aide à la parentalité ont pu être mis en place en recourant aux fonds de la politique de la ville (voir plus loin).

[205] A Meaux, le recours au SRP était motivé par la volonté du parquet de participer à la lutte contre le grand absentéisme scolaire (voir infra).

[206] A Paris, à partir de 2007, à la suite de graves incidents avec des jeunes à la gare du Nord, le parquet s'est penché sur les causes du développement du phénomène des bandes, et une réflexion a été engagée sur le rôle des parents et leurs responsabilités dans le cadre de procédures concernant des mineurs (certains jeunes sont très régulièrement mis en cause), la préférence étant donnée à des mesures permettant d'éviter les voies pénales classiques.

[207] C'est dans ce contexte qu'il a été décidé d'utiliser le SRP comme alternative aux poursuites éventuelles sur la base de l'article 227-17 du code pénal (l'utilisation comme peine est exclue par ce parquet) et sur le fondement d'une enquête dont l'objet est d'établir juridiquement l'existence d'un délaissement du mineur.

[208] Pour le parquet de Paris, le SRP a un double intérêt : permettre aux familles de réinvestir le champ éducatif et conduire une action inter institutionnelle (cf *infra*). Le SRP doit s'analyser comme une mesure se situant à mi-chemin entre la répression et la restauration de l'autorité parentale, avec un souci de protection de l'enfance. C'est la raison pour laquelle, selon le procureur, le SRP ne peut s'inscrire que dans le champ de l'alternative aux poursuites. Le parquet le définit d'ailleurs comme étant « au carrefour du judiciaire et de l'éducatif » puisqu'il s'agit d'aider les familles tout en maintenant un cadre coercitif. Or, l'une des difficultés à laquelle se heurte le parquet de Paris est la caractérisation de l'infraction définie par l'article 227-17 du code pénal. Jusqu'à quel point peut-on avoir une conception extensive de la notion de délaissé de mineur ? Tel est le problème.

[209] En revanche, pour ce qui concerne la légitimité de l'action du parquet dans un domaine que d'aucuns pourraient considérer comme ne relevant pas du droit pénal, il suffit de rappeler que l'action du parquet n'est pas seulement répressive ; elle est aussi préventive.

3.3.2. Qualification juridique du stage de responsabilité parentale

[210] Dans les trois tribunaux visités, le SRP est utilisé exclusivement comme alternative aux poursuites, et non comme peine complémentaire. Le recours au stage dans le cadre d'une composition pénale²⁶ ne s'est pas beaucoup présenté lors des investigations de la mission. Le cas le plus fréquent est la décision de rappel à la loi sous condition de l'exécution d'un SRP.

3.3.3. Les cas dans lesquels le parquet décide de recourir au SRP

[211] Le recours au SRP s'inscrit dans les cas suivants : le défaut d'assiduité scolaire, l'abandon moral et matériel, les violences intrafamiliales sur mineurs (coups, « corrections »...). Ces hypothèses correspondent à l'interprétation donnée par les parquets au délit visé à l'article 227-17 du code pénal. En ce qui concerne l'absentéisme scolaire, la circulaire n° 2011-0018 du 31 janvier 2011 du ministère de l'éducation nationale, intitulée « *Vaincre l'absentéisme* » prévoit qu'en cas d'absentéisme persistant, l'inspecteur d'académie peut saisir le procureur de la République qui juge des suites à donner. S'agissant notamment de lutter contre la délinquance des mineurs, l'usage du SRP, en-dehors de l'absentéisme scolaire, suppose un comportement délictueux, pré-délictueux ou violent de la part des enfants mineurs concernés et l'existence d'un lien de causalité entre lui et le mode éducatif donné par les parents, susceptible alors d'être à l'origine des errements du mineur.

- À Reims, la mission a eu à connaître les trois types de délits précités, étant précisé que s'agissant des violences sur mineurs de 15 ans, elles n'étaient éligibles au SRP que lorsqu'elles étaient ponctuelles et de faible gravité.
- A Meaux, deux cas étaient envisagés par le procureur au départ : les violences intra familiales vis-à-vis des enfants (administration par les parents de « corrections », coups etc.) et le grand absentéisme scolaire couvert par les parents²⁷ (ce sont en général des enfants qui restent à domicile avec l'assentiment de leurs parents). Pour ce qui concerne l'absentéisme scolaire, il n'y a eu jusqu'à présent aucun signalement par l'éducation nationale. Il s'ensuit que toutes les mesures de SRP ne sont aujourd'hui préconisées que pour des faits de violence intra familiales, à l'exclusion des abus sexuels.
- À Paris, le public visé par le SRP a évolué au fil du temps. Le SRP a eu vocation à s'appliquer d'abord au phénomène de bande, puis, à la suite de sa décélération, le parquet a

²⁶ La composition pénale est l'une des dispositions prévues par l'article 41-2 du code de procédure pénale qui permet au procureur de la République de proposer au mis en cause, avant toute mise en mouvement de l'action publique, une mesure permettant à ce dernier d'éviter un renvoi devant le tribunal. La composition pénale suppose que celui auquel elle est proposée reconnaîsse sa culpabilité. Cette mesure figurera sur son casier judiciaire.

²⁷ La circulaire du 13 décembre 2002 précitée prévoit l'application de l'article 227-17 du code pénal en cas d'absentéisme chronique et lourd.

proposé le SRP dans les cas de mineurs commettant des actes de violence en groupes et enfin à propos des multi-réitérants.

[212] Les agissements de tels mineurs sont très souvent corrélés avec une déscolarisation et avec une fréquentation tardive et nocturne des rues.

[213] Pour se placer dans le cadre de l'article 227-17 du code pénal (cas de délaissement matériel et moral), il faut aussi établir l'intentionnalité de la part des familles : le fait notamment de ne pas se rendre aux convocations de la justice permet de caractériser l'intentionnalité passive. Pour les moins de 13 ans, le critère est la carence parentale avérée, pour les plus de 13 ans, c'est l'attitude des parents favorisant le passage à l'acte de leurs enfants.

3.3.4. Familles concernées

[214] Les familles concernées n'ont pas de caractéristiques particulières, même si elles sont le plus souvent monoparentales, recomposées ou couples parentaux en difficulté ayant affaire à des adolescents eux-mêmes en crise.

[215] A Paris, le parquet a observé que 82 % des familles retenues pour le SRP sont déjà connues des services sociaux en assistance éducative ; ce sont des familles « en bout de course » pour lesquelles le SRP apparaît comme un dernier recours.

[216] Selon le parquet, 46 % des familles sont monoparentales au sens strict, c'est-à-dire dont l'un des géniteurs a rompu définitivement et durablement tout contact, de quelque nature que ce soit, avec l'autre parent et avec l'(es) enfant(s). Il convient d'ajouter à ce pourcentage les familles «organisées en monoparentalité » où persiste, même de manière sporadique ou matériellement, la présence de l'autre parent.

[217] De plus, 80 % des familles prises en charge au titre du SRP sont d'origine étrangère, essentiellement d'Afrique sub-saharienne.

3.3.5. Mise en œuvre des stages par le parquet

[218] A la lecture des dossiers qu'il lui a été donné de consulter, la mission relève l'importance des délais, de plusieurs mois, qui s'écoulent généralement entre la commission des faits qui ont provoqué le recours au stage et la participation effective à celui-ci.

[219] Cependant, à Paris, ce n'est pas un fait précis qui est déclencheur. La mise en œuvre du SRP est subordonnée à une enquête décidée par le parquet pour des procédures concernant des mineurs, qu'ils aient moins ou plus de 13 ans. Dans le temps de l'enquête sur le mineur, le parquet évalue s'il est opportun d'étendre l'enquête aux parents eux-mêmes. Ces procédures sont traitées soit dans le cadre de la permanence, soit par courrier.

[220] Il se peut aussi que l'action du parquet soit guidée par des agissements de mineurs dont le TPE (tribunal pour enfants) a eu à connaître et dont il est patent qu'ils sont en lien avec des problématiques familiales.

[221] Les magistrats du parquet de Paris, qui sont sectorisés (9 secteurs), procèdent à un tri des cas à partir de l'étude du profil des mineurs signalés, puis la sélection des cas retenus pour le SRP est arrêtée par le substitut, chef de la section « parquet des mineurs ».

[222] Celui-ci saisit d'une enquête exhaustive le commissariat central compétent. Le chef de service attribue cette enquête au pôle de la famille (il en existe un dans chacun des commissariats centraux des arrondissements parisiens). L'enquêteur procède à l'audition des parents, du mineur lui-même, d'un membre de la communauté scolaire et d'une personne référente au sein de la famille (par exemple, le frère ou la sœur aînés). Cette enquête se caractérise par sa rapidité. Il s'agit là d'une exigence forte du chef de la section « parquet des mineurs » afin de rendre cohérente la réponse par rapport au temps de la commission de l'infraction ou du comportement délinquant du mineur.

[223] Puis la famille et le mineur sont convoqués au Palais de justice par le délégué du procureur pour rappel à la loi et présentation du SRP. Une deuxième convocation à un rendez-vous avec l'association « Jeter l'@ncre » à la MJD est envoyée dans les meilleurs délais (2 à 3 jours) pour le démarrage du stage.

[224] La famille est convoquée dans les dix jours pour le rappel à la loi. Si la famille ou le mineur ne défère pas à la première convocation, le parquet procède à délivrance systématique d'une nouvelle convocation. Cependant, force est de constater qu'il y a très peu de cas de carence des familles (moins de 20 %). De même, il y a peu de défaillance des familles en cours de stage.

[225] A l'issue du stage, le rapport de stage est adressé au substitut sectoriellement compétent pour connaître du mineur. Le chef de la section « parquet des mineurs » transmet ce rapport au juge des enfants.

3.3.6. Organisation des stages

[226] Comme il a été indiqué supra au 1.1.2.3., l'article 41-1 du code de procédure pénale dispose que « le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique, directement ou par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire, d'un délégué ou d'un médiateur du procureur de la République :... 2° orienter l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle ; cette mesure peut consister dans l'accomplissement par l'auteur des faits, à ses frais, ... d'un stage de responsabilité parentale... ».

[227] Conformément à ces dispositions, les trois procureurs rencontrés ont confié l'organisation et la gestion des stages de responsabilité parentale à des associations à vocation sociale. À Reims, l'association désignée est la « *Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence* », association connue dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance²⁸. A Meaux, il s'agit de l'association « *Respect* ». À Paris, c'est l'association « Jeter l'@ncre », entièrement composée de bénévoles.

[228] De même, un délégué du procureur est chargé de la mise en œuvre des mesures de stage ; c'est notamment à lui qu'il incombe de convoquer les familles et de leur proposer un stage de responsabilité parentale en leur en expliquant le principe et les modalités. À Meaux, le délégué du procureur est lui-même directeur de l'association.

3.3.7. Déroulement et contenu des stages

[229] Les paragraphes suivants décrivent le déroulement des stages dans chacun des trois tribunaux visités. A Reims et Meaux, les stages sont conçus sur un mode à la fois individuel et collectif, sur un mode purement individuel à Paris.

[230] À Reims, le stage comprend quatre séquences principales, du vendredi au vendredi, et se déroule toujours à la maison de la justice et du droit (MJD).

- L'introduction du stage est effectuée par le substitut du procureur de la République, avec la participation d'un avocat et d'un psychologue. Le sujet abordé est « *qu'est-ce que la responsabilité parentale ?* ». Des groupes de paroles sont constitués et chaque parent présente sa famille. Au fil de l'entretien, l'avocat retient des situations qu'il exploite de manière croisée.
- Lors de la deuxième demi-journée, le médecin tient le rôle principal sur le thème de « *la santé* » (il s'agit de savoir ce que signifie cette notion pour les participants).
- La troisième demi-journée est animée par l'assistante sociale et un responsable de l'éducation nationale des exemples sont présentés ; chaque encadrant présente son rôle dans l'école ; l'accent est mis sur le cas des élèves décrocheurs.
- La quatrième demi-journée est dédiée à la remise en cause du fonctionnement familial ; elle est animée par une éducatrice de l'association et le psychologue.

²⁸ Le parquet estime indispensable que, le cas échéant, l'association effectue en même temps l'AEMO et le SRP.

- Enfin, dans un cinquième temps, un entretien individuel a lieu, au cours duquel il est proposé des aides ciblées et demandé aux familles des engagements moraux : honorer des rendez-vous au centre médico-psychologique, au service social de secteur, au centre médico-psycho-pédagogique, au centre d'information et d'orientation, etc.

[231] De 2006 à 2011, 93 mesures individuelles de SRP ont été prononcées par le parquet de Reims, onze stages ont été organisés de 2006 à 2010. Le procureur fait preuve d'une grande tolérance en cas d'absence au premier stage et il arrive qu'un parent effectue plusieurs fois un SRP, car il est jugé essentiel, pour le succès de la mesure, que l'intéressé suive la totalité du stage.

[232] A Meaux, le stage se déroule en trois phases :

- -les familles sont reçues par deux délégués du procureur dans les locaux de l'association (plusieurs familles par session);
- -un entretien individuel a lieu au siège de l'association ;
- -une synthèse est faite dans les locaux de l'association avec l'ensemble des familles participant à la session.

[233] À noter qu'il est donné instruction au délégué d'alerter le procureur si des problèmes familiaux importants sont révélés lors de ses contacts avec les familles, afin de provoquer une éventuelle évaluation par l'aide sociale à l'enfance ou une saisine du juge des enfants

[234] A Paris, la durée du stage est de 6 semaines. Par rapport à Reims et Meaux, la pratique du SRP à Paris se distingue par une période de suivi à l'issue du stage et une volonté de coopération inter-institutionnelle.

[235] Selon le constat fait par l'association, le dysfonctionnement comportemental du jeune correspond le plus souvent à une perte de liens familiaux et un surinvestissement avec ses pairs à travers la bande ou le groupe. Dans le stage, on travaille donc essentiellement sur l'autorité parentale, qui est l'axe fort, à partir des ressources et des capacités parentales.

[236] Il y a deux types d'intervenants : 2 modérateurs (travailleurs sociaux, médiateurs, juristes) ; 2 référents pédagogiques. Un psychologue intervient auprès des intervenants et non directement auprès de la famille.

[237] Le programme du stage, dit programme parental, comprend cinq entretiens successifs de 2h30 avec la famille dans les locaux de la MJD. Ces entretiens suivent une progression. Il est ainsi demandé lors d'une séance de réaliser un objectif pour la séance suivante (par exemple, il est demandé à des parents séparés et dont les rapports sont conflictuels d'organiser un repas commun).

- Au premier entretien participent famille et enfant ainsi que modérateurs et référents pédagogiques.
- Au deuxième entretien participent le seul mineur et les deux référents pédagogiques afin d'effectuer un travail d'autoévaluation..
- Le troisième entretien, ciblé sur l'intimité familiale, concerne les parents seuls et les modérateurs; le travail porte sur l'interculturel, le transgénérationnel, le parcours des parents, etc.
- Au quatrième entretien interviennent les modérateurs, les référents pédagogiques, les mineurs, les parents ainsi que les partenaires, qui sont : l'adjoint au maire d'arrondissement, 2 policiers (appartenant à la mission prévention-communication de l'arrondissement), un représentant de la PJJ (intervenant comme expert), un médecin « santé jeune » (appartenant au service spécialisé de l'Hôtel-Dieu), les travailleurs sociaux, un représentant de l'établissement scolaire fréquenté par le mineur ou un représentant du rectorat s'il a plus de 16 ans et est engagé dans une démarche d'insertion professionnelle.
- Le cinquième entretien a pour objet une analyse de la pratique et met en présence le psychologue, les modérateurs et les référents pédagogiques.
- Le stage se termine par une réunion de bilan entre les intervenants et la famille ; les engagements parentaux y sont déterminés.

- Le rapport de stage reprend les éléments de l'enquête, énonce la problématique familiale, fait le bilan des compétences parentales à la fin du stage, retrace l'évolution de la famille pendant le stage et formalise les engagements des parents. Un suivi de 2 à 3 mois est effectué par l'association pour s'assurer du respect de ces engagements.

[238] 33 stages individuels ont été ordonnés depuis novembre 2009. Leur nombre relativement faible pour Paris s'explique, selon le parquet, par le fait qu'il s'agit d'un dispositif lourd, destiné à des familles en grande difficulté, et requérant des moyens financiers importants, avec un suivi en aval du stage ; en outre, l'objectif poursuivi est plus qualitatif que quantitatif.

[239] Une rencontre a été organisée avec tous les parents ayant participé à un stage pour permettre des échanges.

3.3.8. Impact des stages sur les familles

[240] A Meaux, les stages concernent exclusivement des cas de violence physique exercée par les parents sur leurs enfants. Il ressort des comptes rendus établis par l'association « *Respect* » que l'objectif de ces stages est de faire comprendre et accepter par les parents les limites à ne pas dépasser dans l'éducation de leurs enfants. Les stages effectués semblent, en général, atteindre cet objectif, même si certains parents ont du mal à remettre en cause des pratiques en vigueur dans leur culture d'origine, dont ils ont eu eux-mêmes à subir les conséquences dans leur enfance.

[241] À Reims, la présence effective des parents au stage est considérée par le parquet comme un critère de réussite suffisant pour justifier l'abandon des poursuites, dès lors qu'elle s'analyse comme une prise de conscience de leur part. Cependant, au vu des procédures qu'il a eu à connaître, le procureur considère que, globalement, l'impact de la mesure sur les familles concernées est limité.

[242] À Paris également, la participation de la famille au stage est considérée comme un critère suffisant de réussite, qui conduit le parquet à classer l'affaire. Cependant les parents s'engagent sur des objectifs éducatifs qui sont formalisés dans le rapport de stage et dont le respect donne lieu après le stage à un suivi de deux à trois mois par l'association, avant tout classement.

Le parquet du TGI de Paris considère que le SRP est une mesure de la loi du 5 mars 2007 particulièrement judicieuse puisque prenant en compte, dans un cadre pénal, l'ensemble de la problématique familiale. Son impact paraît satisfaisant, comme en témoigne l'évaluation réalisée par l'association. Le principal frein à son développement dans cette juridiction semble donc être financier.

3.3.9. Financement

[243] Aux termes de la loi (cf. article 41-1 2° du code de procédure pénale, cité au § 1.2.3.), le SRP prononcé par le parquet est financièrement à la charge de ceux qui en bénéficient, c'est-à-dire les parents. Dans la réalité, ces derniers étant dans l'incapacité de supporter de tels frais, le coût des stages est financé par d'autres moyens.

[244] A Meaux, l'association « *Respect* », lorsqu'elle intervient dans l'exécution des SRP, bénéficie d'une rémunération qui lui est allouée par la juridiction et qui est imputée sur le budget de cette dernière dans la rubrique des frais de justice. Le procureur invoque les nouvelles règles de gestion comptable résultant de la LOLF, qui constituent un frein sérieux au prononcé plus fréquent des mesures comme le SRP.

[245] À Reims, le SRP est financé dans le cadre du CUCS. Les crédits pour la prévention de la délinquance correspondants sont très contraints puisqu'ils sont simplement reconduits annuellement sans augmentation ; dès lors, le financement des SRP entre en concurrence avec les autres actions à entreprendre, comme par exemple celles tendant à l'éviction des conjoints violents.

[246] A Paris, l'association qui exécute les stages de responsabilité parentale a bénéficié au départ d'une subvention du FIPD. Outre cette subvention reconduite, « *Jeter l'@ncre* » fonctionne aujourd'hui avec le concours financier de la Ville de Paris et une subvention de la PJJ.

4. QUATRE PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS SE DÉGAGENT DES CONSTATS DE TERRAIN FAITS PAR LA MISSION

- [247] Même s'il convient d'être prudent sur l'appréciation que l'on peut porter sur les trois dispositifs examinés, encore trop récents, il est indéniable que là où ils ont été mis en œuvre, ils répondent à une attente des acteurs locaux..
- [248] La mission a noté que, pour bien fonctionner, ces dispositifs devaient remplir trois conditions ci-après exposées (§ 4.1 à 4.3). Leur développement dans d'autres communes ou départements se heurte à des obstacles (§ 4.4).

4.1. Les instruments de responsabilisation parentale ici étudiés doivent pouvoir, en amont, s'appuyer sur des dispositifs de repérage appropriés et réactifs

- [249] Il s'agit d'assurer dans les meilleures conditions la détection des faits de déviance et d'absentéisme scolaire susceptibles d'être traités dans le cadre de ces dispositifs de responsabilisation parentale. Leur impact dépendra, on le sait, de la rapidité de l'intervention. Il importe donc que le signalement soit pertinent et effectué dans des délais courts.
- [250] Dans le cas du **conseil des droits et devoirs des familles**, les exemples donnés par le « service de veille éducative » d'Orléans et la « cellule de veille » de Saint-Omer sont à retenir au titre des bonnes pratiques. À l'inverse, l'une des faiblesses des dispositifs de repérage observés tient à ce qu'ils associent peu les bailleurs et les transporteurs.
- [251] Un modèle de repérage tend donc à se dégager en amont du CDDF, celui d'une « cellule de veille » constituée au sein du CLSPD et comprenant les représentants de la mairie (élus, CCAS), l'éducation nationale (inspecteur d'académie, chefs d'établissement), le procureur, la police municipale, la police nationale, les représentants du conseil général, les bailleurs et les transporteurs. Déclinée au niveau des quartiers, cette formation associera également les représentants des centres sociaux de la ville et l'unité territoriale des services sociaux du conseil général, qui suivent généralement les familles concernées et sont au fait de leurs difficultés.

Recommandation n°2 : Encourager comme bonne pratique de repérage le modèle d'une « cellule de veille » constituée au sein du CLSPD et, le cas échéant, déclinée au niveau des quartiers.

- [252] Dans le cas du **contrat de responsabilité parentale**, les faits signalés pourront transiter notamment par la cellule de recueil des informations préoccupantes. L'utilisation de ce circuit, qui relève de la protection de l'enfance, présente l'avantage de signifier le caractère social de l'information transmise et la visée socio-éducative du traitement qui lui est appliqué. Telle est la solution retenue dans le département des Alpes-Maritimes ; elle a donné lieu à un protocole signé entre le conseil général, l'inspection académique et les deux procureurs de la République des TGI de Nice et de Grasse, comme cela a été noté précédemment.
- [253] A l'avenir, lorsqu'en application de la nouvelle disposition introduite par la loi LOPSSI 2 du 14 mars 2011 un CRP sera proposé aux parents d'un mineur poursuivi ou condamné pour infraction, ce sera sur la base d'un signalement du procureur de la République au président du conseil général, dès lors que l'infraction révélera une carence de l'autorité parentale.
- [254] En ce qui concerne enfin le **stage de responsabilité parentale**, les faits auxquels il répond sont consignés dans un procès-verbal transmis au procureur dans le cadre de la procédure judiciaire applicable à toute infraction. Ici, la qualité et la rapidité du signalement dépendent de l'activité des services de police ou de gendarmerie.

4.2. *Ils doivent être articulés, en aval, avec des dispositifs d'accompagnement et de soutien suffisamment développés*

- [255] Les parents ont besoin d'être accompagnés dans l'exercice de leurs responsabilités. Il s'agit souvent de familles monoparentales ou de couples en difficulté, en perte d'autorité sur leurs enfants. Dans le cadre du CDDF ou du CRP, des mesures de soutien à la parentalité doivent pouvoir leur être proposées par le maire ou le président du conseil général, parallèlement aux actions d'accompagnement qui seront offertes à leurs enfants.
- [256] Les dispositifs d'accompagnement et de soutien des familles et des enfants sont variés et peuvent être classés par degré croissant de prise en charge : aide aux devoirs, tutorat, médiation familiale, école des parents, accompagnement parental, stages de parentalité, contrats locaux d'accompagnement de la scolarité (CLAS), réussite éducative, dispositifs de protection de l'enfance (AED, AEMO,...), etc.
- [257] La ville d'Orléans mène une action tous azimuts en matière d'aide aux familles et aux enfants et elle a créé un réseau serré d'outils au profit des familles et des jeunes dans le cadre d'un **plan de Prévention Réussite** dont le soutien à la parentalité est l'une des priorités.
- [258] Les actions de **soutien à la parentalité** développées par la mairie peuvent être prises comme exemple d'un dispositif type en ce domaine. Elles sont décrites dans l'encadré ci-dessous.

Le « carrefour des parents » créé en septembre 2003 avec le soutien de la CAF, du conseil général et de la DDASS, consiste à organiser des réunions d'échange sur des questions d'autorité parentale à destination de tous les parents ou grands-parents. 50 professionnels référents (psychologues, médecins de PMI, éducateurs...) tournent dans chaque quartier, et organisent plus de 80 réunions par an dans les crèches, les écoles, les collèges, les CAS. 4000 familles ont été ainsi rencontrées depuis 2003 ; 714 en 2009, plus de 900 en 2010.

Le programme de thérapie familiale : initié en 2005 pour restaurer l'autorité parentale au sein des familles fragilisées, en partenariat avec l'association Monceau (50 familles suivies chaque année) ; 10 séances de thérapie par famille et par an, deux centres installés dans les quartiers de l'Argonne et de la Source.

Les parents-relais : mis en place en novembre 2005, ce dispositif vise à réinstaurer le contrôle parental directement sur le terrain dans la rue, référencé par l'ACSE : 50 parents relais vacataires, 6000 heures en 2009.

L'alphabétisation des parents : depuis novembre 2006, ce dispositif vise à permettre aux parents par l'apprentissage de la langue française d'accompagner et de soutenir leurs enfants et de faciliter leur insertion (mis en place avec l'ASELQO : animation sociale éducative et de loisirs d'Orléans) ; 400 parents ont été pris en charge en 2009/2010, dont 130 dans le cadre du Contrat de réussite éducative.

- [259] Dans les villes où existe une importante communauté issue de l'immigration, la prise en compte de la dimension interculturelle dans le soutien à la parentalité apparaît un facteur clé. La mission a ainsi relevé avec intérêt le recours par la ville de Meaux – l'immigration malienne y est fortement représentée - à une association dont les travailleurs sociaux sont d'origine africaine et titulaires de diplômes français.
- [260] En direction des jeunes, la **réussite éducative** des jeunes est l'une des autres priorités du plan de « Prévention Réussite » de la ville d'Orléans. Là aussi très développée, elle comprend les actions suivantes (cf. encadré ci-dessous) qui, tout comme les actions de soutien à la parentalité, se retrouvent peu ou prou, avec quelques variantes, dans les autres communes visitées, notamment à Nice.

- *Le Contrat de Réussite Educative* (Tutorat et aide gratuite aux devoirs pour les collégiens, clubs coups de pouce, alphabétisation des parents, passeport santé, lutte contre les conduites addictives, Projets d'Action Educative pour la Jeunesse / PAJE, Programme de Thérapie Familiale,...)
- *L'aide aux devoirs gratuite* dès l'école élémentaire, en contrepartie d'une convention passée entre les parents et les éducateurs, comportant une clause d'assiduité et de comportement.
- *Le Service de Veille Educative* (SEVE), est chargé du repérage précoce (dès la maternelle) des enfants manifestant des difficultés ou des troubles de conduite et mise en œuvre d'un suivi individualisé (équipes pluridisciplinaires de suivi - EPS).
- *L'« Atelier de Remotivation et du Civisme »* (ARC), prend en charge les adolescents, temporairement exclus de leur collège, avec cours et activités civiques, en évitant qu'ils ne se retrouvent dans la rue.

Recommandation n°3 : Recommander comme bonne pratique la mise en place d'un dispositif type d'actions de soutien à la parentalité et de réussite éducative.

- [261] La mission souligne l'intérêt, dans l'accompagnement des parents, d'un appui psychologique associé aux mesures socio-éducatives. Une illustration en est donnée par la mise en œuvre du contrat de responsabilité parentale dans les Alpes-Maritimes (§3.2.). Dans le prolongement d'une suite d'entretiens avec des psychologues, les parents acceptent de participer à une session de l'"Ecole des parents".

Recommandation n°4 : Recommander comme bonne pratique l'apport d'un appui psychologique associé à des mesures socio-éducatives pour l'accompagnement des parents.

- [262] La mission fait valoir également l'importance d'un traitement très individualisé et personnalisé du jeune à problèmes et de sa famille. Dans le cadre du CDDF d'Orléans, ce suivi se traduit par la désignation d'un « référent de parcours » et l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire de suivi.

Recommandation n°5 : Généraliser, en lien avec le conseil général, un traitement très individualisé du jeune à problèmes et de sa famille traduit par la désignation d'un référent et l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire de suivi.

4.3. Ils doivent reposer sur un partenariat inter-institutionnel fort

- [263] Les développements ci-dessous concernent essentiellement CDDF et CRP, l'indépendance du pouvoir judiciaire imposant des limites à un fonctionnement partenarial adapté dans la mise en œuvre d'une mesure de justice telle que le SRP. Une concertation avec les autres acteurs locaux de prévention de la délinquance apparaît néanmoins souhaitable ; c'est précisément à la suite d'une telle concertation -avec le maire, l'éducation nationale, la police et les associations- que le SRP a été mis en place à Reims. En outre, la pratique du SRP à Paris donne l'exemple d'une volonté de coopération inter-institutionnelle clairement affirmée par l'institution judiciaire elle-même.

4.3.1. Les acteurs du partenariat

- [264] Ce partenariat concerne principalement **le préfet, la justice, l'éducation nationale, le conseil général et la commune**. Pour le CDDF, il trouve normalement sa place au sein du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), dans des formations et des groupes de travail ad hoc, tels que, par exemple, la « cellule de veille » de Saint-Omer. D'une manière générale, il doit être réalisé dans les dispositifs de repérage évoqués supra.

- [265] Dans le cadre d'un tel partenariat, le préfet, le procureur de la République, l'inspecteur d'académie, le président du conseil général et le maire sont appelés à jouer un rôle primordial. À cet égard, il serait justifié d'inscrire dans les textes la possibilité d'ouvrir le CDDF au procureur, comme cela est déjà le cas à Nice. A minima, il convient que le procureur soit informé des dossiers qui vont être présentés au CDDF. Si sa disponibilité le lui permet, sa participation aux séances du CDDF est un apport précieux au bon fonctionnement du dispositif.

Recommandation n°6 : Dans le texte du décret n° 2007-667 du 2 mai 2007 relatif à la composition du CDDF, ajouter le procureur de la République dans la liste des autorités qui peuvent en être membres, y participer ou être informés des cas qui lui sont soumis. En tout état de cause, encourager cette participation.

- [266] La participation du **directeur de la caisse d'allocations familiales (CAF)** au CDDF est également envisagée dans une ville comme Montauban. Le rôle primordial joué aujourd’hui par les CAF dans le soutien à la parentalité peut le justifier ; le libellé actuel des textes semble le permettre.
- [267] Il convient aussi que ce partenariat se noue **entre les services de proximité** concernés (services sociaux départementaux, communaux – CCAS- et scolaires, centres sociaux, établissements scolaires, police, délégués du procureur, délégués du préfet..), au plus près des familles (au niveau du quartier dans les villes).
- [268] Les cellules de veille éducative de quartier à Orléans en sont une illustration ; elles associent les élus au responsable scolaire et aux services sociaux.
- [269] C'est aussi dans cette optique que, dans certains départements, est poursuivi un effort de rapprochement systématique entre les services de proximité des différentes collectivités (Vior encadré) ;

Exemples de rapprochement entre collectivités

Dans le département des Hauts-de-Seine, le conseil général propose systématiquement aux communes la conclusion de protocoles de partenariat d'action sociale, afin de « mieux articuler leurs interventions respectives dans le domaine social et médico-social » et de faciliter les échanges d'informations entre les deux collectivités. Après rappel des compétences et de l'organisation de chaque collectivité, chaque protocole identifie les services du département sur le territoire de la ville, désigne en regard les services et structures correspondantes de la ville, et définit un « partenariat d'intervention » sur les différents axes de leurs compétences communes : accueil de la population, PMI et petite enfance, personnes âgées, personnes handicapées, fonds d'insertion des jeunes, réussite éducative, revenu de solidarité active, personnes sans domicile fixe, aide sociale à l'enfance, prévention spécialisée.... Est notamment actée la participation du pôle « solidarités » du département au CLSPD. Une évaluation annuelle est prévue.

Dans le même sens, le plan départemental de prévention de la délinquance de Tarn-et-Garonne 2010-2012 contient une fiche action dont l'objectif est de valoriser la protection de l'enfance comme outil de prévention primaire en favorisant les articulations locales de l'aide sociale à l'enfance.

4.3.2. La nécessité du partenariat

- [270] Ce partenariat est **nécessaire** pour partager les informations utiles sur les familles concernées et obtenir à leur égard une unité de posture, une cohérence et une rapidité d'intervention qui font souvent défaut.
- [271] Le partenariat répond aussi à l'impératif d'assurer des liaisons et une coordination entre les dispositifs d'intervention en direction des familles. Le « pôle solidarité »²⁹ du conseil général des Hauts-de-Seine souligne à ce propos que, dans le cas où le CDDF a fait des recommandations à la famille, il est souhaitable qu'il en informe les professionnels de l'action sociale intéressés : aide sociale à l'enfance, circonscription de la vie sociale, protection maternelle et infantile. De même, si le CDDF a orienté la famille vers un accompagnement parental, le service en charge de la mesure doit en informer le service territorial de l'aide sociale à l'enfance, l'inspecteur d'académie, le chef d'établissement d'enseignement, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales et le préfet, conformément aux dispositions de l'article L 141-2 du code de l'action sociale et des familles.

²⁹ Note du 30 juin 2011 du service conseil juridique de la direction « famille enfance jeunesse » du conseil général des Hauts de Seine.

[272] En sens inverse, le CDDF doit être tenu informé de la conclusion d'un CRP ou d'une mesure d'assistance éducative ordonnée par le juge des enfants.

[273] L'intérêt d'une instruction collective des dossiers est également de permettre l'utilisation coordonnée et simultanée de la palette des actions d'accompagnement relevant des différentes institutions concernées. Les cellules de veille éducative existant à Orléans et la cellule de veille fonctionnant dans le cadre du CISPD de Saint-Omer illustrent là encore les bénéfices à attendre d'un tel partenariat.

[274] Un exemple tiré d'un dossier examiné par la mission à Orléans montre que dans un cadre partenarial peuvent être mis en place dans le même temps une action d'accompagnement de la mère, un suivi de la famille par le service social départemental, un changement d'établissement scolaire organisé par l'éducation nationale, l'utilisation des services collectifs de la ville (association sportive...).

[275] En outre, depuis la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance, l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « le président du conseil général est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être »... « des protocoles sont établis à cette fin entre le président du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département, les partenaires institutionnels concernés et l'autorité judiciaire en vue de centraliser le recueil des informations préoccupantes au sein d'une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations ».

[276] Il est, par conséquent, essentiel que les informations dont disposent les maires - que ce soit sur l'absentéisme scolaire ou les difficultés de comportement d'un mineur -, qui peuvent être révélatrices de dysfonctionnements familiaux, soient portées à la connaissance des conseils généraux.

[277] Dans les différentes communes visitées par la mission interministérielle, des relations informelles sont établies avec les services des conseils généraux, en amont des décisions prises par les CDDF, pour savoir s'il y a déjà une intervention éducative. Aucune formalisation de ces relations n'a toutefois été constatée.

[278] C'est pourquoi, la mission recommande de structurer ces échanges d'informations avant le passage en CDDF et d'informer par ailleurs systématiquement les conseils généraux des décisions qu'il aura prises.

Recommandation n°7 : Dans le cadre du recueil d'informations préoccupantes prévu par l'article L. 226-3 du CASF, formaliser sous forme de protocoles les échanges d'informations entre les communes et le conseil général sur l'absentéisme scolaire et les difficultés de comportement des mineurs.

[279] En ce qui concerne le contrat de responsabilité parentale, les signalements susceptibles de conduire à la conclusion de CRP sont intégrés au circuit de recueil des informations préoccupantes mis en place par le conseil général des Alpes-Maritimes, à l'instar de tous les signalements effectués dans le cadre de la protection de l'enfance (voir supra). La liaison avec la CRIP est ainsi assurée de façon systématique.

4.3.3. Les difficultés du partenariat

[280] Cependant, ce partenariat est **difficile** en raison des problèmes qu'il pose : la séparation des pouvoirs (État /autorités locales, Départements/communes, pouvoir judiciaire), la traditionnelle indépendance des autorités académiques, le partage des informations confidentielles, les divergences de principe.

- [281] Dans une recherche de partenariat, les problèmes posés par la **séparation des pouvoirs** sont connus et n'appellent pas de longs commentaires. Sur des sujets sensibles tels que ceux relevant des politiques de prévention de la délinquance, ces problèmes sont susceptibles d'être majorés, mais ils peuvent aussi être surmontés par des initiatives de rapprochement et de coopération comme celles qui sont signalées plus haut.
- [282] En revanche, les difficultés qui peuvent subsister entre **maires et éducation nationale** méritent d'être analysées.
- [283] En effet, malgré la loi de 2007, la communication entre le milieu enseignant et les maires, ne fonctionne pas véritablement bien.
- [284] La première des raisons est que, jusqu'à la diffusion d'un premier texte d'application, la circulaire du 31 janvier 2011, les recteurs et les inspecteurs d'académie (IA) n'ont pas jugé bon, dans la très grande majorité des cas, de relayer quelque information que ce soit, auprès des chefs d'établissements, sur le rôle renforcé des maires et sur la plus grande collaboration que l'école devait nouer avec eux.
- [285] Ainsi est-il extrêmement fréquent d'en rencontrer qui ignorent totalement les dispositions de la loi de 2007 et « découvrent » que le maire est devenu partenaire dans ces signalements d'enfants absentéistes ou dans le traitement social ou répressif qui peut, et doit, en être fait.
- [286] Certes, plus la commune est petite, plus la proximité est grande entre le directeur d'école et le maire. Les grandes villes ou les structures intercommunales ne facilitent pas en revanche, ce lien.
- [287] De même, l'investissement et la mobilisation des parents vis-à-vis de l'école primaire sont plus grands. Le contact école/parents/mairie/ se fait plus naturellement, et permet des relations suivies. Par voie de conséquence, et si on ajoute à cela l'âge des élèves, on constate la moindre existence de faits délictuels ou d'absentéisme, à l'école primaire. Le partenariat le plus large existe entre ces trois acteurs et ce, avec efficacité, dans beaucoup de communes.
- [288] La communication devient plus difficile lorsqu'il s'agit d'un collège, a fortiori d'un lycée, où les effectifs sont bien plus nombreux et ne facilitent pas les rapports chef d'établissement / mairie. A la décharge des chefs d'établissements, il convient de noter que les effectifs scolaires sont souvent issus de nombreuses communes, ce qui rend plus difficiles les rapports humains entre le principal ou le proviseur et l'ensemble des maires d'un territoire.
- [289] En outre, certaines petites communes ne disposent pas de structures sociales, ce qui rend parfois le maire incapable d'intervenir, ou de mettre en place les dispositifs propres à assumer la prise en charge d'un enfant, voire de sa famille.
- [290] Ajoutons que la « culture » des représentants de l'éducation nationale, et leurs habitudes, ne les prédisposent pas à référer des problèmes et des situations compliquées, à d'autres que ceux de leur propre ministère. Il ne paraît pas « naturel » à un chef d'établissement de procéder à des signalements au maire de la commune alors que, d'emblée, il saura saisir son inspecteur d'académie.
- [291] Il en va souvent de même à l'égard de l'autorité de justice, bien que, dès lors que leur responsabilité peut être recherchée, les chefs d'établissement restent plus prudents. A contrario, ne pas saisir un maire ne peut avoir des conséquences fâcheuses.
- [292] Quand on observe la pratique, c'est vers l'inspecteur d'académie que se tourne le chef d'établissement pour tout signalement. Respectant ainsi la voie hiérarchique et les conventions habituelles, il laisse le soin à l'inspecteur d'académie d'en référer au maire s'il le juge utile... Cela signifie que les retours vers la commune sont, par voie de conséquence, peu nombreux. Signaler plusieurs cas au maire pourrait, selon les chefs d'établissement, porter atteinte à la réputation de l'établissement.

[293] En regard de certaines administrations (éducation nationale, affaires sociales, justice même parfois), le maire garde une image « politique ». S'il a une légitimité naturelle confiée par le peuple, il est pourtant ressenti avec une certaine défiance par celles-ci, qui craignent que le « secret partagé » ne soit pas tenu ou soit utilisé à des fins électorales. Par ailleurs, certains élus ne souhaitent pas s'emparer de ce rôle aux conséquences potentiellement impopulaires.

[294] Les expériences réussies sur tout le territoire français font pourtant la démonstration, que seul un excellent partenariat ministère de l'éducation nationale (MEN) / parents / maire/ social/ police/ justice, est garant du succès et du bon suivi des élèves et des familles en difficulté. Certains élus dynamiques et conscients des conséquences du non - traitement des problèmes d'absentéisme, par exemple, sur la délinquance locale, s'emparent parfois du sujet avec passion et trouvent avec les parents et l'éducation nationale, des solutions pertinentes.

[295] Il convient donc de renforcer les liens entre le MEN et les communes.

Recommandation n°8 : Renforcer les liens entre le ministère de l'éducation nationale et les maires et veiller notamment à une application systématique des dispositions de la circulaire du 31 janvier 2011 relatives à l'information du maire par l'inspecteur d'académie³⁰, simultanément au président du conseil général.

[296] En ce qui concerne le problème du **partage des informations confidentielles**, il a été largement traité ; dans le cadre des dispositions légales qui facilitent le partage des informations nominatives à caractère secret ou confidentiel, le conseil supérieur du travail social a été consulté et un consensus a été dégagé au plan déontologique.

[297] En réalité, il semble que ce problème du partage de l'information puisse souvent masquer des **divergences de principe** évoquées *supra* à propos de la notion de responsabilisation parentale (§2.1). Le dépassement de ces divergences **suppose que les travailleurs sociaux perçoivent le CDDF et le CRP comme des outils de stimulation et d'aide**, et non comme des moyens de stigmatisation ou de sanction des familles. Certaines expériences, relevées par la mission, sont encourageantes à cet égard.

- A Châtenay-Malabry, l'absence de dogmatisme des autorités communales, leur souci de s'adapter dans la présentation du CDDF aux préoccupations prioritaires des travailleurs sociaux ont permis de lever les préventions de ceux-ci pour qu'ils participent au repérage, à l'instruction, à la mise en œuvre et au suivi des mesures.
- A Nice, le CDDF est présenté comme un outil d'action sociale et c'est d'ailleurs la maire adjointe à l'action sociale qui en a la charge. La même présentation est faite par les services du conseil général des Alpes-Maritimes à propos du CRP, instrument d'action sociale articulé avec le CDDF de Nice dans la lutte contre l'absentéisme scolaire.
- A Orléans, le maire adjoint chargé de la prévention de la délinquance insiste sur l'importance des mesures d'accompagnement dans le cadre du CDDF et considère également que le CDDF est un outil d'action sociale parmi d'autres.

³⁰ Cette circulaire, intitulée « Vaincre l'absentéisme », déjà citée supra, notamment au 2.2.1 prévoit précisément que : « **simultanément à la saisine du président du conseil général**, l'inspecteur d'académie- directeur des services départementaux de l'éducation nationale, communique au maire la liste des élèves domiciliés dans la commune pour lesquels un avertissement a été adressé aux personnes responsables. Dès lors, le maire, qui a la possibilité.... d'enregistrer ces éléments dans une base de données informatique lorsqu'ils concernent des élèves soumis à l'obligation scolaire, peut intervenir dans le traitement de cette situation en prenant des mesures à caractère social ou éducatif dans le cadre des compétences qui lui sont conférées, notamment par les articles L 141-1 et L 141-2 du code de l'action sociale et des familles relatifs au conseil des droits et devoirs des familles et à l'accompagnement parental.... Voir à ce propos le rapport précité sur la lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaires, rédigé par un autre groupe de travail de la mission interministérielle (consultable sur le site du SG-CIPD), et notamment la recommandation n°19 relative au problème de cohérence des textes concernant l'information des maires.

[298] Un autre problème de partenariat se trouve posé, au plan des principes, avec **la prévention spécialisée**. Le problème vient de la volonté des élus de fixer les priorités assignées aux équipes de prévention spécialisée, lesquelles demandent à garder leur liberté sur la manière d'aborder les jeunes et sur les activités qu'elles leur proposent. De même, des comptes rendus d'activité sont demandés aux équipes de rues, qui, si elles ne refusent pas tout contrôle ou toute évaluation, ne veulent pas devoir au quotidien rendre compte de leurs activités et s'opposent à ce qu'on leur dicte la conduite à tenir, moment par moment.

- C'est ainsi qu'à Orléans le maire-adjoint exprime une volonté de pilotage de la prévention spécialisée dans le cadre d'une délégation à consentir par le conseil général ; de fait, les équipes de prévention spécialisée sont d'ores et déjà partie prenante à l'examen des dossiers présentés au CDDF et à la mise en œuvre des mesures prises.
- De même, à Nice, la ville a la volonté de faire participer les équipes de prévention spécialisée à la détection de l'absentéisme sur le chemin de l'école.

4.3.4. Les réalités du partenariat

[299] Compte tenu des difficultés rencontrées pour l'exercice du partenariat, le contraste est fort entre les situations rencontrées.

- Orléans donne ainsi l'exemple d'un partenariat réussi et approfondi entre tous les acteurs concernés. Le pivot de ce partenariat est le maire-adjoint « tranquillité publique, prévention, réussite et intégration ». et le conseil des droits et devoirs des familles semble être un outil essentiel où convergent les stratégies des différents acteurs pour tenter de stopper l'évolution des mineurs délinquants. Parallèlement aux synergies administratives et à la coopération étroite entre le préfet, l'inspection académique et le procureur, on note l'existence d'une habitude de travail quotidien entre les différentes forces de sécurité qui s'épaulent : police nationale, police municipale, police intercommunale des transports, auxquelles s'ajoutent depuis octobre 2009 les équipes mobiles de sécurité mises en place par le rectorat.
- À Saint-Omer, comme on l'a vu, la « cellule de veille » est le lieu d'un partenariat également très ouvert et efficace.
- À l'inverse, un partenariat *a minima* est observé à Montauban.

[300] D'une manière générale, la principale difficulté rencontrée dans le fonctionnement du CLSPD demeure la réticence des divers acteurs à échanger leurs informations, mais aussi à la persistance d'une résistance de la part des élus locaux à mettre en œuvre certaines dispositions de la loi du 5 mars 2007 considérées comme contraires à leurs propres valeurs (par exemple, le rappel à l'ordre).

[301] Il faut finalement insister sur le fait que le partenariat ne se décrète pas mais se conquiert en prenant en compte les postures et en respectant les points de vue des uns et des autres, la posture politique du conseil général ou la posture "professionnelle" des travailleurs sociaux. Des formations communes transdisciplinaires peuvent utilement y contribuer.

4.4. Les obstacles à leur développement

4.4.1. La présentation et la communication

[302] Le premier obstacle au développement de ces instruments de responsabilisation parentale est un problème de présentation et de communication. Ce problème se pose pour le CRP, au regard notamment de la possible suspension des allocations familiale ; il se pose aussi pour le CDDF, pour les raisons indiquées supra à propos de la notion de responsabilisation parentale. Il se pose moins pour le SRP en raison de son utilisation comme alternative aux poursuites et de son caractère visiblement éducatif.

[303] Face à ce déficit d'image, il appartient aux pouvoirs publics de faire valoir que ces instruments, tels qu'ils sont définis par les textes, sont essentiellement des outils d'action socio-éducative, dont la véritable finalité est de stopper un risque de dérive des enfants vers la sanction pénale, et qui visent à rappeler les parents à leurs responsabilités en leur apportant simultanément un soutien à l'exercice de la fonction parentale³¹. Ils doivent être utilisés comme tels et articulés avec les autres dispositifs socio-éducatifs en direction de l'enfance et de la parentalité (*cf. supra* au 3.3). Dans tous les sites visités par la mission, ces objectifs étaient respectés.

4.4.2. L'économie des moyens

[304] La mise en place et le fonctionnement d'un CDDF soulève aussi pour les petites communes un **problème de moyens**. Une formule comme la « cellule de citoyenneté et de tranquillité publique » (CCTP), promue par le député-maire de Châteaurenard (Bouches-du-Rhône), M. Bernard Reynes³², présente un intérêt à cet égard.

[305] La « cellule de citoyenneté de tranquillité publique » (CCTP) est conçue comme la formation de « conseil restreint » du CLSPD et fait office de CDDF. Elle est perçue par les élus comme plus opérationnelle et pragmatique que les autres instances, et non pas comme un outil supplémentaire à ceux existants. Elle a été créée à l'origine pour les communes de taille petite et moyenne (<15 000 habitants).

[306] La CCTP est, au cas particulier, créée au sein d'un CISPD, dans un cadre d'intercommunalité, ce qui permet une meilleure mutualisation des moyens. Ses principales caractéristiques sont décrites dans l'encadré ci-dessous.

La cellule de citoyenneté et de tranquillité publique de Châteaurenard

La CCTP repose sur un triptyque essentiel : maire-préfet-procureur. Elle comprend opérationnellement à Châteaurenard, sous la présidence du maire :

- le procureur (ou son représentant) territorialement compétent,
- la directrice du CCAS de Châteaurenard,
- les représentants de la gendarmerie, de la police nationale ou de la police municipale, selon les cas examinés,
- le principal du collège concerné.

Dans la composition type de la CCTP est prévue également la désignation d'un coordonnateur. Peuvent s'y adjoindre, à la demande, des personnalités qualifiées (bailleurs sociaux, par exemple) et les élus municipaux des communes concernées.

Le conseil général n'est pas présent dans l'instance, mais il est naturellement associé à l'instruction des dossiers. Si le dossier est déjà connu de ses services, il en poursuit l'instruction et le traitement.

La vocation de la CCTP est double : d'une part, établir un état des lieux actualisé de la délinquance et de l'insécurité sur le territoire communal, d'autre part, procéder à l'examen des situations individuelles dont elle est saisie en vue de préparer les décisions de l'autorité municipale.

Dans tous les cas, les parents sont convoqués par le maire. à la suite d'incivilités, d'absentéisme ou de décrochage scolaires, voire d'infractions.

Pour les parents, des stages de rappel des responsabilités parentales sont organisés sur une demi-journée, le samedi. Pour le jeune, les mesures sont le rappel à l'ordre, puis la sanction-réparation (réparations et travaux d'intérêt général effectué dans les services techniques municipaux le samedi, sans rémunération et pendant une durée maximale de 30 heures).

Il a été créé parallèlement une « maison de l'adolescent », qui permet une écoute permanente.

³¹ Selon les constatations faites par la mission, il arrive d'ailleurs que certains parents saisissent eux-mêmes le CDDF comme recours à leur difficulté, voire impuissance, éducative,

³² Auteur d'un rapport à Monsieur le Premier Ministre sur l'application de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (décembre 2010).

[307] La convergence avec le couple cellule de veille-CDDF créé dans le cadre du CLSPD de Saint-Omer est manifeste. Il y a là le modèle d'une instance partenariale, constituée comme formation restreinte du CLSPD et faisant fonction de CDDF, qui peut parfaitement convenir aux moyennes et petites communes.

[308] La participation du procureur y est importante comme signifiant qu'est délivré un dernier avertissement avant une sanction pénale du mineur et de ses parents (article 227-17 du code pénal cité supra). Cette participation, conjointement avec celle du maire, du préfet (généralement le directeur de cabinet ou le sous-préfet territorial), de la police et du chef d'établissement scolaire, permet aussi de manifester à la famille l'unité de posture de l'ensemble des autorités concernées.

Recommandation n°9 : **Inscrire dans les textes relatifs au CDDF la possibilité, dans les communes comptant moins de 50 000 habitants, de créer au sein du CLSPD une formation restreinte faisant office de CDDF. Dans sa composition type, elle comprend, sous la présidence du maire, le préfet, le procureur, la police nationale ou la gendarmerie, la police municipale, le chef d'établissement scolaire et le référent social municipal (CCAS, ...). En tant que de besoin, elle peut être amenée à s'ajouter des représentants des bailleurs, des transporteurs, etc.**

L'intercommunalité peut aussi apporter une réponse au problème des moyens, dans la mesure où elle offre des pistes de mutualisation. Ainsi, note le rapport de la mission permanente consacré à l'intercommunalité³³, « *la structure prévention de l'EPCI ou du CISPD hors EPCI a-t-elle pu, dans certains cas, réaliser un « kit » du CDDF³⁴ fournissant mode d'emploi, modèles d'actes et de courriers, voire établissant un dispositif de veille et de suivi dudit conseil* ». Ce type de services, outre qu'ils sécurisent juridiquement les maires (cf infra), allègent pour eux la part administrative –souvent non négligeable- du dispositif

Recommandation n°10 : **Encourager, au niveau intercommunal, la mise en commun de compétences et de ressources facilitant la mise en œuvre du CDDF.**

4.4.3. Le financement du fonctionnement et des mesures décidées par le CDDF.

[309] Même sous la forme d'une instance simplifiée sur le modèle de la « cellule de citoyenneté et de tranquillité publique », la mise en place d'un CDDF est susceptible de poser, pour les petites communes, un **problème de financement**. Le coût des moyens de fonctionnement affectés à la CCTP de Châteaurenard est estimé à 7 à 8000 € par an. Ce coût reste modeste, d'autant que le coordonnateur du CLSPD a normalement vocation à assurer aussi la fonction de coordonnateur de la cellule.

[310] Les communes pourraient néanmoins être incitées à solliciter plus fréquemment une **aide au démarrage** de la part du FIPD, conformément aux orientations assignées à celui-ci (cf circulaire d'orientation du 6 avril 2011 du Secrétaire général du CIPD³⁵).

³³ « L'intercommunalité : un atout pour la prévention de la délinquance ». Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance. Juin 2011.

³⁴ C'est d'ailleurs le cas de la CCTP citée supra, créée au sein d'un CISPD.

³⁵ La circulaire précise que « la mise en œuvre des dispositions de la loi du 5 mars 2007 doit être encouragée sans relâche (....). Devront être particulièrement pris en considération les choix des municipalités de mettre en place et de faire fonctionner un conseil des droits et devoirs des familles où une structure permettant de répondre aux mêmes objectifs (par exemple un groupe restreint du CLSPD, sur le modèle des « cellules de citoyenneté et de tranquillité publique » expérimentées dans les Bouches-du-Rhône et les départements voisins)...

[311] Plus encore, les communes pourraient recourir au FIPD pour soutenir la **création d'actions de soutien à la parentalité³⁶ et d'actions éducatives pour les jeunes**, nécessaires pour donner une suite utile à l'intervention du CDDF, en aval de la réunion de ce dernier. La ville de Montauban donne l'exemple du recours au financement du FIPD pour la mise en œuvre de stages de soutien à la parentalité.

Recommandation n°11 : Inviter les communes à solliciter plus fréquemment le concours financier du FIPD pour initier la mise en place du CDDF ou de l'instance qui en tient lieu, et pour expérimenter, en aval de l'intervention de ceux-ci, des actions de soutien à la parentalité ainsi que des actions éducatives pour les jeunes.

[312] En ce qui concerne le financement du SRP, il suppose, pour sa part, selon les interlocuteurs rencontrés, que soient dégagés et mis à la disposition des tribunaux intéressés des moyens financiers suffisants et durables.

4.4.4. La sécurisation juridique

[313] **Il se pose aussi un problème de sécurisation juridique.** Beaucoup de maires craignent, en effet, de commettre des impairs, notamment en empiétant sur le domaine de la justice ; d'où l'intérêt, là encore, d'une participation du procureur au CDDF ou à la CCTP pour valider la qualification juridique des faits et donner un aval à la saisine du CDDF (par exemple pour de petites infractions que le procureur classe habituellement sans suite).

[314] Les guides à l'usage des maires diffusés par le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance³⁷ contribuent utilement à cette sécurisation.

[315] La « boîte à outils » élaborée par le député-maire de Châteaurenard peut aussi faciliter le fonctionnement d'un CDDF ou de la structure qui le remplace. Outre un guide de procédure, c'est, en effet, aussi un catalogue d'actes types : conventions de partage de l'information entre le parquet, la police et la gendarmerie, l'inspection académique et la commune, échanges de correspondance avec les familles (avis à personne responsable, proposition d'une mesure de soutien et de conseil à la fonction éducative et parentale...).

4.4.5. Le suivi et l'évaluation

[316] Pour convaincre d'autres communes, d'autres départements et d'autres tribunaux d'adopter ces dispositifs, encore faut-il être en mesure d'apprécier leurs effets en s'appuyant notamment sur des données chiffrées et sur une évaluation de leur impact. Une démarche d'évaluation systématique doit aussi permettre d'apprécier la pertinence et l'efficacité des dispositifs déjà mis en place et de justifier les demandes de concours financier adressées au FIPD.

[317] Le conseil général des Alpes-Maritimes a tiré, en collaboration avec l'éducation nationale, un premier bilan de ses CRP. Même si l'exercice s'est, semble t-il, heurté à quelques difficultés, il mérite d'être relevé.

[318] Avant même de procéder à une évaluation du dispositif qui appréciera l'impact du CDDF sur les familles concernées et la trajectoire des jeunes, un suivi de son action peut être fait grâce à un tableau de bord (cf. exemple d'indicateurs dans le tableau ci-dessous). Pour les CDDF, la mission n'a pas trouvé dans les sites visités de véritables tableaux de bord qui permettent de mesurer les activités et les résultats des CDDF. La mission, en suivant les séquences successives du fonctionnement de ce dispositif, a tenté de lister les données qui pourraient l'alimenter.

³⁶ Les actions de soutien à la parentalité font partie des priorités du plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes.

³⁷ Nouveau livret de prévention du maire (2^{ème} édition)- *Aide à l'installation d'un conseil des droits et devoirs des familles* (mai 2011).

[319] La mission interministérielle d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance a réalisé un guide à destination des acteurs locaux, notamment des maires et des coordonnateurs de CLSPD, pour les aider à mettre en œuvre une démarche d'évaluation. Ce guide qui comprend des exemples d'indicateurs pertinents, se trouve sur le site du SG-CIPD (www.prevention-delinquance.fr).

**Données chiffrées pouvant figurer dans le tableau de bord
de suivi de l'activité d'un CDDF
(sur une période déterminée)³⁸**

- nombre de dossiers transmis au CDDF
- nombre de convocations transmises aux familles
 - dont nombre de convocations non honorées
- nombre de dossiers traités par le CDDF *
- types de faits signalés **:
 - absentéisme scolaire
 - incivilités
 - autres
- nombre d'enfants concernés **:
 - moins de 10 ans
 - 10 à 13 ans
 - 14 à 16 ans
 - plus de 16 ans
- nombre de familles concernées ** :
 - biparentales
 - monoparentales
 - recomposées
 - polygames
- nombre de réunions du CDDF
- temps moyen entre le signalement et la réunion du CDDF
 - incivilités
 - absentéisme scolaire³⁹
- nombre de mesures décidées par le CDDF
 - mesures de soutien parental
 - mesures de réussite éducative
 - rappels à l'ordre
 - mesures de sanctions/réparations
 - autres
- nombre de mesures respectées par les familles (distinguer parentales, éducatives et réparations/sanctions)
- résultats des mesures décidées
 - réussite éducative (re-scolarisations, ré-orientations, échecs)
 - soutien parental
- convocations en CDDF non suivies de réitérations d'actes sur x années

* les dossiers traités par le CDDF dans la période considérée peuvent comprendre des dossiers transmis au cours de la période précédente

** concerne les dossiers traités

³⁸ Voir également le guide d'évaluation de la prévention de la délinquance à l'usage des maires sur le site www.prevention-deminquance.fr, rédigé par la mission.

³⁹ Cette donnée est intéressante car plusieurs élus se sont plaints des délais trop importants d'instruction des dossiers.

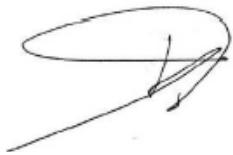
5. CONCLUSION

- [320] Dans le cadre de la prévention de la délinquance, la mission a pu observer trois dispositifs de responsabilisation parentale.
- [321] 1 - Il ressort des constats effectués par la mission que l'opposition doctrinale « accompagner ou contraindre » rappelée au début du présent rapport a peu de portée réelle et se résout dans la pratique observée sur le terrain. Les dispositifs de responsabilisation parentale étudiés se traduisent, pour l'essentiel, par des **actions socio-éducatives mises en œuvre après rappel à la famille de ses responsabilités**.
- [322] La finalité de ces dispositifs est d'arrêter le glissement de certains jeunes vers la sanction pénale, au stade de la commission d'incivilités ou en situation d'absentéisme scolaire. Lorsqu'il s'agit d'infractions mineures, les tribunaux trouvent eux-mêmes avantage à ne pas surcharger l'action publique de cas qui ne peuvent en constituer une priorité.
- [323] 2 - Dans le cadre de la prévention de la délinquance, la mission a pu observer, s'agissant des trois dispositifs de responsabilisation parentale :
- le faible nombre de cas de mise en œuvre, au moins pour deux d'entre eux, le contrat de responsabilité parentale (CRP) et le stage de responsabilité parentale (SRP) ;
 - le manque de recul dans le temps pour les trois, comme le montrent les développements consacrés à leur mise en place sur les sites visités ;
 - l'existence d'une corrélation multifactorielle avec les incivilités et la petite délinquance ne permettant pas d'isoler l'impact propre des dispositifs en cause, sauf en ce qui concerne l'absentéisme scolaire, pour lequel les résultats obtenus sont plus tangibles⁴⁰.
- [324] Quant à l'**impact** direct et pérenne de ces dispositifs sur l'exercice des responsabilités parentales, les deux premières raisons ci-dessus énoncées rendent son évaluation incertaine. Dans les dossiers consultés par la mission, les acteurs énoncent dans la plupart des cas que la famille est renforcée dans ses compétences parentales et dans ses relations avec les institutions sociales et éducatives ; pour autant cela ne constitue pas une évaluation du dispositif.
- [325] 3 - **Le devenir** de ces trois dispositifs suscite l'interrogation: le conseil des droits et devoirs des familles (CDDF) semble, selon le SG-CIPD, « décoller », le CRP est dans l'impasse, le SRP demeure sous-employé.
- [326] Pour que CRP et CDDF se développent, il faudrait avant tout faire abstraction des oppositions de principe, dans l'intérêt des jeunes et des familles. Les recommandations contenues dans le présent rapport sont susceptibles de favoriser la mise en œuvre optimale de ces deux dispositifs, mais resteront inopérantes si cette hypothèse n'est pas levée. La mission croit à ce propos pouvoir retenir qu'il existe au moins une unanimité, quelles que soient les postures, pour rendre les parents partie prenante des mesures prises pour eux-mêmes et pour leurs enfants, et les associer à leur mise en œuvre.
- [327] Le développement du SRP, pour sa part, est essentiellement conditionné par la mise à disposition des tribunaux intéressés des moyens financiers nécessaires. Il conviendrait également d'engager une réflexion sur une rédaction nouvelle de l'article 227-17 du code pénal afin de tenir compte des difficultés rencontrées dans la caractérisation de l'intentionnalité chez les auteurs.
- [328] 4 – **Une mission d'évaluation de ces dispositifs reste nécessaire, notamment pour apprécier leur efficacité comparée dans le cadre de l'ensemble des dispositifs de protection de l'enfance.**

⁴⁰ On pourra prendre à cet égard les exemples de Nice et de Saint-Omer.

Ce rapport a été établi par le groupe de travail composé de :

Didier LACAZE
Inspecteur général des affaires sociales



Bruno LAFFARGUE
Inspecteur général de l'administration



Isabelle MASSIN
Inspectrice générale de
l'administration du
développement durable



Bernard MESSIAS
Inspecteur des services
judiciaires



Jean-Luc MIRAX
Inspecteur général de
l'éducation nationale



Et approuvé par :

Didier CHABROL
Inspecteur général de l'administration
Coordonnateur de la Mission permanente
d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance



Pierre ANTONMATTEI
Inspecteur général de
l'administration de l'éducation
national et de la recherche



Marie-Christine DEGRANDI
Inspectrice générale adjointe
des services judiciaires



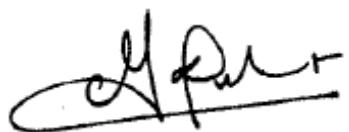
Michel DESCHAMPS
Ingénieur général des ponts, des
eaux et des forêts



Annie FOUQUET
Inspectrice générale des
affaires sociales



Marc LE DORH
Conseiller du Sénat
Charge de mission d'inspection
à l'Inspection générale de
l'Administration



Hervé MECHERI
Inspecteur général de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche



Liste des recommandations

Recommandation n°1 : **Modifier les dispositions de l'article R 222-4-1 du CASF pour rendre obligatoire dans le contrat de responsabilité parentale le rappel des mesures d'aide déjà mises en place par les autorités ayant saisi le président du conseil général.**

Recommandation n°2 : **Encourager comme bonne pratique de repérage le modèle d'une « cellule de veille » constituée au sein du CLSPD et, le cas échéant, déclinée au niveau des quartiers.**

Recommandation n°3 : **Recommander comme bonne pratique la mise en place d'un dispositif type d'actions de soutien à la parentalité et de réussite éducative.**

Recommandation n°4 : **Recommander comme bonne pratique l'apport d'un appui psychologique associé à des mesures socio-éducatives pour l'accompagnement des parents.**

Recommandation n°5 : **Généraliser, en lien avec le conseil général, un traitement très individualisé du jeune à problèmes et de sa famille traduit par la désignation d'un référent et l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire de suivi.**

Recommandation n°6 : **Dans le texte du décret n° 2007-667 du 2 mai 2007 relatif à la composition du CDDF, ajouter le procureur de la République dans la liste des autorités qui peuvent en être membres, y participer ou être informés des cas qui lui sont soumis. En tout état de cause, encourager cette participation.**

Recommandation n°7 : **Dans le cadre du recueil d'informations préoccupantes prévu par l'article L. 226-3 du CASF, formaliser sous forme de protocoles les échanges d'informations entre les communes et le conseil général sur l'absentéisme scolaire et les difficultés de comportement des mineurs.**

Recommandation n°8 : **Renforcer les liens entre le ministère de l'éducation nationale et les maires et veiller notamment à une application systématique des dispositions de la circulaire du 31 janvier 2011 relatives à l'information du maire par l'inspecteur d'académie, simultanément au président du conseil général.**

Recommandation n°9 : **Inscrire dans les textes relatifs au CDDF la possibilité, dans les communes comptant moins de 50 000 habitants, de créer au sein du CLSPD une formation restreinte faisant office de CDDF. Dans sa composition type, elle comprend, sous la présidence du maire, le préfet, le procureur, la police nationale ou la gendarmerie, la police municipale, le chef d'établissement scolaire et le référent social municipal (CCAS, ...). En tant que de besoin, elle peut être amenée à s'ajouter des représentants des bailleurs, des transporteurs, etc.**

Recommandation n°10 : **Encourager, au niveau intercommunal, la mise en commun de compétences et de ressources facilitant la mise en œuvre du CDDF.**

Recommandation n°11 : **Inviter les communes à solliciter plus fréquemment le concours financier du FIPD pour initier la mise en place d'un CDDF ou de l'instance qui en tient lieu, et pour expérimenter, en aval de l'intervention de ceux-ci, des actions de soutien à la parentalité ainsi que des actions éducatives pour les jeunes.**

Annexe 1 : Lettre de mission

**Circulaire du 23 avril 2010
créant la « Mission permanente d'évaluation
de la politique de prévention de la délinquance »**



PREMIER MINISTRE

Paris, le 23 avril 2010

Le Premier Ministre

N° 5463/SG

à

- Monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'environnement, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat
- Madame la ministre d'Etat, Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés
- Monsieur le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
- Monsieur le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique
- Monsieur le ministre de l'éducation nationale, Porte-parole du Gouvernement
- Madame la ministre de la santé et des sports
- Monsieur le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

Copie pour information à :

- Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département
- Monsieur le secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance
- Monsieur le président de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie

OBJET : Crédit d'une « Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance ».

Le plan national arrêté le 2 octobre 2009 par le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) définit les priorités des politiques de prévention de la délinquance pour les années 2010 à 2012. Ces politiques doivent contribuer à la baisse durable de la délinquance. Conformément au décret n° 2006-52 du 17 janvier 2006, qui institue le comité, le pilotage de la mise en œuvre du plan est confié à son secrétaire général, en relation avec les ministères concernés, sous la coordination du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Les mesures que contient ce plan triennal s'inscrivent dans le cadre d'une politique qui est très largement décentralisée et déconcentrée. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a confié un rôle central aux maires. En relation étroite avec les préfets, les procureurs de la République et les inspecteurs d'académie, dans le cadre des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), ils ont la responsabilité de l'élaboration d'une stratégie locale et de la coordination de sa mise en œuvre.

Pour assurer la cohérence et l'efficacité du dispositif, il revient à l'Etat de mettre en place un processus permettant d'évaluer en permanence les actions menées et de diffuser les expériences réussies afin de généraliser les bonnes pratiques. Cette démarche est particulièrement nécessaire dans quatre domaines : la prévention et la vidéo-protection ; l'organisation des échanges d'informations nécessaires à un repérage et à un traitement pertinents des situations individuelles ou familiales ; la prise en charge des personnes concernées ; la coordination des acteurs de la prévention de la délinquance.

A l'échéance du plan triennal, l'Etat devra disposer d'un recueil d'actions réussies mais aussi d'un panel d'outils d'évaluation et de mesure de l'impact des actions qu'il finance, notamment au travers du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), ainsi que d'une méthodologie pour contribuer au développement de l'expérimentation et à la diffusion des résultats obtenus.

La responsabilité de l'évaluation et notamment la mise au point des outils et de la méthodologie seront confiés à une Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance. L'objet de la présente circulaire est de préciser la composition et les modalités de fonctionnement de cette mission.

1 – Composition de la mission permanente

La prévention de la délinquance est une politique interministérielle.

A l'instar de la mission ponctuelle d'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007, qui a contribué à la mise au point du plan triennal 2010-2012, la mission permanente sera constituée à partir des cinq corps d'inspection directement intéressés.

Elle comprendra dix membres issus, à raison de deux par corps, de l'Inspection générale de l'administration, de l'Inspection générale des services judiciaires, de l'Inspection générale des affaires sociales, de l'Inspection générale de l'éducation nationale et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. Vous désignerez les membres de la mission permanente sans délai et en toute hypothèse avant le 1^{er} juin 2010, pour une entrée en fonction immédiate.

L'action de la mission permanente sera coordonnée par une personne que je nommerai très prochainement et qui exercera sa mission en liaison avec les chefs de service des inspections générales impliquées. Elle travaillera également en relation avec le secrétaire général du CIPD.

La mission permanente est habilitée à vous demander à bénéficier du concours de tout service d'inspection ou de contrôle placé sous votre autorité, ainsi que des observatoires, et notamment de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, de l'Observatoire des zones urbaines sensibles, de l'Observatoire national de la délinquance dans les transports, ou encore du secrétariat général du comité interministériel des villes.

2 – Méthodes de travail de la mission permanente

La mission permanente pourra formuler de sa propre initiative tous avis, études ou propositions entrant dans le champ de ses attributions. Elle pourra aussi être saisie par moi-même ou un des ministres concernés, le secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance et le président de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, ainsi que par chaque préfet.

La mission permanente veillera à établir, avec les associations d'élus, les contacts nécessaires pour l'établissement concerté d'indicateurs d'activité et de résultats.

Vous mobiliserez les préfets, ainsi que les procureurs de la République, les inspecteurs d'académie et les services centraux ou déconcentrés placés sous votre autorité, pour qu'à partir de leur connaissance des expérimentations conduites et des bonnes pratiques dans les collectivités locales, ils apportent leur soutien à la mission permanente dans l'identification des territoires où des résultats positifs sont constatés ainsi que de ceux où des améliorations sont nécessaires.

Vous ferez en sorte que la mission permanente puisse, dans ce cadre, effectuer des inspections dans les services, établissements, institutions et organismes qui reçoivent un financement de l'Etat dans le domaine de la prévention de la délinquance.

3 – Travaux de la mission permanente

La mission permanente devra, d'ici septembre 2010, me remettre un rapport sous la forme d'un guide méthodologique de l'évaluation des politiques de prévention de la délinquance, qui établira également les modalités de sa mise à jour permanente.

Chaque année, à partir de 2010, elle me proposera, avant le 15 décembre, un programme de travail pour l'année suivante qu'elle établira en relation avec le secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance afin de tenir compte des priorités de financement et des axes de contrôle retenus au titre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance.

La mission permanente me remettra, par ailleurs, chaque année avant le 30 mars, un rapport annuel portant sur son activité de l'année précédente. Elle en adressera une copie au secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance, qui en assurera la diffusion auprès des ministères concernés.

*
* *
*

Vous voudrez bien informer, sans délai, les services placés sous votre autorité qui sont concernés par cette mesure, de la création de la mission permanente, de sa composition et de ses attributions.

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est chargé de coordonner la mise en place de la mission permanente. ⁴



François FILLON

Annexe 2 : Liste des sigles utilisés

ACSé : agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
 ADRET : antenne départementale de recueil, d'évaluation et de traitement (des informations préoccupantes) (Alpes-Maritimes)
 AED : aide éducative à domicile
 AEMO : assistance éducative en milieu ouvert
 AESF : accompagnement en économie sociale et familiale
 AGBF : aide à la gestion du budget familial
 ASE : aide sociale à l'enfance
 ASELQO : animation sociale, éducative et de loisirs des quartiers d'Orléans (association)
 CAF : caisse d'allocations familiales
 CASF : code de l'action sociale et des familles
 CCAS : centre communal d'action social
 CCTP : cellule de citoyenneté et de tranquillité publique
 CIPD : comité interministériel de prévention de la délinquance
 CISPD : conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
 CLAS : contrat local d'accompagnement de la scolarité
 CLSPD : conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
 CP : code pénal
 CPP : code de procédure pénale
 CSP : code de la santé publique
 CDDF : conseil des droits et devoirs des familles
 CRIP : cellule de recueil des informations préoccupantes
 CRP : contrat de responsabilité parentale
 CUCS : contrat urbain de cohésion sociale
 DDASS ; direction départementale des affaires sanitaires et sociales
 DDCS : direction départementale de la cohésion sociale
 EPCI : établissement public de coopération intercommunale
 FIPD : fonds interministériel de prévention de la délinquance
 GUP : gestion urbaine de proximité
 IA : inspecteur d'académie
 IDSU : insertion et développement social urbain (association – Châtenay-Malabry)
 IPSIS-OPELIA : fusion de deux associations de prévention spécialisée du Loiret : institut pour la socialisation, l'intégration et le soin
 MEN : ministère de l'éducation nationale
 MJD : maison de la justice et du droit
 MSD : maison de la solidarité départementale (Alpes-Maritimes)
 PJJ : protection judiciaire de la jeunesse
 PMI : protection maternelle et infantile
 PRE : programme de réussite éducative
 RE : réussite éducative
 REAAP : réseau d'écoute, d'aide et d'accompagnement des parents
 SEVE : service de veille éducative (Orléans)
 SRP : stage de responsabilité parentale
 TGI : tribunal de grande instance
 TISF : travailleur de l'intervention sociale et familiale
 UDAF : union départementale des associations familiales