

N° 393

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 juin 2006

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi réformant la **protection de l'enfance**,*

Par M. André LARDEUX,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, président ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, vice-présidents ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, M. Jacques Siffre, Mme Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhet.

Voir le numéro :

Sénat : 330 (2005-2006)

Enfants.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. LA PROTECTION DE L'ENFANCE AUJOURD'HUI : DES PRINCIPES LARGEMENT PARTAGÉS, DES PRATIQUES À ADAPTER	9
A. L'ENFANCE EN DANGER : UN PHÉNOMÈNE EN PROGRESSION, UN RECOURS ACCRU À LA JUSTICE	9
1. <i>Les chiffres de l'enfance en danger</i>	9
a) Un concept mal défini.....	9
b) Une augmentation inquiétante du nombre d'enfants en danger	11
c) Un facteur de progrès : la création de l'Observatoire national de l'enfance en danger.....	13
2. <i>L'action des départements et de l'autorité judiciaire</i>	14
a) Un investissement important des conseils généraux depuis vingt ans.....	14
b) Une intervention toujours croissante du juge	15
B. UN DOUBLE SYSTÈME DE PROTECTION QUI PEINE À TROUVER SA COHÉRENCE	16
1. <i>Un dispositif de repérage et de signalement largement perfectible</i>	16
a) Le cloisonnement des filières de signalement	16
b) Le secret professionnel, obstacle au partage d'informations ?.....	18
c) Le partage des compétences entre départements et autorité judiciaire : une ligne mouvante	19
2. <i>Une prise en charge des enfants en danger en quête de souplesse</i>	20
a) Une alternative entre action à domicile et placement qui montre ses limites	20
b) Des expériences innovantes qui manquent de cadre légal	21
C. LA PRÉVENTION, POINT FAIBLE DE LA POLITIQUE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE	22
1. <i>Au sein de l'aide sociale à l'enfance, la prévention tend à se confondre avec la protection</i>	22
2. <i>Les outils de prévention collective existants restent extérieurs au dispositif de protection de l'enfance</i>	23
3. <i>La protection maternelle et infantile est sous-employée</i>	24
II. LES APPORTS DU PROJET DE LOI ET LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION	26
A. RENDRE PLUS EFFICACE LE SIGNALEMENT SOUS LE PILOTAGE DU DÉPARTEMENT	26
1. <i>Centraliser les informations préoccupantes pour mieux repérer les enfants en danger</i>	26
a) La création de cellules opérationnelles de recueil des signalements.....	26
b) La possibilité d'un secret professionnel partagé.....	27
c) L'amélioration de la formation en matière de protection de l'enfance.....	28
2. <i>Donner au département les moyens d'assurer son rôle de chef de file de la protection de l'enfance</i>	29
a) L'information du département sur les saisines directes de l'autorité judiciaire	29
b) La réaffirmation de la subsidiarité de la protection judiciaire par rapport à l'intervention sociale	30

B. DIVERSIFIER LES MODES DE PRISE EN CHARGE POUR S'ADAPTER AUX BESOINS DES ENFANTS	31
1. La reconnaissance légale de nouvelles modalités d'accueil des enfants	31
2. La possibilité d'une aide précoce à la gestion du budget familial	31
3. Une meilleure association des parents et un meilleur suivi des mesures	32
C. PROMOUVOIR UNE PRÉVENTION PRÉCOCE DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE	33
1. La prise de conscience de l'importance d'une prévention précoce	33
2. L'extension des compétences des PMI	34
D. LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION	35
1. Consolider le dispositif de signalement de l'enfance en danger	35
2. Préciser les conditions de l'accueil exceptionnel ou d'urgence	36
3. Approfondir la politique de prévention	36
4. Améliorer les conditions de la compensation financière pour les départements	37
EXAMEN DES ARTICLES	39
TITRE PREMIER - MISSIONS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE	39
• Article premier (art. L. 112-3 et L. 123-1 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 2112-2 du code de la santé publique) Définition de la protection de l'enfance et renforcement du rôle des services de protection maternelle et infantile	39
• Article 2 (art. L. 221-1, L. 226-2 et L. 226-6 du code de l'action sociale et des familles) Élargissement du dispositif de protection de l'enfance à la prévention des dangers et des risques de danger pour l'enfant	43
• Article 3 (art. L. 132-6 du code de l'action sociale et des familles) Conditions de dispense de l'obligation alimentaire	45
TITRE II - AUDITION DE L'ENFANT ET LIENS ENTRE PROTECTION SOCIALE ET PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	47
• Article 4 (art. 338-1 du code civil) Audition de l'enfant dans le cadre des procédures judiciaires qui le concernent	47
• Article 5 (art. L. 226-2-1, L. 226-3 et L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles) Recueil des informations préoccupantes sur les mineurs en danger et procédure de signalement à l'autorité judiciaire	49
• Article 6 (art. 375 du code civil) Coordination entre protection administrative et protection judiciaire des mineurs en danger	54
• Article 7 (art. L. 221-6 du code de l'action sociale et des familles) Partage d'informations entre personnes également soumises au secret professionnel	55
• Article 8 (art. L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles) Création d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance	58
• Article 9 (art. 375-3, 375-4 et 375-9 du code civil, art. L. 222-5 et L. 223-3 du code de l'action sociale et des familles) Inscription de l'accueil de jour parmi les mesures de placement susceptibles d'être décidées par le juge	61
• Article 10 (art. L. 221-4 et L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles) Information réciproque du président du conseil général et de l'autorité judiciaire sur la situation des mineurs faisant l'objet d'une mesure de protection	63

TITRE III - DISPOSITIFS D'INTERVENTION DANS UN BUT DE PROTECTION DE L'ENFANCE	67
• <i>Article 11 (art. L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles) Droits des parents dans leurs relations avec le service de l'aide sociale à l'enfance</i>	67
• <i>Article 12 (art. L. 222-3, L. 222-4 et L. 375-9-1 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 552-6 et L. 755-4 du code de la sécurité sociale) Création d'une mesure administrative d'accompagnement en économie sociale et familiale et d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial</i>	70
• <i>Article 13 (art. L. 222-4-2, L. 222-5, L. 223-2 et L. 223-3-1 du code de l'action sociale et des familles, art. 375-2, 375-3, 375-5 et 375-7 du code civil) Diversification des modes d'accueil des enfants placés et clarification des règles relatives au droit de visite des parents</i>	73
• <i>Article 14 (art. L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles) Unités de vie distinctes pour les enfants accueillis en établissement en fonction des motifs du placement</i>	78
• <i>Article 15 (art. L. 542-1 du code de l'éducation, art. L. 226-1 et L. 226-12-1 du code de l'action sociale et des familles) Formation des professionnels participant à des missions de protection de l'enfance</i>	80
• <i>Article 16 Dispositions transitoires</i>	81
• <i>Article additionnel après l'article 16 Compensation des charges résultant, pour les départements, de la mise en œuvre du projet de loi</i>	83
TRAVAUX DE LA COMMISSION	85
I. AUDITION DU MINISTRE	85
II. AUDITIONS	91
• <i>Audition de M. Paul DURNING, directeur général du Groupement d'intérêt public de l'enfance maltraitée (Gipem), directeur du Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (Snatem) et de l'Observatoire national pour l'enfance en danger (Oned) (mercredi 31 mai 2006)</i>	91
• <i>Audition de MM. Bernard CAZEAU, président de la commission Politiques familiales et Jean-Pierre VIAL de l'Assemblée des départements de France (ADF) (mercredi 31 mai 2006)</i>	96
• <i>Table ronde réunissant des associations de la protection de l'enfance Mmes Sylviane HOCHER, administrateur et Jacqueline LANG, présidente, d'Enfance et partage M. Arnaud GRUSELLE, directeur de la Fondation pour l'enfance, Mme Martine BROUSSE, directrice de La voix de l'enfant, Maître Yves CRESPIN, président, et Mme Sandra MONTEL, juriste, de l'Enfant bleu Mmes Chantal LEBATARD, administratrice, et Florence N'DA KONAN, chargée de mission de l'Union nationale des associations familiales (Unaf) (mercredi 31 mai 2006)</i>	100
• <i>Table ronde réunissant des professionnels de la protection de l'enfance M. Hervé HAMON, président du Tribunal pour enfants de Paris, membre du comité directeur de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, Mme Roselyne BECUE-AMORIS membre de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements (Andass) M. Michel GACON, directeur général de SOS villages d'enfants MM. Pierre SUESSER, vice-président, et Bruno PERCEBOIS, secrétaire, du Syndicat national des médecins de PMI (SNMPMI), et M. Jean-Jacques ANDRIEUX, directeur général de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (Unasea) (mercredi 31 mai 2006)</i>	106
III. EXAMEN DU RAPPORT	115
TABLEAU COMPARATIF	123

Mesdames, Messieurs,

Le droit à la sécurité est un droit fondamental de toute personne humaine et l'Etat doit en être le garant, en particulier vis-à-vis de ceux qui sont le plus vulnérables. Or, qui est plus vulnérable qu'un enfant, par nature totalement dépendant des adultes qui en ont la charge ?

C'est naturellement aux parents qu'il revient, en premier lieu, de veiller à la sécurité physique, matérielle et affective de leurs enfants et il est nécessaire de les soutenir dans cette mission. Mais quand cette protection parentale est absente ou défaillante, les pouvoirs publics ont le devoir de prendre le relais, dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Tels sont, depuis toujours, les fondements de notre politique de protection de l'enfance. Ses principes sont largement partagés, la concertation engagée par le Gouvernement dans le cadre de la préparation du présent projet de loi l'a encore démontré.

Mais les drames récents de la maltraitance, largement médiatisés, et les informations relayées par les professionnels de terrain montrent que des failles existent, notamment en matière de repérage et de signalement des enfants en danger.

Comment comprendre qu'aujourd'hui encore, certaines situations de maltraitance puissent passer inaperçues, simplement parce que les indices laissés par l'enfant n'ont pas pu être recoupés ? Comment admettre que la question du secret professionnel, pourtant conçu comme un instrument de protection de l'individu, puisse encore se retourner contre l'enfant et faire obstacle à une intervention légitime pour le mettre à l'abri ?

Chacun s'accorde également à regretter la faiblesse des actions de prévention en matière de protection de l'enfance. Les associations concourant à cette mission insistent sur la nécessité de passer d'un simple dispositif de traitement, souvent dans l'urgence, des difficultés familiales à un système fondé sur la promotion de la bientraitance et, par conséquent, sur le soutien à la parentalité.

Ces nouveaux besoins ont été bien identifiés par le Gouvernement et c'est en s'appuyant sur le large consensus dont ils font l'objet qu'il a élaboré le présent projet de loi. Comment ne pas s'associer à cette démarche qui, si elle ne bouleverse pas le cadre législatif existant, n'en améliore pas moins l'efficacité de notre système de protection de l'enfance ?

I. LA PROTECTION DE L'ENFANCE AUJOURD'HUI : DES PRINCIPES LARGEMENT PARTAGÉS, DES PRATIQUES À ADAPTER

A. L'ENFANCE EN DANGER : UN PHÉNOMÈNE EN PROGRESSION, UN RECOURS ACCRU À LA JUSTICE

1. Les chiffres de l'enfance en danger

a) Un concept mal défini

La présentation statistique du nombre d'enfants en danger est un exercice aujourd'hui difficile en raison de l'absence de définition de cette notion réellement partagée par tous les acteurs de la protection de l'enfance.

Initialement, la notion d'enfant en danger trouve son origine dans l'article 375 du code civil qui en fait état pour définir les cas où l'intervention du juge est nécessaire. Cet article dispose en effet que « *si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par la justice* ».

Mais cette définition première a été brouillée par la loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance qui a pris le parti de se référer à une autre notion, celle de mineur maltraité, sans d'ailleurs en donner de définition précise.

Lors de la phase de préparation de ce texte, il avait ainsi été retenu, sous le vocable d'enfants maltraités, « *les enfants victimes, de la part de leurs parents ou d'adultes en ayant la garde, soit de brutalités volontaires, soit d'une absence intentionnelle de soins entraînant des lésions physiques ou des troubles de l'état général. On y inclut également les enfants victimes de comportements plus difficiles à mettre en évidence, car ne laissant pas de trace physique : brutalités mieux contrôlées, comportements sadiques, manifestations de rejet, de mépris, d'abandon affectif, d'exigences éducatives disproportionnées...* ».¹

Cette approche, plus restrictive, n'a pas contribué à donner de la cohérence aux définitions législatives. Pour ce motif, les acteurs de terrain se réfèrent plus généralement à la définition élaborée par l'Observatoire de l'action sociale décentralisée (Odas) non plus juridique mais opérationnelle, selon laquelle les « enfants en danger » se décomposent en :

- « enfants maltraités », victimes de violences physiques ou psychologiques, d'abus sexuels, de négligences lourdes, ayant des conséquences graves sur leur développement physique et psychologique ;

¹ Cf. commission préparatoire à la loi du 10 juillet 1989 relative à la protection des mineurs et à la prévention des mauvais traitements, présidée par Jacques Barrot. Décembre 1988.

- « enfants en risque » qui connaissent des conditions d'existence risquant de compromettre leur santé, leur sécurité, leur moralité, leur éducation ou leur entretien, sans pour autant être maltraités.

Pour tenir compte de ces deux types de situations, le législateur a retenu le nom d'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned), lors de sa création en 2004.

Cette pluralité de concepts a pour conséquence une grande diversité des appréciations statistiques car, en fonction de ses préoccupations, chacun des acteurs de la protection de l'enfance recense des données très différentes. Dans son premier rapport au Parlement et au Gouvernement, l'Oned a tenté de recenser ces données produites : il n'a pu que constater leur grande hétérogénéité et la quasi-impossibilité de les apparier puisque, selon les cas, le recensement s'attache à l'enfant, à l'événement (signalement, plainte) ou à la mesure prononcée.

Les données chiffrées sur l'enfance en danger

Le rapport d'activité de l'Oned pour l'année 2005 distingue deux types de données concernant l'enfance en danger : celles qui permettent d'évaluer le nombre d'enfants en danger en amont des décisions de protection et celles qui recensent les mesures de protection elles-mêmes.

Cinq bases de données s'attachent aux enfants en danger en amont de leur protection :

- celle du Snatem qui recense les appels téléphoniques au numéro d'urgence « Allo Enfance maltraitée - 119 ». Ces données ont cependant pour limite de se fonder sur l'appel téléphonique et non pas sur les enfants eux-mêmes ;

- le volet « enfants en danger » du recueil de données chiffrées communes aux personnels sociaux et de santé du ministère de l'éducation nationale : ce recueil a pour mérite de s'attacher à l'enfant, chaque académie s'efforçant d'effectuer les recoupements nécessaires pour éviter les doublons, mais il reste très incomplet, puisque la moitié des académies seulement y participe à ce jour ;

- l'état 4001 des services de police et de gendarmerie qui recense les plaintes et les faits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie. Sa principale limite réside dans le fait qu'il ne permet pas, en dehors des infractions qui concernent spécifiquement des mineurs (viols sur mineurs, harcèlements sexuels et autres agressions sexuelles contre des mineurs, homicides commis contre enfants de moins de quinze ans, mauvais traitements et abandons d'enfants), de distinguer entre victimes mineures et majeures, ni de savoir si l'auteur est une personne ayant autorité ou non ;

- les tableaux de bord des tribunaux pour enfants qui recensent les mineurs en danger au sens du code civil ayant fait l'objet d'un signalement judiciaire. Mais, dans la mesure où elles sont agrégées, ces données ne permettent malheureusement pas de croisements avec celles des départements ;

- l'enquête annuelle sur les signalements d'enfants en danger de l'Odas qui s'attache au nombre de signalements reçus par les services des conseils généraux. C'est de loin la source la plus complète, même si sa fiabilité se heurte parfois aux différences de méthodologies adoptées par chaque département.

Les sources concernant les enfants en danger **en aval de la décision de protection** sont en nombre plus limité :

- les tableaux de bord des tribunaux pour enfants qui recensent les mineurs faisant l'objet d'une mesure d'assistance éducative. Ces chiffres, très complets concernant la protection judiciaire, n'individualisent malheureusement pas les mineurs confiés aux services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, ce qui entraîne des risques de double comptage ;

- l'enquête sur les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance de la Drees qui s'attache aux mesures financées par les départements : elle inclut donc l'ensemble des bénéficiaires d'une mesure de protection administrative mais aussi ceux qui relèvent de placements judiciaires quand les enfants sont confiés par le juge à l'ASE et les AEMO judiciaires quand elles sont financées par ce même service.

b) Une augmentation inquiétante du nombre d'enfants en danger

L'enquête annuelle sur les signalements d'enfants en danger réalisée par l'Odas reste, malgré ses imperfections, la source la plus complète et la plus fiable de recensement avant toute décision de protection.

En 2004, 95.000 enfants étaient en danger, dont 76.000 en risque et 19.000 maltraités, soit une accélération sensible de près de 7 % en un an¹.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Enfants maltraités	18.500	18.300	18.000	18.500	18.000	19.000
<i>Progression en %</i>	- 2,6	- 1,1	- 1,6	+ 2,8	- 2,8	+ 5,6
Enfants à risque	65.000	65.500	67.500	67.500	71.000	76.000
<i>Progression en %</i>	+ 1,6	+ 0,8	+ 3,1	0	+ 5,2	+ 7
Total Enfants en danger	83.500	83.800	85.500	86.000	89.000	95.000
<i>Progression en %</i>	+ 0,6	+ 0,4	+ 2,0	+ 0,6	+ 3,5	+ 6,7

L'augmentation du nombre d'enfants maltraités est surtout due, selon l'Odas, à une multiplication des violences physiques, qui reflète la progression générale de la violence dans les relations sociales. S'agissant des enfants en risque, la progression de leur nombre connaît une nette accélération. Elle trouve vraisemblablement sa cause dans l'aggravation du processus de déstabilisation des familles.

¹ Cette progression résulte aussi de la plus forte sensibilisation du public et d'une meilleure connaissance des procédures à suivre : l'augmentation des signalements ne traduit pas une augmentation à due concurrence du nombre d'enfants en danger.

Si l'on examine les facteurs de risque les plus fréquents, on constate que, pour les deux tiers des enfants, il s'agit d'un risque de nature éducative. En revanche, contrairement à une idée reçue, la précarité économique en tant que telle ne constitue que très minoritairement un facteur de danger, alors que l'isolement et l'inoccupation des parents reviennent de façon beaucoup plus fréquente.

L'examen des mesures de protection prononcées à la suite de ces signalements montre le rôle important joué par les services d'aide sociale à l'enfance : plus de 80 % des enfants faisant l'objet d'une mesure de protection leur sont directement confiés, soit au titre de la protection administrative, soit sur décision judiciaire. On constate également le poids de l'autorité judiciaire : sur l'ensemble des enfants protégés en 2003, près de 80 % le sont sur décision du juge des enfants.

**Nombre d'enfants placés en protection de l'enfance au 31 décembre 2003
(France métropolitaine)**

	- de 18 ans	18 - 21 ans	Total	Proportion en %
Enfants confiés à l'ASE (1)	97.631	14.772	112.403	81 %
- dont mesures administratives	13.814	14.772	25.586	21 %
- dont mesures judiciaires	83.817	0	83.817	61 %
Placements directs par le juge financés par l'ASE (2)	22.455	0	22.455	16 %
TOTAL Enfants accueillis à l'ASE (A) = (1+2)	120.086	14.772	134.858	97 %
Enfants placés en secteur public PJJ (4)	494	0	494	0,7 %
Protection jeunes majeurs secteur public (5)	0	250	250	0,3 %
Protection jeunes majeurs secteur habilité (6)	0	2.733	2.733	2 %
TOTAL Placements autres (B) = (4+5+6)	494	2.983	3.477	3 %
TOTAL Enfants protégés (A+B)	120.580	17.755	138.335	100 %
Proportion en %	87 %	13 %	100 %	-

Source : Rapport d'activité de l'Oned 2005

c) Un facteur de progrès : la création de l'Observatoire national de l'enfance en danger

Les lacunes de ce dispositif statistique ont déjà été prises en compte par le législateur. Elles ont conduit à la création, par la loi 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance, de l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned).

Les fonctions de l'Observatoire national de l'enfance en danger

• *Une fonction statistique :*

- identification des partenaires produisant des données statistiques concernant l'enfance en danger et rassemblement de leurs données chiffrées ;
- mise en cohérence des concepts et des définitions ; échanges sur les procédures de production en vue de leur amélioration ;
- analyse et mise en perspective des données des différentes sources dans un objectif de compatibilité ;
- identification des secteurs non couverts par les producteurs de statistiques.

• *Une fonction d'étude, d'évaluation et de prospective :*

- recensement et évaluation des procédures de recueil et de traitement des signalements suivies par les institutions et professionnels en charge de la protection des enfants ;
- identification d'études à réaliser (celles-ci étant menées non par l'observatoire lui-même mais tantôt par des organismes prestataires, tantôt à l'instigation de tel ou tel membre de l'observatoire) ;
- recensement des actions innovantes concernant la lutte contre la maltraitance qui ont fait l'objet d'une évaluation.

• *Une fonction de documentation :*

- recensement des références de travaux d'études et de recherche : publications françaises et étrangères, mémoires et thèses, travaux financés par l'Etat, les collectivités publiques, les fondations et associations ;
- création d'un site web destiné à favoriser l'accès aux statistiques et aux études pour les professionnels, les chercheurs et le public.

Il a aussi pour mission d'être un appui technique aux observatoires locaux et une interface dans le domaine international, notamment par sa participation aux activités du réseau européen des observatoires de l'enfance.

Source : ministère délégué à la Famille

Conformément au rôle qui lui a été assigné, l'Oned a consacré un chapitre entier de son premier rapport annuel au Parlement et au Gouvernement, publié en septembre 2005, au recensement des sources statistiques et à l'analyse de leurs points forts et de leurs incohérences. Il a également formulé un certain nombre de propositions pour améliorer, en pratique, le recueil des données de la protection de l'enfance, adressant

notamment des recommandations aux ministères de l'intérieur et de la justice pour qu'ils affinent leurs outils informatiques.

De nouveaux progrès doivent encore être accomplis car le recueil statistique des données souffre du manque de coordination entre les acteurs locaux, et en premier lieu entre les départements et la justice. Cette situation ne traduit pas une quelconque mauvaise volonté des uns et des autres mais plutôt la tendance spontanée à conserver la méthode de recensement que chacun juge la mieux adaptée à ses besoins. En sortir suppose de pouvoir mettre les différents producteurs de statistiques autour de la table pour parvenir à des définitions et à des procédures communes.

Tel sera notamment le rôle des nouveaux observatoires départementaux de la protection de l'enfance, dont la création est ici proposée.

2. L'action des départements et de l'autorité judiciaire

a) Un investissement important des conseils généraux depuis vingt ans

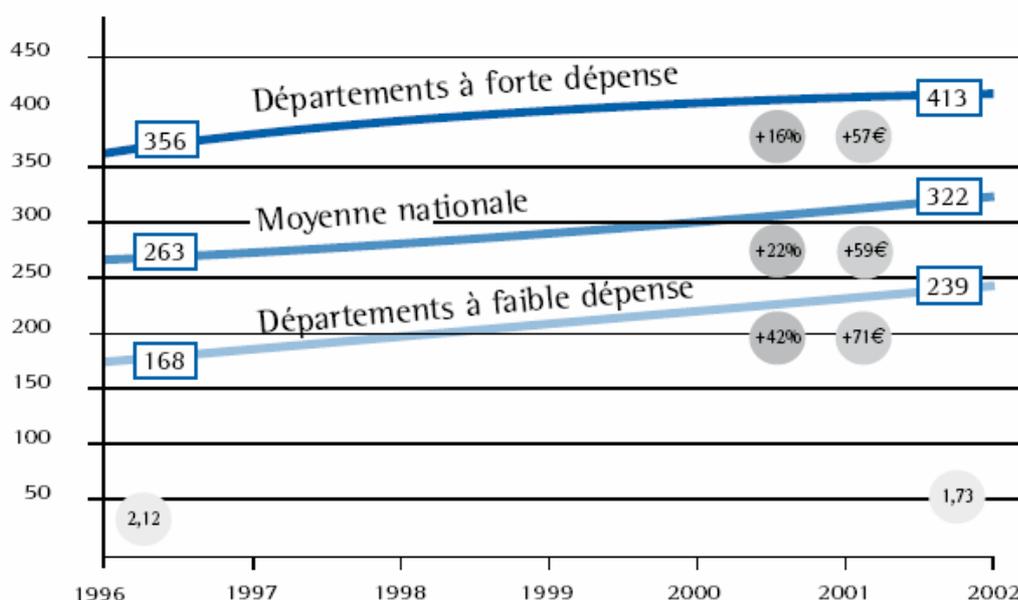
Le bilan de la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance intervenue en 1989 est largement favorable aux départements. Contrairement aux craintes alors exprimées, le transfert de cette compétence ne s'est pas traduit par un désengagement des pouvoirs publics au niveau local : bien au contraire, là où, en 1984, l'Etat consacrait 2,3 milliards d'euros à la protection de l'enfance, les départements y ont consacré plus de 5 milliards en 2004. La dépense d'aide sociale à l'enfance a donc plus que doublé en vingt ans.

Pourtant, au cours de cette même période, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance a progressé nettement moins vite, ce qui signifie que la **dépense par enfant s'est sensiblement accrue**, essentiellement en raison de l'augmentation du coût des prestations, et en particulier de celui du placement.

Si la réduction du temps de travail explique pour partie cette situation, celle-ci résulte aussi de l'amélioration importante de la qualité des prestations : la plupart des départements ont fait des efforts considérables de rénovation des modes de prise en charge et mis en œuvre des formules innovantes d'accueil plus personnalisé.

Les conseils généraux ont également démenti un autre pronostic pessimiste : celui d'un creusement des inégalités entre les départements. Le graphique suivant montre que l'écart des extrêmes de dépenses par habitant de moins de vingt ans a été ramené entre 1996 et 2002, de 2,12 à 1,73 :

Évolutions comparées des dépenses d'aides sociale à l'enfance (en euro par habitant - 20 ans)



Source : DREES - ODAS

b) Une intervention toujours croissante du juge

Ce bilan favorable de l'action des départements n'a pas empêché la judiciarisation accrue de la protection de l'enfance. Ces deux mouvements parallèles ne sont d'ailleurs pas contradictoires puisque, dans plus des trois quarts des cas, lorsque le juge prononce un placement, il confie l'enfant au service de l'ASE.

Les départements sont aussi responsables de cette évolution car 60 % des signalements qu'ils reçoivent sont par eux transmis à la justice et cette proportion a tendance à s'accroître depuis 2001.

Taux de transmission à la justice des signalements reçus par les départements

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Transmissions judiciaires	49.000	47.000	47.000	48.000	49.000	52.000	56.000
Suites administratives	34.000	36.000	36.300	37.500	37.000	37.000	39.000
Total enfants en danger	83.000	83.500	83.800	85.500	86.000	89.000	95.000
Taux de transmission à la justice	59 %	57 %	57 %	56 %	57 %	58 %	60 %

Par ailleurs, un nombre important de signalements continue d'être adressé directement au procureur, voire au juge des enfants lui-même : l'Odas estime qu'un signalement judiciaire sur cinq provient d'une personne extérieure au circuit d'alerte mis en place par les départements.

Cette circonstance est le signe d'une certaine crise de confiance dans l'efficacité de la protection administrative. Ce sentiment est particulièrement sensible en ce qui concerne les enfants en risque : alors que ceux-ci devraient en toute logique relever d'une intervention directe de l'ASE, plus d'un signalement pour risque sur deux fait en réalité l'objet d'une transmission à la justice.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation :

- les travailleurs sociaux, souvent confrontés à des dossiers complexes, ne comprennent pas pourquoi un même enfant peut avoir été signalé à plusieurs reprises par des professionnels différents et n'avoir pas fait l'objet d'une prise en charge adéquate : ici, c'est en réalité l'impossibilité d'effectuer le recoupement des informations préoccupantes transmises sur un enfant qui nuit à l'efficacité de l'intervention départementale ;

- les professionnels se trouvent également de plus en plus souvent confrontés à des parents qui refusent de collaborer avec les services de l'ASE. Or en l'absence d'accord volontaire de la famille, le recours à la justice devient effectivement le seul moyen d'action.

- enfin, la très grande médiatisation d'affaires récentes de maltraitance grave et d'abus sexuels sur mineurs joue sans aucun doute dans le sens d'une plus grande judiciarisation.

Or, cette intervention de plus en plus systématique de la justice n'est pas sans poser de problèmes : plus stigmatisante pour les familles, elle entretient un climat de méfiance à l'égard des services de l'ASE et empêche d'instaurer un environnement favorable à la prévention. Par ailleurs, compte tenu de l'encombrement général des tribunaux, le recours systématique au juge s'accompagne de délais de traitement longs, préjudiciables à l'enfant.

B. UN DOUBLE SYSTÈME DE PROTECTION QUI PEINE À TROUVER SA COHÉRENCE

1. Un dispositif de repérage et de signalement largement perfectible

a) Le cloisonnement des filières de signalement

La protection de l'enfance en France a un double fondement, administratif et judiciaire, qui en fait à la fois toute la richesse et la complexité : c'est ainsi qu'en matière de signalement, la loi confie au département la mission de centraliser les informations concernant les mineurs maltraités, tout en autorisant la saisine directe du juge. Toute la difficulté

réside en réalité dans l'étanchéité de ces dispositifs de signalement et dans le manque de communication qui existe souvent entre départements et autorité judiciaire.

• **La centralisation des signalements n'est pas acquise**

L'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles confie au président du conseil général la mise en place d'un « *dispositif permettant de recueillir en permanence les informations relatives aux mineurs maltraités et de répondre aux situations d'urgence* ». Par ailleurs, conscient de la nécessité d'une coordination entre les différents acteurs de la protection de l'enfance, le législateur a prévu que ce dispositif de recueil des signalements soit élaboré en concertation avec les services de l'Etat et l'autorité judiciaire. Toutes les conditions devraient donc être réunies pour que la centralisation de l'information soit effective.

C'est pourtant loin d'être le cas : 20 % des saisines du juge en matière de protection de l'enfance continuent d'échapper totalement au circuit d'information mis en place par les départements. Ces 20 % regroupent deux types de signalements :

- les premiers correspondent à des saisines effectuées par des particuliers : ceci s'explique par le fait que ces derniers n'ont pas nécessairement connaissance de la procédure départementale. Ces saisines traduisent donc un manque regrettable de visibilité du dispositif de recueil des signalements mis en place par les conseils généraux qui doivent en conséquence s'interroger sur la meilleure manière d'en assurer la publicité ;

- les seconds sont en réalité des signalements effectués par des professionnels qui sont pourtant normalement associés au dispositif centralisé de signalement du conseil général : les départements se heurtent là à des résistances plus profondes de certaines administrations. Il est ainsi édifiant de constater qu'une circulaire du ministère de l'éducation nationale datant de 1997 donne encore pour consigne aux instituteurs de signaler directement aux parquets les situations dont ils ont connaissance, sans faire le moins du monde référence à la nécessaire information des services départementaux de l'ASE.

L'Odas constate toutefois des progrès en la matière : selon une enquête réalisée par l'observatoire en 2004, 90 % des services départementaux déclarent désormais recevoir, systématiquement ou ponctuellement, un double pour information des saisines directes faites au parquet par l'éducation nationale ; seul un département sur dix n'en est jamais destinataire. Il observe également une diminution des saisines directes du juge par les services sociaux scolaires, au profit des conseils généraux.

• **Le partage insatisfaisant de l'information entre départements et justice**

La centralisation, par les conseils généraux, des informations concernant les mineurs en danger souffre du manque de coopération entre les départements et l'autorité judiciaire et largement du fait de cette dernière.

Les départements sont d'abord très mal informés des saisines directes faites au parquet.

Ils ont également le plus grand mal à obtenir des informations sur les suites réservées aux signalements qu'ils ont eux-mêmes effectués : un département sur deux n'est pas tenu informé dans l'année des suites données aux signalements transmis à la justice, ce qui l'empêche de suivre l'enfant et ne lui permet pas de respecter son obligation de tenir à son tour informées les personnes à l'origine du signalement.

Pourtant, les départements portent sur leur coopération avec l'autorité judiciaire un regard beaucoup plus positif que ne laissent entendre ces constats : selon une enquête de l'Odas, seuls 28 % des départements se déclarent peu satisfaits des retours sur signalement qu'ils reçoivent de la part de la justice. Cette appréciation laisse supposer l'existence d'une réelle volonté d'avancer sur la question des partenariats.

b) Le secret professionnel, obstacle au partage d'informations ?

Le choix de centraliser les informations concernant les mineurs en danger, prévu par la loi depuis 1989, ne poursuivait pas uniquement un objectif d'exhaustivité dans les statistiques. Il voulait favoriser le recoupement d'informations préoccupantes qui, si elles ne justifient pas à elles seules d'engager une procédure de protection, conduisent à la certitude d'un danger pour l'enfant lorsqu'elles sont recoupées par d'autres éléments.

Le partage d'informations entre professionnels de la protection de l'enfance est donc essentiel pour améliorer le repérage des situations d'enfant en danger. Les signaux de maltraitance ne sont pas toujours faciles à décrypter et les professionnels ont besoin de confronter leurs points de vue face à des situations de danger généralement multifactorielles.

Mais ce partage d'informations se heurte parfois aux réticences des professionnels soumis au secret professionnel. Le code pénal, dans son article 226-13, punit en effet d'un an d'emprisonnement et de 15.000 euros d'amende le fait de révéler une information à caractère secret, pour une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire.

Certes, ce secret professionnel est assorti d'exceptions : ainsi, l'article 226-14 du même code prévoit la levée du secret professionnel, lorsqu'il s'agit d'informer *« les autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices, y compris lorsqu'il s'agit d'atteintes sexuelles, dont il a eu connaissance et qui ont été infligées à un mineur de quinze ans ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son état physique ou psychique »*.

La difficulté réside en réalité dans l'importante marge d'interprétation qui entoure les termes de « privations » et de « sévices ». La levée du secret ne fait aucun doute pour les professionnels quand les faits dont ils ont

connaissance sont incriminés pénalement. Ce n'est pas le cas pour des informations simplement préoccupantes qui demanderaient à être étayées par d'autres signaux. C'est donc précisément quand les professionnels hésitent sur la conduite à tenir et voudraient pouvoir partager ces doutes que la législation sur le secret professionnel les laisse les plus démunis.

Aujourd'hui, seul le partage d'informations entre personnes relevant du service de l'ASE est expressément prévu par la loi. En revanche, l'analyse en commun des situations entre professionnels de services différents (service social polyvalent, service de protection maternelle et infantile) ou d'institutions différentes (service social scolaire, professionnels de santé libéraux ou hospitaliers, corps d'inspection de l'Etat) est actuellement, en droit, impossible.

Il existe pourtant des expériences locales fructueuses de réunions de synthèse entre professionnels de la protection de l'enfance, permettant de faire le point en commun sur la situation d'un enfant ou d'une famille. Mais elles restent contestables du point de vue légal car les familles seraient fondées à poursuivre leurs participants pour violation du secret professionnel.

c) Le partage des compétences entre départements et autorité judiciaire : une ligne mouvante

Pour bien fonctionner, le double système de protection de l'enfance, qui fait l'originalité du modèle français, devrait reposer sur la définition de critères permettant de déterminer l'institution compétente pour traiter de chaque cas. Or, force est de constater qu'il n'en est rien : d'un département à l'autre, d'un magistrat à l'autre, d'une situation individuelle à l'autre, la fixation du moment où la protection administrative doit céder le pas à la protection judiciaire varie.

Si l'on s'appuie sur la règle posée par le code civil, le juge est compétent en cas de danger effectif pour l'enfant, le département intervenant donc en amont, lorsqu'on se situe sur le plan du simple risque. Mais encore faut-il s'accorder sur la définition de ces deux notions. De plus, même en cas de danger avéré, le fait pour le juge de prononcer une mesure d'assistance éducative n'est qu'une simple possibilité.

En réalité, la loi ne fixe des principes clairs d'intervention que dans un seul domaine, celui de la maltraitance *stricto sensu* : en cas de mauvais traitements et soit impossibilité d'évaluer la situation, soit refus de collaboration de la famille, le juge doit être saisi.

Pour les autres situations de danger, il n'existe aucun critère législatif. C'est donc la pratique qui a fait émerger deux cas de saisine du juge : l'existence de faits incriminables pénalement et le refus catégorique des parents de laisser intervenir le service de l'ASE. Encore convient-il de préciser que ce dernier critère ne peut être invoqué que par l'ASE elle-même, seule compétente pour juger de l'absence de collaboration des parents.

En revanche, interrogés par l'Oned, un grand nombre de juges ne considère pas que l'urgence implique nécessairement une intervention du juge : l'ASE est en effet souvent habilitée à agir dans ces situations, certains départements disposant même d'une cellule d'accueil ou d'un numéro d'appel à cet effet.

Au total, la ligne de partage entre protection administrative et protection judiciaire est mouvante et résulte pour l'essentiel de la façon dont chacun, et notamment les magistrats, interprète ses compétences. Ainsi, chaque juge des enfants a sa propre jurisprudence et le vice-président chargé du tribunal pour enfants n'a aucune autorité officielle pour imposer une politique commune. La rotation, parfois rapide, des magistrats dans certains tribunaux et l'absence de spécialisation des juges pour enfants accroissent les difficultés pour parvenir à une vision partagée des domaines d'intervention de chacun.

2. Une prise en charge des enfants en danger en quête de souplesse

a) Une alternative entre action à domicile et placement qui montre ses limites

Aujourd'hui, les dispositifs de prise en charge des enfants en danger n'offrent, en droit, que deux solutions : les mesures éducatives au domicile familial, intitulées « action éducative à domicile » dans le cadre de la protection administrative et « action éducative en milieu ouvert » quand elles font suite à une décision judiciaire, d'une part, ou le placement, en famille d'accueil ou en internat, d'autre part.

Or, ces options paraissent désormais inadaptées à l'évolution des publics auxquels elles sont destinées. Les travailleurs sociaux sont en effet de plus en plus souvent confrontés à des situations familiales lourdes et complexes et la rigidité de l'alternative entre placement et action éducative à domicile suscite chez eux un sentiment d'impuissance. Ces situations exigeraient en réalité un traitement plus individualisé et des solutions évolutives.

Comment imaginer, en effet, que la formule classique de l'aide à domicile, consistant à organiser une rencontre toutes les trois semaines entre une famille et un intervenant, puisse parvenir à des résultats sérieux dans le cas de situations familiales très dégradées ? Celles-ci nécessitent des prestations plus intensives mais plus difficiles à organiser, en particulier le soir et les fins de semaine, lorsque les services sont fermés.

Le rapport du groupe de travail présidé par Louis de Broissia sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés¹ recense les principales critiques qui peuvent être adressées aux mesures actuelles :

- difficulté d'assurer la continuité et la cohérence des prises en charge quand la moindre évolution doit être approuvée par un magistrat ;

- impossibilité de mettre ponctuellement l'enfant suivi à domicile à l'abri, lors de situations de crises familiales, puisque l'hébergement ne peut s'effectuer que dans le cadre d'une nouvelle mesure ;

- difficultés à gérer l'entrée en placement et sa sortie, compte tenu de l'impossibilité d'organiser de façon souple des transitions entre domicile et hébergement.

b) Des expériences innovantes qui manquent de cadre légal

Malgré la rigidité de l'alternative offerte actuellement par les textes, des expériences innovantes ont pu voir le jour dans les départements. Recensées par l'Oned dans son rapport précité, elles peuvent être classées en cinq catégories :

- l'accueil de jour qui peut prendre deux formes : accueil de l'enfant sur des temps non scolaires et sans hébergement, accompagné d'entretiens avec les parents, ou accueil de la famille, le plus souvent collectif, avec en parallèle des entretiens individuels ;

- l'accueil séquentiel : l'enfant est alors accueilli et hébergé à temps partiel, ce mode de prise en charge pouvant être comparé à une forme de garde alternée entre la famille biologique et la famille d'accueil ou l'établissement éducatif. Il est en général mobilisé soit en phase d'évaluation des problèmes de l'enfant, soit à titre de transition avant un retour au domicile ;

- le relais parental : il s'agit de permettre des temps de décompression pour les parents qui sont dans l'impossibilité, à certains moments, d'assumer de façon continue leurs fonctions parentales. L'enfant est alors hébergé, sans planning préalablement défini, chaque fois que nécessaire et notamment à l'occasion de crises familiales ;

- la prise en charge en *continuum* entre AEMO et placement, qui peut s'organiser selon deux modalités : soit l'enfant est initialement confié à un établissement qui autorise, après évaluation, un retour dans sa famille tout en conservant la possibilité de retirer l'enfant en cas de problème ; soit l'enfant bénéficie d'une mesure d'AEMO mais le service qui le suit est en mesure de l'héberger provisoirement en cas de crise ;

¹ Rapport sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés, Louis de Broissia, juillet 2005.

- l'AEMO renforcée qui se caractérise par une prise en charge plus intensive que dans sa formule classique : le nombre d'enfants suivis en moyenne par chaque éducateur passe ainsi de trente en AEMO classique à un maximum de sept ou huit en AEMO renforcée.

Le développement de ces solutions expérimentales dépend toutefois de la bienveillance des magistrats, car leur mise en place suppose que leur décision soit rédigée de façon à allier la souplesse nécessaire à la rigueur juridique.

C'est souvent par le biais du droit de visite que l'on peut obtenir cette souplesse, en renvoyant par exemple à la contractualisation entre le service accueillant l'enfant et les parents le soin d'organiser les modalités pratiques d'exercice de ce droit. Mais de telles solutions restent fragiles car la loi fait normalement obligation aux magistrats de fixer lui-même ces modalités.

Ces expériences requièrent également naturellement l'accord des conseils généraux concernés, principaux financeurs des modes de prise en charge des enfants en danger, pour trouver des modalités de tarification adaptées.

C. LA PRÉVENTION, POINT FAIBLE DE LA POLITIQUE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

1. Au sein de l'aide sociale à l'enfance, la prévention tend à se confondre avec la protection

Parmi les missions du service de l'aide sociale à l'enfance, le code de l'action sociale et des familles inscrit très clairement la prévention : ainsi, le service de l'ASE est spécifiquement chargé d'« *organiser dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles* ». D'une façon plus générale, la « *prévention des mauvais traitements* » doit inspirer toutes ses interventions.

Il s'agit toutefois d'une prévention que l'on peut qualifier de secondaire : elle vise des publics ciblés, préalablement repérés comme présentant des risques, et elle propose des actions visant à éviter que ces risques ne dégénèrent en situations de maltraitance avérée.

L'action de prévention de l'ASE souffre en réalité d'un handicap originel : trop intimement liée à sa mission de protection, elle se situe déjà sur le terrain du traitement des difficultés familiales. Cette confusion rend peu lisible son intervention dans le domaine de la prévention, au sens courant du terme : les familles ont en effet du mal à comprendre que l'action de prévention de l'ASE puisse aller jusqu'au placement, même si celui-ci n'intervient qu'avec l'accord des intéressés.

Le service de l'ASE manque également d'outils de prévention collective, qui permettent un contact moins stigmatisant avec les familles et une intervention non pas sur le mode du traitement des difficultés, mais sur celui de la mobilisation des compétences parentales. La loi ne s'y oppose pas, mais les missions de protection du service mobilisent la plus grande partie de ses moyens : il ne participe donc à des actions de prévention collective qu'au travers de son intégration aux circonscriptions départementales d'intervention sociale ou en s'associant à des initiatives extérieures, comme celle des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP).

2. Les outils de prévention collective existants restent extérieurs au dispositif de protection de l'enfance

La prévention collective, comprise comme un soutien à la parentalité ouvert à toutes les familles, s'effectue donc en général en dehors du dispositif institutionnel de la protection de l'enfance, le principal outil en la matière étant constitué par les REAAP, créés par l'Etat et la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) à la suite de la conférence de la famille de 1998.

L'objectif de ces réseaux est de soutenir et d'accompagner les parents en valorisant leurs rôle et compétences : par le dialogue, les parents s'aident mutuellement à trouver ou à retrouver des repères, dans des domaines comme l'accueil de l'enfant à la naissance, la petite enfance, les relations avec un adolescent, la coparentalité, l'exercice de l'autorité parentale ou encore l'assiduité scolaire.

Bilan de l'action des REAAP

Le bilan, réalisé en 2003 par la Cnaf, de l'activité des REAAP a permis de recenser 4.819 actions ayant fait l'objet d'un financement. Conformément aux objectifs fixés par la conférence de la famille de 1998, ces actions se sont inscrites dans une logique préventive et ont concerné principalement les domaines suivants :

- prévention et appui aux parents les plus fragilisés (22%) ;
- accompagnement des parents de jeunes enfants (13,1%) ;
- amélioration des relations entre les familles et l'école (11%) ;
- soutien aux parents de préadolescents et d'adolescents (10%).

Suivant les actions, des modalités d'organisation différentes ont pu être retenues : conférences - débats (24,2 % des actions en 2003), groupes de parents (9,7 %), groupes de parole (22 %), groupes d'activité parents-enfants (7,13 %) et, plus rarement, lieux d'accueil et d'écoute individuels.

Le pilotage du dispositif est en général unique et exercé, selon les cas, par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ou par les caisses d'allocations familiales. Seuls vingt-trois départements participent à ces réseaux en qualité de co-pilotes, même si quatre-vingt trois d'entre eux y contribuent financièrement¹.

3. La protection maternelle et infantile est sous-employée

Aux termes de l'article L. 2112-2 du code de la santé publique, le service de la protection maternelle et infantile (PMI) a une mission de prévention médico-sociale en direction des femmes enceintes et des enfants de moins de six ans. Cette prévention, qualifiée de médico-sociale, passe toutefois essentiellement par des moyens sanitaires : c'est à travers les consultations prénatales pour les femmes enceintes, les consultations pour les nourrissons, le suivi des vaccinations, les réunions sur l'éducation à la santé et à l'alimentation que les services de PMI entrent en contact avec les familles.

La prévention assurée par la PMI prend toutefois un aspect social quand elle se penche sur les difficultés familiales et sur l'environnement de l'enfant. Le vecteur principal de cette prévention plus sociale est l'intervention à domicile, notamment par le biais des techniciennes en intervention sociale et familiale (TISF).

Contrairement aux actions à domicile menées par le service de l'aide sociale à l'enfance, les interventions des TISF sont en général très bien perçues par les familles, qui sont souvent soulagées de l'aide matérielle et éducative que celles-ci leur apportent. Ces interventions constituent à la fois un moyen de prévention primaire, dans la mesure où elles permettent d'engager des actions d'éducation à la parentalité, comme de prévention secondaire, la présence d'un tiers dans la famille permettant de désamorcer des situations de crise.

Grâce à ces interventions à domicile, la PMI constitue enfin un outil essentiel de dépistage de la maltraitance ou, plus largement, des familles présentant des risques éducatifs. Sa vocation universelle lui permet à la fois de toucher des familles qui ne font pas la démarche volontaire de contacter un REAAP et de repérer celles dont les difficultés exigent une aide plus soutenue et donc une orientation vers l'ASE.

La PMI reste pourtant mal employée. Sa vocation universelle, qui fait sa spécificité parmi les partenaires de la protection de l'enfance, est battue en brèche : les familles plus aisées la délaissent pour un suivi médical en cabinet privé, ce qui renforce sa tendance à se concentrer sur les publics en difficulté sociale. Ce resserrement du public effectivement accueilli résulte également

¹ Le montant total des financements de ce dispositif s'élève à plus de 31,3 millions d'euros. La part des principaux financeurs des 4.819 actions est la suivante : 31,8 % pour les DDASS, 14,1 % pour les organismes de sécurité sociale, 19,4 % pour les collectivités locales et 13,3 % pour la politique de la ville.

d'un manque de moyens humains, lié aux difficultés de recrutement que rencontrent les conseils généraux, notamment pour les médecins.

Pour retrouver cette vocation universelle et dans un but de prévention précoce, une piste consisterait à ouvrir la porte des maternités aux services de PMI : une telle coopération serait en effet de nature à améliorer le suivi des jeunes mères, à rompre leur isolement à une époque où le séjour en maternité est devenu extrêmement court et donc à prévenir les difficultés de la construction du lien mère-enfant, facteur souvent présent dans les cas de maltraitance ou de carence éducative ou affective.

II. LES APPORTS DU PROJET DE LOI ET LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION

Le projet de loi relatif à la protection de l'enfance a été élaboré à la suite d'une longue concertation engagée par le Gouvernement en juin 2005 : ont ainsi été organisées une douzaine de journées thématiques, réunissant chaque fois une quarantaine de professionnels, ainsi que des débats avec les acteurs de terrain dans plus des deux tiers des départements, l'ensemble s'étant conclu par les premières assises nationales de la protection de l'enfance qui se sont déroulées les 10 et 11 avril 2006 à Angers.

Parallèlement à ces débats, la préparation de cette réforme a donné lieu à plusieurs rapports d'expertise, conduits par des parlementaires : on peut ainsi citer les rapports de Louis de Broissia sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés, de Philippe Nogrix sur l'amélioration des procédures de signalement de l'enfance en danger et de Marie-Thérèse Hermange sur la périnatalité et la parentalité.

Ces travaux a permis de faire émerger un double consensus, sur la nécessité de réformer et sur les axes de la réforme : améliorer la procédure de signalement des enfants en danger, diversifier les modes de prise en charge et donner plus de place à une politique de prévention en matière de protection de l'enfance.

A. RENDRE PLUS EFFICACE LE SIGNALEMENT SOUS LE PILOTAGE DU DÉPARTEMENT

1. Centraliser les informations préoccupantes pour mieux repérer les enfants en danger

a) La création de cellules opérationnelles de recueil des signalements

Le projet de loi part du constat selon lequel les professionnels sont trop souvent seuls pour prendre la décision de signaler le cas d'un enfant dont ils soupçonnent qu'il pourrait être en danger, ce qui aboutit à des signalements souvent tardifs, donc à des interventions en urgence dans des familles à la situation déjà très dégradée.

Outre le besoin, pour les professionnels, de confronter leurs points de vue pour pouvoir signaler un enfant en conscience, l'exposé des motifs du projet de loi met en lumière une seconde nécessité : celle de pouvoir recouper les informations pour améliorer le repérage des enfants en danger. L'évolution de la société place en effet les enfants devant des situations de danger dont l'origine est multiple : une information préoccupante prise isolément permet rarement de conclure à la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics,

elle doit être analysée au vu de l'ensemble des données disponibles sur la famille.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi propose la création, dans chaque département, **d'une cellule opérationnelle de recueil, de traitement et d'évaluation** des informations préoccupantes sur les mineurs en danger.

Celle-ci doit constituer un lieu clairement identifié, facilement accessible pour le grand public, où des professionnels de la protection de l'enfance seront à même d'effectuer une première analyse de la situation au vu des données qu'ils centralisent, afin d'effectuer un tri initial entre les situations relevant immédiatement de la justice, celles qui peuvent faire l'objet d'un traitement par le service de l'ASE et celles qui demandent à être approfondies par une enquête sociale. L'objectif est donc de réunir toutes les informations permettant d'apprécier la situation afin de prendre une décision collégiale.

Le pilotage de cette cellule est confié au président du conseil général à qui la loi donne compétence pour conclure les protocoles nécessaires avec les services de l'Etat concernés et l'autorité judiciaire : on passe ainsi d'une simple concertation sur les procédures d'échange d'information à un dispositif réellement organisé, auquel Etat et justice ne peuvent refuser de s'associer.

La création de ces cellules découle de nombreuses expériences recensées par l'Oned qui demandaient à être unifiées et organisées, notamment pour améliorer l'accessibilité du grand public. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le projet de loi fait le choix d'une dénomination commune, celle de cellule de signalement : il est en effet plus facile de faire connaître des particuliers une instance connue sous le même nom dans tous les départements.

Mais si ce point d'entrée unique est identique dans tous les départements, le projet de loi respecte la liberté des conseils généraux pour l'organisation du traitement des situations individuelles. Rien ne s'oppose en effet à ce que la cellule renvoie à une unité territorialisée le soin d'expertiser plus en détail la situation de l'enfant et de proposer les mesures de protection les plus appropriées.

b) La possibilité d'un secret professionnel partagé

Pour lever les freins au partage d'information, il faut également résoudre les difficultés que pose en la matière la législation sur le secret professionnel.

A cet effet, le projet de loi s'appuie sur la notion d'intérêt supérieur de l'enfant, ainsi que le recommande d'ailleurs la convention internationale sur les droits de l'enfant.

Le dispositif retenu par le texte offre par ailleurs toutes les garanties pour concilier la nécessité de préserver le secret, qui fonde la relation de confiance entre le professionnel et la famille, et celle d'assurer la protection de l'enfant :

- il ne s'agit pas de lever purement et simplement le secret, mais d'autoriser son partage avec des professionnels soumis au même devoir de discrétion ;

- les informations partagées sont limitées à celles qui sont strictement nécessaires pour assurer la protection de l'enfant ;

- enfin, chaque fois que l'intérêt de l'enfant le permet, les parents sont informés du partage d'information.

Le Gouvernement s'est inspiré en la matière du dispositif prévu pour le secret médical partagé par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé et désormais codifié à l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, qui dispose que « *deux ou plusieurs professionnels de santé peuvent (...), sauf opposition de la personne dûment avertie, échanger des informations relatives à une même personne prise en charge, afin d'assurer la continuité des soins ou de déterminer la meilleure prise en charge sanitaire possible. Lorsque la personne est prise en charge par une équipe de soins dans un établissement de santé, les informations la concernant sont réputées confiées par le malade à l'ensemble de l'équipe.* »

Votre commission ne peut que se féliciter de ce progrès qui lève un obstacle important aux signalements d'enfants en danger. Elle estime toutefois qu'on ne pourra plus faire très longtemps l'économie d'une réflexion approfondie sur l'ensemble de la législation concernant le secret professionnel, notamment sur le secret professionnel à raison des missions ou des responsabilités exercées.

c) L'amélioration de la formation en matière de protection de l'enfance

La réforme du dispositif institutionnel de centralisation des informations ne saurait suffire à améliorer le repérage des mineurs en danger, sans une réelle amélioration de la formation des professionnels aux questions liées à la protection des enfants.

Au cours de la seule année 2005, pas moins de cinq rapports¹ ont insisté sur cette nécessité et fait des propositions pour renforcer la formation

¹ *Rapport d'activité 2005 du Défenseur des enfants, rapport du groupe de travail présidé par Louis de Broissia sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés - juin 2005, rapport du groupe de travail présidé par Philippe Nogrix sur l'amélioration de la procédure de signalement de l'enfance en danger - juillet 2005, rapport de Marie-Thérèse Hermange sur la périnatalité et la parentalité - mars 2006, rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la famille et les droits de l'enfant.*

initiale et continue des professionnels intervenant directement ou indirectement en matière de protection de l'enfance.

Le présent projet de loi en tient compte : il étend la formation obligatoire sur la protection de l'enfance à de nouvelles catégories de professionnels, au premier rang desquels les personnels de police municipale qui sont souvent amenés, lors de leurs interventions dans les conflits de voisinage, à déceler des situations de danger. Il prévoit également une formation des cadres territoriaux nommés dans un service d'ASE préalablement à leur prise de fonction effective.

Les intentions du Gouvernement en matière de formation des professionnels en contact avec les enfants figurent dans le programme d'accompagnement de la réforme, présenté par le ministre lors des assises nationales d'Angers : des modules de formation conçus de façon pluridisciplinaire et communs aux différentes professions seront mis en place et des référentiels nationaux seront élaborés pour préciser leur contenu, lequel devrait laisser une large place à l'étude de cas cliniques.

Une attention particulière devrait être portée sur les qualifications des formateurs eux-mêmes. Les centres de formation délivrant un enseignement sur la protection devraient d'ailleurs être agréés, afin de s'assurer de leur qualité et de veiller à écarter les groupes à caractère sectaire.

2. Donner au département les moyens d'assurer son rôle de chef de file de la protection de l'enfance

Le projet de loi confirme le rôle du département en lui donnant les moyens de piloter réellement la politique de protection de l'enfance. Ainsi, le texte respecte l'originalité française d'un double système de protection, administratif et judiciaire, tout en lui donnant davantage de cohérence.

a) L'information du département sur les saisines directes de l'autorité judiciaire

La centralisation des informations préoccupantes au sein de la cellule de signalement pilotée par le président du conseil général exige de remédier à la « fuite » que constituent les signalements directs au parquet ou au juge des enfants.

Il ne s'agit pas pour autant de déresponsabiliser les professionnels en leur interdisant de saisir directement la justice, notamment en cas d'urgence ou lorsque les informations qu'ils détiennent mettent en lumière des faits pénalement incriminables. Mais pour que la centralisation des informations permette une coordination efficace des interventions, il faut que le département soit tenu informé des démarches engagées directement auprès de l'autorité judiciaire.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi prévoit la transmission obligatoire de la copie de la saisine du procureur par les personnes associées, à un titre ou à un autre, au dispositif départemental de protection de l'enfance : cette obligation s'impose donc à tous les travailleurs sociaux, qu'ils relèvent du département, de l'Etat ou des caisses d'allocations familiales, aux personnels des établissements accueillant des mineurs placés, qu'ils soient habilités au titre de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse, aux personnels du Snatem, aux membres des associations de protection de l'enfance et, enfin, aux personnels de l'éducation nationale.

Le texte précise par ailleurs que le juge peut aussi informer le département des saisines qui lui parviennent en dehors de la cellule de signalement, c'est-à-dire principalement des saisines de particuliers.

b) La réaffirmation de la subsidiarité de la protection judiciaire par rapport à l'intervention sociale

L'amélioration de la procédure de signalement des enfants en danger suppose inévitablement de clarifier les critères permettant d'orienter les signalements vers une prise en charge soit administrative, soit judiciaire.

Le projet de loi répond à cette exigence en étendant explicitement à tous les domaines de la protection de l'enfance le principe de subsidiarité déjà affirmé pour les cas de maltraitance par la loi du 10 juillet 1989 : il précise ainsi que la saisine du procureur est justifiée lorsque l'enfant est en danger au sens du code civil et que ses parents sont dans l'impossibilité ou refusent de collaborer avec le service de l'aide sociale à l'enfance.

Il va même encore plus loin dans l'affirmation de ce principe de subsidiarité, puisqu'il lui donne une seconde application : en dehors des cas précités, la saisine du juge intervient lorsque les mesures de protection administratives deviennent, ou apparaissent d'emblée, insuffisantes pour assurer la protection du mineur. La protection judiciaire est donc très clairement identifiée comme un second échelon de protection renforcée.

Cette clarification permet de fait d'écarter les autres critères de répartition des compétences entre départements et autorité judiciaire parfois évoqués, notamment celui de l'urgence. Il est d'ailleurs à noter que, conformément à cette orientation, le projet de loi renforce les moyens de prise en charge d'urgence de l'ASE.

Pour donner toute sa force au principe de subsidiarité qu'il affirme, le projet de loi enjoint au juge de vérifier qu'il est saisi à bon escient : quand un signalement lui est transmis, il doit ainsi commencer par examiner si le cas entre bien dans ceux qui relèvent de son ressort. Si non, il est fondé à prononcer le non-lieu et à renvoyer le dossier au conseil général.

B. DIVERSIFIER LES MODES DE PRISE EN CHARGE POUR S'ADAPTER AUX BESOINS DES ENFANTS

1. La reconnaissance légale de nouvelles modalités d'accueil des enfants

Conformément aux souhaits exprimés par les professionnels de la protection de l'enfance au cours de la concertation engagée autour de l'élaboration du projet de loi, le texte s'attache à diversifier les modes de prise en charge, afin d'offrir - tant au juge qu'au président du conseil général - des formules nouvelles :

- une prestation d'accueil de jour, accessible tant en protection administrative qu'en protection judiciaire, afin de permettre une prise en charge de l'enfant sur des temps non scolaires, dans un lieu situé à proximité géographique de son domicile : cette mesure vise à mettre en place une suppléance familiale limitée aux périodes généralement repérées comme étant les plus critiques, à savoir le temps compris entre le goûter et le dîner ;

- une prestation d'accueil exceptionnel ou périodique : il s'agit alors d'un accueil provisoire, qui peut être ponctuel ou se répéter selon une fréquence déterminée, maintenant le lien entre l'enfant et sa famille, tout en lui permettant des allers-retours entre domicile et hébergement, chaque fois que des crises familiales le rendent nécessaire ;

- un accueil d'urgence des mineurs en danger non formalisé c'est-à-dire ne nécessitant pas l'ouverture immédiate d'une mesure d'assistance éducative ou d'admission à l'aide sociale à l'enfance : cette faculté vise plus particulièrement les cas d'enfants fugueurs, qui se mettent en danger en quittant le domicile familial. Limité à soixante-douze heures, il ne nécessite pas l'accord des parents mais leur simple information, de même que celle du procureur de la République.

2. La possibilité d'une aide précoce à la gestion du budget familial

Une mesure reste aujourd'hui largement méconnue des acteurs de la protection de l'enfance : il s'agit de la tutelle aux prestations familiales. Inscrite dans le code de la sécurité sociale et non dans le code civil, elle n'a de tutelle que le nom, car contrairement aux mesures prononcées par le juge des tutelles, elle n'emporte aucune conséquence en termes de capacité juridique et s'apparente à un mandatement des prestations familiales.

La tutelle aux prestations familiales souffre d'une image négative : les travailleurs sociaux hésitent généralement avant de proposer une telle mesure, qu'ils estiment stigmatisante pour les familles. Il est vrai que la volonté parfois affichée de faire de cette mesure un moyen de coercition à

l'égard des parents qui ne remplissent pas leur rôle éducatif ajoute à la suspicion qui l'entoure.

Ces facteurs conjugués expliquent que le recours à la tutelle aux prestations familiale soit souvent tardif et donc peu efficace. C'est la raison pour laquelle le projet de loi propose de réformer ce dispositif en deux temps :

- il crée d'abord une mesure administrative d'accompagnement en économie sociale et familiale pour permettre une prise en charge précoce des familles qui connaissent des difficultés dans la gestion de leur budget, difficultés dont les conséquences peuvent être dommageables pour l'enfant ;

- il donne un caractère subsidiaire à la tutelle aux prestations familiales, désormais dénommée - pour éviter toute confusion - « mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial » : il est en effet explicitement précisé que cette mesure ne peut être prononcée que si la mesure administrative d'accompagnement en économie sociale et familiale a produit des résultats insuffisants.

Il convient également d'insister sur le rôle désormais reconnu aux délégués aux prestations familiales en matière éducative : la loi les invite à associer au maximum les familles à la gestion des prestations, afin de les aider à retrouver une autonomie sociale et financière.

Votre commission se félicite tout particulièrement de cette mesure qui devrait enfin permettre de mobiliser les conseillères en économie sociale et familiale (CESF) employées par les conseils généraux autour des questions de protection de l'enfance. Il est en effet regrettable que celles-ci voient leurs interventions limitées à l'accompagnement des bénéficiaires du RMI ou des ménages surendettés. Elles n'ont pas en effet, dans ce cadre, la possibilité de mener des actions de prévention ou un travail personnalisé d'aide à la gestion du budget des familles.

3. Une meilleure association des parents et un meilleur suivi des mesures

La réforme des modes de prise en charge a le double objectif d'assurer la continuité de la prise en charge pour l'enfant et d'associer les parents, pour autant que cela soit conforme à l'intérêt de l'enfant, à la définition des mesures et à leur mise en œuvre.

Dans cette perspective, le projet de loi rend obligatoire l'élaboration d'un document de prise en charge pour chaque enfant confié à l'aide sociale à l'enfance, qui recense les mesures mobilisées pour lui et précise les objectifs qu'elles visent, leur durée et le rôle que les parents ont à y jouer pour qu'elles soient efficaces. Dans le cas de placements longs, il pourra servir de base à la définition d'un véritable projet de vie pour l'enfant. Son contenu est défini, autant que faire se peut, avec les parents qui le cosignent.

Cette mesure traduit un vrai souci du respect des droits de l'utilisateur, qu'il s'agisse de l'enfant à qui on garantit ainsi une cohérence dans sa prise en charge, ou des parents qui se voient associés aux mesures proposées, malgré les éventuelles limites posées à l'exercice de leur autorité parentale.

Le document de prise en charge prend d'ailleurs modèle sur le contrat de séjour prévu par la loi du 2 janvier 2002 pour les personnes accueillies en établissement médico-social : il ne s'agit donc en aucun cas d'une sorte de « contrat-sanction » mais d'un outil au service du respect du droit des parents à être informés et à consentir, autant que possible, à la prise en charge de leur enfant.

Une attention particulière est apportée au suivi de la mise en œuvre des mesures prévues dans le document de prise en charge, puisqu'un référent sera désormais désigné pour chaque enfant, pour vérifier la cohérence des mesures proposées dans le temps et leur adéquation au projet de vie de l'enfant.

Le texte permet également de moduler le maintien du lien avec la famille : selon les cas, le juge pourra désormais suspendre intégralement le droit de visite, le conditionner à la présence d'un tiers ou, au contraire, en assouplir les modalités d'exercice en laissant les parents et le service d'accueil en définir les aspects pratiques.

C. PROMOUVOIR UNE PRÉVENTION PRÉCOCE DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

1. La prise de conscience de l'importance d'une prévention précoce

Les travaux de nombreux pédopsychiatres montrent l'importance du processus d'attachement entre la mère et son enfant, dès les premiers instants, les premières semaines et les premiers mois, pour la construction de la personnalité de l'enfant. C'est dans la qualité de cette relation que l'enfant va puiser pour sa croissance, y compris physique.

On comprend dès lors la nécessité d'intervenir auprès des parents, dès avant la naissance et au moment de l'accueil de l'enfant, pour que les éventuelles difficultés de construction du lien mère-enfant pendant cette période de grande fragilité psychologique que constituent la grossesse et les suites de couches soient prises en charge, avant que des dommages irréversibles en résultent pour l'enfant.

Ces aspects ont été soulignés par Marie-Thérèse Hermange, dans le rapport « Périnatalité et parentalité », remis au ministre chargé de la famille en mars 2006 :

« Les spécialistes de la petite enfance n'ont de cesse d'attirer notre attention sur l'empreinte fondamentale des premières années et de nous

rappeler que si, dès la petite enfance, la figure des adultes représente insécurité, incertitude, inquiétude ou encore manque d'amour et de tendresse, naîtront alors chez l'enfant non seulement des sentiments d'agressivité et de violence psychologique contre lui-même, sa famille, voire contre la société, mais également des difficultés dans ses capacités d'adaptation intellectuelle et dans sa faculté d'apprentissage et de concentration (...).

« C'est pourquoi il est important d'aller au-delà d'une approche strictement organique du temps de la maternité et de la mise au monde, et de compléter le suivi médical de la grossesse - tel qu'il est conçu actuellement - pour mieux tenir compte de la dimension psychique de celle-ci. Autrement dit, il est nécessaire de répondre aux préoccupations médicales des futures mères, mais aussi de prendre en considération les risques induits par les troubles de l'attachement qui peuvent conduire à des carences relationnelles, et avoir des conséquences ultérieurement tant sur les parents que sur le devenir de l'enfant. »

2. L'extension des compétences des PMI

A la lumière de ces enseignements, le projet de loi s'attache à multiplier les occasions de contact entre les familles et les professionnels, en amont de toute difficulté et dès avant la naissance de l'enfant, pour anticiper les problèmes et accompagner les parents.

A cet effet, le texte s'appuie sur les services de protection maternelle et infantile et étend leurs missions de prévention sanitaire à une forme de prévention sociale, notamment par :

- l'entretien obligatoire pour les femmes enceintes au cours du quatrième mois de grossesse, pour repérer celles qui pourraient avoir besoin d'un soutien particulier à l'occasion de la naissance de leur enfant ;

- la possibilité pour les PMI d'entrer en contact avec les parents dès la maternité, afin de leur proposer un suivi à domicile pendant les suites de couches. Il s'agit d'apporter aux jeunes parents un soutien matériel et psychologique dans ce grand moment de fragilité que constituent la naissance d'un enfant et le retour à la maison.

Le texte prévoit également un bilan approfondi obligatoire pour les enfants âgés de trois à quatre ans, soit au moment de l'entrée en école maternelle. Plus large que l'actuel bilan de santé prévu à cet âge, il devrait notamment permettre d'aborder les questions relatives au développement général de l'enfant : son équilibre psychologique, sa sociabilisation ou encore ses relations familiales, par exemple.

D. LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION

Votre commission ne peut qu'approuver l'ensemble des mesures prévues par le projet de loi, dans la mesure où elles s'articulent autour d'un principe fondamental, la priorité accordée à l'intérêt supérieur de l'enfant, et adaptent la politique de protection de l'enfance aux évolutions de la société.

C'est la raison pour laquelle les amendements qu'elle propose n'entendent pas bouleverser l'équilibre du texte, qui fait l'objet d'un large consensus, mais à en parfaire certains aspects.

1. Consolider le dispositif de signalement de l'enfance en danger

- En ce qui concerne le dispositif de signalement et d'analyse du phénomène de l'enfance en danger, il semble nécessaire d'assurer une réelle exhaustivité de l'information mise à la disposition des départements. L'information en retour du conseil général sur les saisines directes de l'autorité judiciaire ne peut pas être simplement laissée à la libre appréciation des magistrats, mais doit être obligatoire.

En effet, les signalements directs à l'autorité judiciaire, même classés sans suite, peuvent constituer un signal d'alerte utile à recouper avec les autres informations centralisées par le département. Par ailleurs, si une intervention judiciaire n'est pas fondée, cela n'exclut pas qu'une intervention sociale puisse être opportune.

- De même, il importe que le département puisse être informé des suites données à ses propres signalements, d'autant plus que la loi lui impose de répercuter ces informations sur les personnes qui l'ont lui-même saisi d'informations préoccupantes, et notamment les maires. Or, trop souvent ceux-ci signalent au président du conseil général des familles en difficulté mais ne parviennent jamais à savoir si une solution leur a été proposée. Si la loi en vigueur pose déjà cette obligation de retour d'information dans le cas de professionnels ayant effectué un signalement, il convient d'être aussi exigeant dans le cas des élus.

- Il est enfin nécessaire de préciser les caractéristiques de la formation prévue par le texte en matière de protection de l'enfance : des professionnels convenablement formés sont en effet le gage d'un signalement plus efficace, ce qui plaide pour la mise en place de modules de formation communs aux différentes professions, leur permettant de partager une culture de la prévention et des bonnes pratiques de signalement.

2. Préciser les conditions de l'accueil exceptionnel ou d'urgence

En ce qui concerne les modes de prise en charge, d'utiles précisions pourraient être apportées au dispositif de l'accueil exceptionnel ou d'urgence.

- Votre commission approuve la souplesse apportée par le projet de loi pour protéger ponctuellement les jeunes qui se mettent eux-mêmes en danger en abandonnant le domicile familial : il convient effectivement d'éviter d'envenimer le conflit qui oppose l'adolescent à ses parents en engageant d'emblée une véritable procédure d'admission à l'aide sociale à l'enfance.

Pour autant, une fugue peut révéler des difficultés plus profondes et une vraie situation de danger pour le mineur : il convient donc de préciser la procédure applicable lorsque la période d'accueil provisoire de soixante-douze heures prévue par le projet de loi aura montré qu'un retour pur et simple de l'enfant dans sa famille est impossible. Votre commission propose que, dans ces situations de blocage, le service engage une procédure d'admission à l'ASE ou, en cas de refus de collaboration de la part des parents, qu'il saisisse le juge d'une demande d'assistance éducative.

- En matière d'accueil exceptionnel par les services d'AEMO, il convient de préciser que la spécialisation envisagée par le projet de loi n'autorise pas le service à héberger tous les mineurs, quels qu'ils soient, mais uniquement ceux que le juge lui a confiés et si la décision de placement a fait état de cette possibilité.

De même, il semble indispensable que les parents puissent contester l'hébergement lorsque la décision est prise par le service lui-même et non par le juge. L'information du président du conseil général doit également être prévue avant chaque période d'hébergement, puisque le département sera amené à financer cet accueil.

3. Approfondir la politique de prévention

Votre commission souhaite approfondir encore certains aspects de la politique de prévention : dans une perspective de bienveillance, la protection de l'enfance ne saurait se limiter à la seule question de la sécurité de l'enfant au domicile de ses parents, elle doit s'étendre à la prise en charge des souffrances d'ordre physique ou psychologique qui nuisent à son bien-être.

- C'est la raison pour laquelle elle vous propose de confier aux services de PMI un rôle de repérage et d'orientation des enfants rencontrant des difficultés de tous ordres, notamment psychologique. Ce service, à travers ses consultations et ses interventions à domicile, semble être l'acteur le mieux à même de déceler ces difficultés naissantes et d'orienter, le cas échéant, l'enfant vers les dispositifs de soin ou de soutien les plus adaptés.

- Votre commission souhaite également mieux associer la médecine scolaire à la prévention en matière de protection de l'enfance. En effet, à l'heure actuelle, un seul examen est obligatoire dans le cadre de la médecine scolaire : il a lieu lors de l'entrée à l'école primaire et il est principalement axé sur le dépistage de certaines pathologies comme les troubles de la vue et de l'audition, les problèmes de stature dorsale ou ceux liés à l'alimentation.

Il conviendrait d'élargir l'objet de cette visite médicale obligatoire aux aspects liés à la santé psychique, car les troubles psychologiques ou du comportement sont parfois les seuls signaux permettant de repérer les enfants en détresse.

Votre commission vous propose également de créer une visite médicale équivalente au moment de l'entrée au collège car la prévention ne doit pas s'arrêter à la petite enfance et le passage en sixième, qui marque également l'entrée dans l'adolescence, est un moment clé pour faire le point sur la situation de l'enfant.

4. Améliorer les conditions de la compensation financière pour les départements

L'ensemble des mesures de ce projet de loi a un coût qui devra essentiellement être supporté par les départements : le Gouvernement l'a évalué à 150 millions d'euros, au terme de la montée en charge de la réforme prévue sur trois ans, dont 115 millions d'euros incombant aux conseils généraux, notamment au titre des crédits nécessaires pour recruter 3.000 postes supplémentaires de personnel social et médical.

Dans le contexte financier difficile que connaissent les départements, avec la vive progression des dépenses de RMI et la montée en charge rapide de la nouvelle prestation de compensation du handicap, il paraît indispensable de donner aux départements les moyens de mettre en œuvre la réforme de la protection de l'enfance sans avoir à alourdir encore la fiscalité locale.

C'est la raison pour laquelle votre commission présente un amendement visant à compenser intégralement ces charges nouvelles pour les départements.

*

* *

Les mesures proposées par le présent projet de loi pour améliorer le dispositif de protection de l'enfance ne bouleversent pas le cadre législatif existant. Elles confortent un double système de protection qui, depuis plus de vingt ans, a su faire ses preuves. Pour autant, le projet de loi n'est pas dépourvu d'ambition, notamment dans le domaine de la prévention.

C'est la raison pour laquelle votre commission soutient cette démarche et s'attache à l'approfondir à travers les amendements qu'elle propose.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

MISSIONS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Article premier

*(art. L. 112-3 et L. 123-1 du code de l'action sociale et des familles,
art. L. 2112-2 du code de la santé publique)*

Définition de la protection de l'enfance et renforcement du rôle des services de protection maternelle et infantile

Objet : Cet article redéfinit les missions de la politique de protection de l'enfance et renforce les compétences des services de protection maternelle et infantile en matière de prévention précoce des risques de danger pour l'enfant.

I - Le dispositif proposé

Aujourd'hui, la politique de protection de l'enfance fait intervenir un grand nombre d'acteurs auprès des familles en difficulté, ce qui la rend difficilement lisible tant pour les professionnels chargés de la mettre en œuvre que pour les familles qui en sont les bénéficiaires.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a souhaité introduire dans la loi une définition de la politique de protection de l'enfance, afin de clarifier, pour tous les acteurs, ses objectifs et de leur donner un cadre d'action commun et cohérent : le nouvel article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles, introduit par le **paragraphe I** du présent article, donne ainsi à la politique de protection de l'enfance une triple dimension de prévention des difficultés familiales, d'accompagnement des familles et de prise en charge des enfants, lorsqu'ils doivent être soustraits à leur milieu familial, à temps complet ou partiel.

Il explicite également le public susceptible d'être visé par la politique de protection de l'enfance, à savoir les mineurs et leur famille, mais aussi les jeunes majeurs de moins de vingt et un ans, lorsque les difficultés qu'ils rencontrent sont susceptibles de compromettre gravement leur équilibre.

Conformément à cette nouvelle définition, le présent article s'attache ensuite à donner toute sa dimension au volet « prévention » de la politique de protection de l'enfance. A cet effet, son **paragraphe II** rappelle d'abord, dans le code de l'action sociale et des familles, que les départements sont responsables des services de protection maternelle et infantile (PMI), au même titre qu'ils le sont des services d'aide sociale à l'enfance (ASE) et des services d'action sociale, attestant par là que la PMI, jusqu'ici uniquement régie par les règles du code de la santé publique, doit également contribuer à des missions d'ordre social ou médico-social.

En pratique, les services de PMI se voient confier de nouvelles missions de prévention dont l'objet n'est effectivement plus exclusivement d'ordre médical.

Ainsi, le **paragraphe III** crée un bilan obligatoire pour les enfants âgés de trois à quatre ans, mais alors que les consultations pour les enfants de moins de six ans ont explicitement un caractère de prévention sanitaire, ce bilan semble avoir un objet beaucoup plus large. Il existe déjà un examen de santé obligatoire pour les enfants de cet âge : dans les faits, le projet de loi conduit donc simplement à enrichir cet examen d'un volet plus approfondi concernant le développement social de l'enfant et son environnement familial.

Ce même paragraphe met également en place un entretien systématique pour les futures mères au cours du quatrième mois de grossesse. Cette mesure fait suite à la préconisation du plan Périnatalité 2005-2007, présenté en novembre 2004 par Philippe Douste-Blazy, alors ministre de la santé, qui est restée lettre morte dans la plupart des départements. Désormais placé sous la responsabilité des sages-femmes de PMI, cet entretien, plus psychologique que médical, vise à préparer avec les futurs parents les conditions de la venue au monde de leur enfant. A cette occasion, les professionnels pourront détecter tout problème psychologique ou social qui pourrait conduire à une perturbation du lien entre parents et enfant et, le cas échéant, envisager une orientation vers un psychologue.

Dans le même objectif de prévention précoce, cet article prévoit de confier aux services de PMI des actions de prévention et de suivi pour les femmes en suite de couches : aujourd'hui en effet, de nombreuses femmes quittent la maternité quarante-huit heures après leur accouchement, soit au moment où le risque de « baby blues » est le plus élevé. Or, on connaît désormais les conséquences potentielles, tant pour la mère que pour l'enfant, des dépressions du *post partum* si elles ne sont pas traitées dans les meilleurs délais.

Il est donc indispensable que la prise en charge des suites de couches puisse s'organiser en réseau, de façon à ne pas laisser sans soutien les jeunes mères dans cette période de grande fragilité. C'est la raison pour laquelle le projet de loi laisse toute latitude aux services de PMI pour mettre en œuvre ces actions de prévention : les professionnels de ces services pourront intervenir aussi bien à l'intérieur des maternités, qu'au domicile des jeunes mères ou, de façon plus classique, en consultation.

Cet article demande enfin à la PMI de participer aux dispositifs de protection des « *mineurs en danger* » et non plus uniquement des « *mineurs maltraités* », conformément à la nouvelle définition adoptée par le code de l'action sociale et des familles.

II - La position de votre commission

Votre commission ne peut que se féliciter de ce que la nécessité de la prévention précoce des dangers pour l'enfant reçoive enfin une consécration législative.

C'est en effet dès la grossesse que l'on peut repérer les situations à risque comme une grossesse non désirée ou ayant fait l'objet d'une demande d'interruption volontaire de grossesse, un refus du père de reconnaître sa paternité ou encore des difficultés matérielles ou psychologiques de la mère conduisant à une appréhension de la naissance. De même, c'est dès la naissance qu'il convient d'intervenir pour prévenir les troubles de l'attachement, ce qui montre l'importance de prévoir, dès la maternité et lors du retour à la maison, un soutien pour les jeunes parents, et singulièrement les mères confrontées au fameux « baby blues ».

C'est la raison pour laquelle votre commission approuve l'extension des missions des services de PMI prévue par cet article. Elle estime que le rôle traditionnel de ce service en matière de prévention sanitaire lui donne des facilités particulières pour entrer en contact avec les familles : la grossesse, la naissance et la petite enfance constituent une période au cours de laquelle les préoccupations de santé poussent les parents à rechercher conseil et écoute auprès de professionnels, ce qui place la PMI dans une situation privilégiée pour aborder d'autres aspects de la vie quotidienne sans risquer l'hostilité des parents.

Votre commission estime toutefois que le rôle de la PMI pourrait être encore approfondi : dans une perspective de bientraitance, les consultations de PMI ne doivent en effet pas se borner à repérer les enfants en danger du fait de difficultés familiales, mais également ceux qui sont en souffrance pour des raisons d'ordre physique ou psychologique qui leur sont propres, afin de les orienter vers une prise en charge adaptée. Votre commission vous propose donc d'**amender** le texte dans ce sens.

Votre commission n'ignore pas que la mise en œuvre de ces nouvelles missions suppose d'accroître les moyens humains des services de PMI. Le Gouvernement estime en effet à près de 900 postes supplémentaires les besoins créés par cette réforme, soit 150 médecins, une centaine de sages-femmes, 150 psychologues et environ 500 puéricultrices.

Au-delà de la question du budget nécessaire pour financer ces créations de poste, se pose également la question de l'existence même de professionnels formés en nombre suffisant : actuellement déjà, les services de PMI connaissent des difficultés de recrutement, notamment pour les médecins.

Votre commission estime donc que la mise en œuvre de la réforme nécessite une réflexion approfondie sur le statut des médecins de PMI. Compte tenu de la démographie médicale générale, il paraît indispensable de développer des solutions souples, permettant par exemple aux médecins de ville de concilier travail en cabinet et vacations pour le compte de la PMI.

Un travail de concertation devra également être engagé avec les régions, désormais responsables de la formation professionnelle, afin que le nombre de places dans les écoles d'infirmières, qui relèvent de leur responsabilité, soit à la hauteur des enjeux de la réforme.

Votre commission estime enfin nécessaire de mieux associer la médecine scolaire à la prévention en matière de protection de l'enfance : la PMI n'intervient en effet que jusqu'à l'entrée à l'école primaire, après quoi elle passe le relais à la médecine scolaire. Or, la prévention ne peut s'arrêter à la petite enfance, simplement parce que la PMI n'intervient plus au-delà.

C'est la raison pour laquelle votre commission vous propose d'élargir l'objet de la visite médicale obligatoire à l'entrée en primaire à la santé psychologique, et non plus seulement physique, et de créer une visite médicale équivalente à l'entrée au collège : cette étape importante, qui signe également l'entrée dans l'adolescence, est en effet un moment clé pour faire le point sur la situation de l'enfant.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 2

(art. L. 221-1, L. 226-2 et L. 226-6

du code de l'action sociale et des familles)

Élargissement du dispositif de protection de l'enfance à la prévention des dangers et des risques de danger pour l'enfant

Objet : Cet article vise à harmoniser la définition des situations de danger pour l'enfant susceptibles de conduire à une intervention des pouvoirs publics, selon que l'on se réfère à la protection administrative ou à la protection judiciaire de l'enfance.

I - Le dispositif proposé

Dans le souci d'attirer l'attention des professionnels sur ce fléau particulier, la loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance avait choisi, à dessein, de se référer à la notion de « *mineur maltraité* ». En témoignent les propos tenus par le rapporteur du projet de loi :

« A la réflexion, il a paru nécessaire, notamment à la commission Barrot, de distinguer les notions, de créer en quelque sorte une sous-catégorie des enfants en danger que sont les enfants maltraités, afin d'insister sur les caractéristiques propres de leurs difficultés et de permettre la mise en œuvre de moyens adaptés à leur prévention et à leur protection. »¹

Mais ce faisant, le code de l'action sociale et des familles, qui fonde les possibilités d'action des conseils généraux en matière de protection de l'enfance, retenait une définition différente de celle qui existait par ailleurs dans le code civil et qui servait de base aux interventions de l'autorité judiciaire. Ces définitions différentes ont contribué à entretenir des interprétations divergentes du champ des protections administrative et judiciaire et rendu plus difficile la coordination des interventions des départements et de la justice. C'est la raison pour laquelle le projet de loi s'attache à **harmoniser la définition des situations de danger** susceptibles de provoquer une intervention des pouvoirs publics auprès de la famille.

Cette harmonisation se fait au profit de la définition figurant dans le code civil qui fait référence à la notion de « *mineur en danger* », plus large et plus complète que celle de « *mineur maltraité* » :

- le concept de maltraitance conduit à limiter les interventions des acteurs de la protection de l'enfance aux cas où les parents ont, de façon active, un comportement répréhensible à l'égard de l'enfant, sous la forme de mauvais traitements physiques ou d'humiliation morale ; par extension, on

¹ *Rapport Sénat n° 269 (1988-1989) d'Hélène Missoffe, rapporteur, fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.*

englobe également dans la maltraitance des cas graves d'abandon physique ou de délaissement moral. Mais concernant par construction les cas les plus graves, une définition fondée sur la notion de maltraitance laisse peu de place à la prévention, car elle n'intègre pas ou peu l'idée de risque ;

- à l'inverse, la notion de « *mineur en danger* » permet de tenir compte de toute la palette des situations pouvant, physiquement ou moralement, mettre en danger l'enfant : elle ouvre ainsi des possibilités d'intervention dans des situations beaucoup plus variées telles que la grande précarité économique et sociale lorsqu'elle conduit les parents à ne plus pouvoir faire face à leurs responsabilités, l'instrumentalisation de l'enfant dans le cadre d'une séparation parentale très conflictuelle, la maladie grave d'un parent qui empêche celui-ci d'assurer pleinement ses tâches éducatives ou encore les difficultés importantes de la relation entre parents et enfant quand elles ne peuvent plus être traitées par les seuls moyens classiques d'aide à la parentalité. En se situant sur le terrain du danger, cette définition laisse également davantage de place à la prévention.

Conformément à ce choix, le **paragraphe I** de cet article élargit les possibilités d'intervention des services de l'aide sociale à l'enfance : ils pourront désormais apporter un soutien aux familles, quel que soit le type de difficultés qu'elles rencontrent, dès lors que celles-ci conduisent à mettre en danger soit la santé, soit la sécurité, soit la moralité des enfants ou encore quand elles risquent de compromettre leur éducation ou leur développement.

Ce faisant, il intègre bien dans le code de l'action sociale et des familles la définition des situations de danger qui figure déjà dans le code civil, en y apportant toutefois une précision supplémentaire : elle inscrit en effet parmi les situations de danger justifiant une action des services de l'ASE celles comportant un risque pour le développement physique et intellectuel de l'enfant. Cette précision vise en fait à tenir compte de la loi du 4 mars 2004 relative à l'autorité parentale qui transposait en droit français cette notion issue de la convention internationale sur les droits de l'enfant.

La nouvelle rédaction de l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles est également plus précise sur un second point, puisqu'elle prévoit que l'action des services de l'ASE peut s'étendre à tous les détenteurs de l'autorité parentale, qu'il s'agisse ou non des parents.

Les autres dispositions de cet article correspondent toutes à des mesures de coordination :

- le **paragraphe II** modifie le titre du chapitre VI du titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles, actuellement intitulé « Protection des mineurs maltraités », pour remplacer la notion d'enfant maltraité par celle d'enfant en danger et pour faire référence au nouveau dispositif de recueil des informations préoccupantes, prévu à l'article 5 ;

- les **paragraphes III et IV** remplacent, dans tout le chapitre sur la protection de l'enfance du code de l'action sociale et des familles, la notion de maltraitance par celle d'enfance en danger ;

- le **paragraphe IV** supprime l'obligation pour le Snatem de réaliser une étude épidémiologique annuelle sur les signalements qu'il reçoit. Cette compétence a en effet été transférée à l'Observatoire national de l'enfance en danger par la loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve naturellement l'unification des définitions retenues, par le code de l'action sociale et des familles et par le code civil, pour le public visé par la politique de protection de l'enfance, car celle-ci était un préalable indispensable à toute amélioration de la coordination entre protection administrative et judiciaire.

Le choix de la notion d'enfant en danger, en lieu et place de celle d'enfant maltraité, lui paraît également être un choix judicieux : parler d'enfant en danger permet en effet d'appréhender de façon plus complète l'ensemble des situations dans lesquelles l'enfant a besoin d'être protégé.

En pratique, la référence à la notion d'enfant en danger devrait également permettre d'ouvrir, de façon explicite, les dispositifs d'aide sociale à l'enfance à d'autres enfants que les enfants maltraités. Aujourd'hui, en effet, la protection administrative ne pouvait que difficilement intervenir dans les situations de danger autres que les situations de maltraitance, et notamment dans les situations de conflit familial ou de mise en danger de soi-même par l'enfant.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 3

(art. L. 132-6 du code de l'action sociale et des familles)

Conditions de dispense de l'obligation alimentaire

Objet : Cet article vise à assouplir les conditions de dispense de l'obligation alimentaire pour les enfants qui ont été retirés de leur milieu familial sur décision judiciaire au cours de leur enfance.

I - Le dispositif proposé

La loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance a introduit une décharge de plein droit de l'obligation alimentaire pour les enfants qui ont fait l'objet d'un placement de longue durée hors du domicile familial.

Cette disposition permettait de simplifier considérablement la procédure. Jusqu'à cette date, le président du conseil général était en effet contraint de saisir le juge aux affaires familiales pour qu'il prononce la décharge, bien que, dans ce cas, la décision finale du juge ne fit pas de doute : selon une jurisprudence constante, les juges aux affaires familiales exonéraient déjà systématiquement les obligés alimentaires, lorsque le créancier d'aliment avait commis des manquements graves envers ses enfants.

La décharge de plein droit répondait également à des considérations morales : il paraissait en effet impensable de continuer de demander à des enfants victimes de venir justifier leur demande dans un tribunal et de leur imposer, ce faisant, de revivre des événements douloureux.

Depuis son entrée en vigueur, cette mesure a donné pleinement satisfaction : naturellement très bien accueillie par les intéressés, elle a également permis de désencombrer les tribunaux de procédures dont l'issue était en réalité certaine. C'est la raison pour laquelle le présent article propose de l'ouvrir de façon plus large en autorisant la décharge de plein droit dès lors que le retrait du domicile familial a été supérieur à vingt-quatre mois, consécutifs ou non, contre trente-six mois actuellement, cette durée étant appréciée en tenant compte des seize premières années de la vie de l'enfant au lieu des douze premières années aujourd'hui.

La nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 132-6 du code de l'action sociale et des familles permet également de rétablir une certaine équité entre les obligés alimentaires selon la procédure qui avait abouti à leur placement hors du domicile familial : jusqu'ici, la décharge de plein droit n'était effectivement ouverte qu'aux personnes dont le placement avait fait l'objet d'un signalement de l'aide sociale à l'enfance préalablement à la décision de retrait judiciaire. Cette condition est désormais supprimée, pour tenir compte des cas, nombreux, de signalement direct au procureur de la République.

II - La position de votre commission

La dispense de l'obligation alimentaire pour les enfants, lorsque les carences éducatives des parents ont été telles qu'elles ont conduit à un placement d'une durée supérieure à deux ans durant l'enfance, semble à votre commission être une simple mesure de justice et de respect de la dignité des victimes.

C'est la raison pour laquelle elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE II

AUDITION DE L'ENFANT ET LIENS ENTRE PROTECTION SOCIALE ET PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Article 4

(art. 338-1 du code civil)

Audition de l'enfant dans le cadre des procédures judiciaires qui le concernent

Objet : *Cet article reconnaît au mineur capable de discernement le droit à être entendu par le juge dans toutes les procédures qui le concernent, dès lors qu'il en fait la demande.*

I - Le dispositif proposé

Cet article modifie sur deux points l'article 388-1 du code civil qui fixe les conditions dans lesquelles un mineur capable de discernement peut être entendu par un juge dans toutes les procédures le concernant :

- son **paragraphe I** fait de l'audition directe par le juge la procédure de droit commun : l'audition par un tiers désigné par le juge, notamment par un psychologue spécialiste de la petite enfance, ne pourra donc plus intervenir que « *lorsque l'intérêt de l'enfant le commande* ». Le recours à cette procédure devra donc désormais être motivé par le juge, alors qu'il pouvait jusqu'ici y faire appel de façon discrétionnaire ;

- son **paragraphe II** prévoit que l'audition de l'enfant par le juge dans les affaires qui le concernent est de droit, dès lors qu'il en fait la demande. Le juge ne pourra donc plus l'écarter comme c'est le cas aujourd'hui. Il convient de préciser que cette possibilité nécessitait toutefois déjà une décision spécialement motivée.

Ces modifications visent en réalité à mettre le droit français en conformité avec la convention internationale des droits de l'enfant, qui stipule dans son article 12 que « *les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par*

l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale. »

La reconnaissance d'un droit de l'enfant à être entendu, sans autre restriction que sa capacité de discernement, dans les procédures qui le concernent résulte d'ailleurs également du règlement communautaire n° 2201/2003 du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale (règlement dit « Bruxelles II bis »), entré en vigueur le 1^{er} mars 2005 qui précise que l'enfant doit avoir la « *possibilité d'être entendu, à moins qu'une audition n'ait été jugée inappropriée eu égard à son âge ou à son degré de maturité* ».

II - La position de votre commission

Votre commission approuve la reconnaissance d'un droit de l'enfant à être entendu à sa demande dans le cadre des affaires qui le concernent. L'appréciation laissée au juge jusqu'à présent était en effet souvent vécue par les intéressés comme une négation de leur existence en tant que sujet de droit.

Il est en revanche particulièrement important que l'audition de l'enfant reste un droit pour lui et non une obligation pour le juge : s'il doit être entendu à sa demande, cela ne signifie pas qu'il faille systématiquement l'auditionner s'il ne manifeste pas de volonté dans ce sens. Il faut en quelque sorte laisser à l'enfant le droit d'être silencieux.

Lorsque l'audition semble nécessaire au juge, il faut impérativement tenir compte du fait que, dans le cas de certains traumatismes, il est très douloureux de faire revivre à l'enfant ce qu'il a vécu. Il convient donc de ne pas multiplier les auditions de l'enfant et de s'organiser de façon à pouvoir recueillir ses dires une fois pour toute.

Votre commission insiste également sur la nécessité de veiller aux conditions de l'audition de l'enfant : il est en effet très difficile, pour un enfant, de se sentir l'enjeu de ses parents. Dans les cas de conflit familial, il faut donc s'assurer de la neutralité de l'audition, qui doit alors pouvoir se faire hors de la présence des parents. Dans ces cas particuliers, il paraît d'ailleurs indispensable que le juge demande la désignation d'un avocat de l'enfant.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 5

*(art. L. 226-2-1, L. 226-3 et L. 226-4
du code de l'action sociale et des familles)*

**Recueil des informations préoccupantes sur les mineurs en danger
et procédure de signalement à l'autorité judiciaire**

Objet : Cet article réforme le dispositif départemental de signalement des enfants en danger en créant des cellules opérationnelles départementales de recueil des informations préoccupantes et en rationalisant la procédure de saisine de l'autorité judiciaire.

I - Le dispositif proposé

Cet article vise à améliorer le dispositif départemental de signalement des enfants en danger, dont l'origine remonte à la loi du 10 juillet 1989 précitée et qui repose sur l'animation, par le président du conseil général, d'un dispositif centralisé de recueil des informations concernant les mineurs maltraités, en concertation avec le préfet.

Mais ce dispositif, qui représentait pourtant à l'époque une avancée considérable, s'est avéré comporter un défaut originel : en quelque sorte, si le réservoir d'informations était prévu, on ignorait comment l'alimenter. Dans ces conditions, des informations essentielles étaient susceptibles d'échapper au président du conseil général, ce qui altérait sa capacité de repérage des enfants en danger.

Il en résulte que, actuellement, la concertation avec l'autorité judiciaire n'est prévue par la loi que dans un second temps, et ce uniquement pour définir les modalités de réponse aux situations d'urgence : dans ces conditions, le président du conseil général peut ne pas être informé de l'existence d'une saisine de l'autorité judiciaire ou ne l'être qu'*a posteriori*, à l'occasion de la remise, par décision de justice, de l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance.

Les professionnels susceptibles d'avoir connaissance de situations de maltraitance à enfant ne sont pas non plus juridiquement tenus de transmettre les informations à leur disposition aux services du conseil général. Il est alors difficile d'opérer des recoupements entre les faisceaux d'indices détenus par les différents intervenants, ce qui est d'autant plus regrettable qu'un meilleur partage de l'information pourrait permettre de déceler des situations d'enfants en danger qui passent aujourd'hui inaperçues.

C'est à ce défaut d'organisation que souhaite répondre le présent article, en rationalisant la centralisation et le traitement, à l'échelon départemental, des informations préoccupantes sur les mineurs en danger.

Son **paragraphe I** organise la transmission systématique au président du conseil général des informations sur les mineurs en danger par les personnes qui « *mettent en œuvre* » ou qui « *apportent leur concours* » à la politique de protection de l'enfance. Relèvent de la première catégorie le service de l'aide sociale à l'enfance et l'autorité judiciaire. La seconde est beaucoup plus large et regroupe les autres services du conseil général susceptibles de connaître des situations d'enfants en danger (services sociaux, services de PMI), les administrations de l'Etat comme l'éducation nationale ou les services de la protection judiciaire de la jeunesse, les communes par le biais des centres communaux d'action sociale (CCAS), les associations gestionnaires d'établissements ou de services accueillant des enfants ou encore les professionnels de santé, qu'ils soient libéraux ou hospitaliers.

La rédaction retenue se réfère à une notion nouvelle : celle **d'information préoccupante**. Il s'agit en fait des informations de toute nature qui peuvent constituer des indices de danger pour l'enfant : la transmission n'est donc pas limitée aux informations qui, à elles seules, pourraient déclencher un signalement judiciaire, elle englobe celles qui constituent un motif de préoccupation pour le professionnel concerné mais qui demandent à être recoupées ou approfondies par le biais d'une enquête sociale.

Il n'est donc pas possible de délimiter *a priori* les informations qui doivent être transmises au président du conseil général. C'est à chaque professionnel d'opérer un tri en confrontant les informations dont il dispose avec les objectifs de la politique de protection de l'enfance : le texte précise en effet que les informations à transmettre sont celles qui peuvent permettre de mieux analyser la situation globale de l'enfant et de déterminer si et comment l'enfant doit faire l'objet d'une mesure de protection.

Le projet de loi précise enfin que la transmission des informations au président du conseil général ne saurait se faire au mépris du droit au respect de la vie privée : les parents ou le tuteur doivent être avertis de cette transmission d'information. Seul l'intérêt supérieur de l'enfant peut amener les professionnels à ne pas y procéder : cela peut être le cas lorsque l'information concerne un enfant maltraité par ses parents et que le fait de les aviser risque de provoquer de nouvelles violences à son égard.

Le **paragraphe II** s'attache ensuite à rendre plus efficace le mécanisme de centralisation et de traitement des informations recueillies grâce au dispositif de transmission systématique au président du conseil général, à travers la création de **cellules départementales opérationnelles** de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes sur les mineurs en danger.

Il apporte quatre améliorations fondamentales par rapport au processus actuel de recueil des informations sur l'enfance en danger qui reste largement informel et variable d'un département à l'autre :

- il réaffirme le rôle central du président du conseil général dans le dispositif de recueil des informations et fait obligation aux services de l'Etat et à l'autorité judiciaire d'y apporter leur concours, là où le dispositif actuel fait mention d'une simple concertation ;

- il formalise le recueil des informations en un lieu désormais clairement identifiable par toutes les personnes, y compris les particuliers, susceptibles de transmettre des informations : à cet effet, il confie au département le soin de passer des protocoles avec les services de l'Etat et l'autorité judiciaire afin de mettre en place des cellules opérationnelles de recueil ;

- il transforme le dispositif actuel limité au simple recueil des informations en un dispositif également chargé de les évaluer et de décider de la suite à leur donner : il est ainsi précisé que la décision de saisir ou non l'autorité judiciaire est prise à la suite de l'évaluation menée par la cellule opérationnelle ;

- il organise le traitement statistique des informations préoccupantes, grâce à une transmission obligatoire de ces informations, sous une forme anonymisée, aux nouveaux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned).

Le **paragraphe III** parachève le nouveau dispositif de signalement en précisant les conditions dans lesquelles les informations préoccupantes transmises au président du conseil général peuvent aboutir à une saisine de l'autorité judiciaire et, parallèlement, les modalités d'information du département par le juge, lorsque celui-ci est saisi directement.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles indique d'abord dans quels cas la protection administrative doit céder le pas à la protection judiciaire de l'enfance en danger : ainsi, la saisine du juge doit intervenir lorsque les mesures de protection administrative sont insuffisantes pour assurer de façon satisfaisante la protection de l'enfant ou lorsque il est impossible d'évaluer correctement la situation de l'enfant ou que la famille refuse l'intervention du service de l'ASE ou est dans l'impossibilité de collaborer avec elle.

Comme aujourd'hui, et pour d'évidentes raisons de coordination, le président du conseil général qui transmet un dossier au procureur doit l'informer de l'ensemble des mesures déjà tentées pour aider l'enfant et sa famille.

L'article L. 226-4 précise ensuite aussi les informations devant être mises à la disposition du président du conseil général par l'autorité judiciaire, afin de lui permettre d'avoir une vision globale de l'enfance en danger sur son territoire :

- il fait ainsi obligation, pour tous les professionnels qui travaillent dans les services publics ou les établissements publics ou privés concourant à la protection de l'enfance et qui saisissent directement le procureur du cas d'un mineur, d'en informer simultanément le président du conseil général ;

- il autorise le procureur, lorsqu'il est saisi par une personne qui n'est pas soumise à l'obligation de transmission simultanée au président du conseil général, et notamment par un particulier, à en informer ce dernier s'il le juge opportun.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve le choix du conseil général comme pivot du dispositif départemental de signalement et la réaffirmation du principe de subsidiarité de l'action judiciaire car elle a constaté ces dernières années une dérive importante vers la judiciarisation de la protection de l'enfance.

Elle reconnaît que ces principes ne sont pas nouveaux mais force est de constater que les conditions de leur respect n'étaient pas réunies. Elle se félicite donc que le projet de loi donne aux départements les moyens d'une véritable centralisation de l'information, grâce à la transmission systématique des informations préoccupantes par tous les acteurs de la protection de l'enfance, même s'ils saisissent directement l'autorité judiciaire et qu'il clarifie les cas pour lesquels la saisine du juge est nécessaire.

D'aucuns craignent un engorgement de la cellule départementale, soulignant qu'il existe un risque de voir les professionnels se décharger sans discernement sur le président du conseil général de toutes les informations dont ils disposent, dès le moindre soupçon de risque éventuel. Votre commission reconnaît que de tels comportements ne peuvent être écartés mais elle estime qu'ils devraient rester marginaux, et ce d'autant plus que les différents partenaires travaillent déjà, sous l'égide du ministère, à la définition des bonnes pratiques de signalement et à l'élaboration d'indicateurs partagés.

Mais si le projet de loi s'attache à rendre exhaustive l'information du président du conseil général, il laisse curieusement subsister une fuite dans le dispositif de centralisation des informations préoccupantes, au profit de l'institution judiciaire : ainsi, le procureur de la République conserve la possibilité de ne pas transmettre les signalements qu'il reçoit en provenance de particuliers. Ceci est d'autant plus singulier que la parfaite transparence des informations entre les deux principaux acteurs de la protection de l'enfance semble être le préalable à toute amélioration de la coordination de leurs actions.

C'est la raison pour laquelle votre commission vous propose de parfaire, par **amendements**, le circuit d'information entre départements et justice, en instaurant une transmission systématique de tous les signalements reçus directement par le Parquet, ainsi qu'un retour d'information obligatoire sur les suites données par la justice aux signalements effectués par le département.

Elle est consciente de la réticence du Parquet en la matière, qui estime que lorsqu'un signalement ne débouche sur aucune procédure judiciaire, la transmission au département risque de stigmatiser inutilement les familles aux yeux des services sociaux. Elle considère toutefois que cette méfiance est infondée et que l'absence de procédure judiciaire ne signifie aucunement qu'aucun suivi social ne soit nécessaire.

Votre commission rappelle également que la centralisation des informations préoccupantes par le département ne signifie que la circulation de l'information ne doit se faire à sens unique. Elle comprend tout particulièrement l'agacement de certains maires qui signalent des familles en difficulté mais ne parviennent jamais à savoir si une solution leur a été proposée. Si la loi en vigueur pose déjà cette obligation de retour d'information dans le cas de professionnels ayant effectué un signalement, il convient d'étendre explicitement, par **amendement**, cette obligation au cas des signalements effectués par des élus.

Votre commission se félicite également de la création des cellules départementales de recueil des informations préoccupantes sur les mineurs en danger : il est en effet particulièrement important, notamment vis-à-vis du grand public, de pouvoir identifier précisément l'organisme à contacter pour signaler un enfant en danger.

Elle insiste toutefois sur le fait qu'il convient de laisser une certaine souplesse d'organisation aux départements : si un lieu unique, avec une dénomination équivalente dans tous les départements, est nécessaire pour recueillir les informations et effectuer un premier tri, l'évaluation précise des situations individuelles doit éventuellement pouvoir se faire, selon l'organisation souhaitée par les départements, de façon territorialisée.

Par ailleurs, votre commission souhaite apporter deux **amendements** de précision au texte proposé :

- le premier pour rappeler que, lorsque les informations transmises sont couvertes par le secret professionnel, la procédure est organisée de façon à respecter les règles posées par l'article 7 du présent projet de loi pour le secret partagé ;

- le second pour rétablir la précision, prévue par les règles en vigueur mais oubliée dans le projet de loi, selon laquelle les associations de protection de l'enfance peuvent également participer au dispositif départemental de recueil des informations préoccupantes.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 6
(art. 375 du code civil)

**Coordination entre protection administrative
et protection judiciaire des mineurs en danger**

Objet : Cet article vise à améliorer la coordination des interventions du département et de l'autorité judiciaire en permettant au juge de vérifier qu'il a bien été saisi à bon escient.

I - Le dispositif proposé

Cet article complète le dispositif de coordination entre département et autorité judiciaire mis en place en matière de centralisation des informations préoccupantes sur les mineurs en danger et de signalement.

Il parachève d'abord l'harmonisation des définitions retenues par le code de l'action sociale et des familles et par le code civil concernant les situations de danger justifiant une intervention des dispositifs de protection de l'enfance, en incluant dans le code civil la référence aux situations mettant en danger le développement de l'enfant.

Il parfait ensuite la coordination entre les interventions du département et de l'autorité judiciaire en matière de signalement : pour ce faire, il autorise le juge à vérifier qu'il a été saisi à bon escient par le président du conseil général. Le juge pourra donc désormais s'assurer que les signalements effectués par le président du conseil général rentrent bien dans les deux catégories prévues par l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles, à savoir l'inefficacité ou l'insuffisante protection apportée par les mesures de protection administrative ou l'impossibilité, pour le département, d'intervenir auprès d'une famille du fait d'un refus ou d'une impossibilité de coopération de la part de celle-ci.

II - La position de votre commission

Les difficultés de coordination entre protection administrative et protection judiciaire de l'enfance ont conduit, ces dernières années, à une judiciarisation excessive des interventions en faveur des enfants en danger. Cette situation était d'ailleurs alimentée par le fait que le principe de subsidiarité n'était clairement posé que dans le cadre de la maltraitance et non pour les autres situations de danger.

Or, il paraît nécessaire de préserver l'espace de la protection administrative, qui permet une action éducative dans le respect de l'autorité parentale, moins traumatisante que la protection judiciaire. Il semble donc opportun de permettre au juge de vérifier qu'il a bien été saisi à bon escient.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 7

(art. L. 221-6 du code de l'action sociale et des familles)

**Partage d'informations entre personnes
également soumises au secret professionnel**

Objet : Cet article détermine les conditions dans lesquelles des professionnels de la protection de l'enfance, également soumis au secret professionnel, peuvent partager entre eux des informations confidentielles en vue d'assurer la protection d'un enfant.

I - Le dispositif proposé

Pour que le partage des informations au sein de la cellule opérationnelle départementale prévu par l'article 5 fonctionne de façon satisfaisante, il est indispensable que les professionnels les plus directement concernés et qui sont, pour la plupart, soumis au secret professionnel par la loi, puissent y participer sans risquer de voir leur responsabilité pénale engagée. Faute de quoi, le dispositif de centralisation des informations préoccupantes serait privé de ses sources les plus sérieuses.

C'est la raison pour laquelle le présent article modifie l'article L. 221-6 du code de l'action sociale et des familles qui fixe les règles relatives au secret professionnel et au partage d'informations applicables aux professionnels de la protection de l'enfance.

Aujourd'hui, ce partage n'est autorisé que dans des cas très restreints :

- entre les professionnels du service départemental d'ASE d'un même département lorsqu'ils sont également soumis au secret professionnel ;

- entre ces mêmes professionnels et le président du conseil général ou, le cas échéant, l'élu ayant reçu délégation pour les questions relatives à la protection de l'enfance. Une transmission des informations confidentielles au cadre administratif désigné par le président du conseil général pour diriger le service de l'ASE est également prévue ;

- enfin, sous certaines conditions, entre professionnels des services d'ASE de départements différents.

En droit, aucun partage n'est donc possible avec les professionnels d'autres services participant aux missions de la protection de l'enfance, qu'il s'agisse des professionnels relevant d'autres services du conseil général, comme les assistantes sociales de secteur ou les médecins et infirmières de la PMI, ou de professionnels extérieurs au département comme les médecins scolaires, les inspecteurs de la DDASS ou encore les praticiens hospitaliers ou libéraux.

Dans les faits, la plupart des départements ont déjà mis en place des dispositifs d'analyse commune des situations, notamment entre tous les professionnels relevant de ses services, qu'ils exercent ou non leurs missions au sein de l'aide sociale à l'enfance. Mais si ces pratiques sont tolérées par l'autorité judiciaire car elles visent à améliorer la détection et la protection des mineurs en danger, elles restent à la merci d'actions pénales intentées par les parents pour non-respect du secret professionnel.

C'est la raison pour laquelle le présent article s'attache à sécuriser le partage d'informations nécessaire à ce travail en commun des professionnels de la protection de l'enfance. A cet effet, il autorise les personnes soumises au secret professionnel qui participent aux missions de la protection de l'enfance **à partager entre elles des informations qui seraient normalement soumises au secret.**

Ce partage d'informations est toutefois strictement encadré :

- il n'est autorisé que dans le but de permettre l'évaluation de la situation de l'enfant et la définition des mesures les plus appropriées pour assurer sa protection. En conséquence, les informations susceptibles d'être légalement partagées sont limitées à celles qui sont strictement nécessaires à l'accomplissement de ces deux objectifs. Elles ne sont de plus partageables que dans des cas d'espèce et non *a priori* et de façon générale ;

- il ne peut intervenir qu'après information des titulaires de l'autorité parentale. Cette exigence n'est levée que lorsque l'information préalable des parents fait courir un risque supplémentaire à l'enfant.

II - La position de votre commission

Votre commission est en total accord avec la notion de secret professionnel partagé, telle qu'elle est définie par le présent article : il ne s'agit pas en effet de divulguer des informations confidentielles mais bien de partager un secret et donc une responsabilité entre professionnels soumis au même devoir envers l'enfant et sa famille.

Le secret professionnel est une condition essentielle de la relation de confiance qui peut s'établir entre la famille et le professionnel, qu'il s'agisse de l'assistante sociale ou du médecin de famille. C'est dans le cadre de cette relation de confiance que doit être analysée la disposition du texte qui prévoit une information des parents préalablement à tout partage, dès lors que cette information est conforme à l'intérêt de l'enfant.

La question se pose, bien entendu, de savoir qui détermine si l'intérêt de l'enfant autorise l'information préalable des parents. Certains ont évoqué la possibilité de confier à une autorité indépendante le soin d'apprécier si cette condition est remplie. Mais cela reviendrait en réalité à contourner le principe de l'information préalable. Il faut donc bien admettre que c'est à chaque

professionnel de déterminer, en son âme et conscience, si l'intérêt de l'enfant s'oppose à l'information de ses parents.

Si elle approuve donc la notion de secret professionnel partagé, votre commission tient toutefois à souligner les difficultés pratiques que pourront rencontrer les professionnels pour garantir que l'information n'est effectivement partagée qu'entre personnes également soumises au secret professionnel. De fait, même si tous les intervenants de la protection de l'enfance s'y sentent déontologiquement tenus, tous n'y sont pas juridiquement soumis.

Les travailleurs sociaux et le secret professionnel

Tous les professionnels œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance ne sont pas astreints au secret professionnel. On distingue en réalité **deux catégories** de personnels soumis au secret :

- les personnels concernés **du fait de leur profession** : les professionnels concernés sont définis par la loi ou par la jurisprudence. Dans le domaine de la protection de l'enfance, il s'agit essentiellement des assistantes sociales et des élèves assistantes en stage (*article L. 411-3 du code de l'action sociale et des familles*). La jurisprudence a étendu cette catégorie en s'appuyant sur la notion de « *confident nécessaire* ».

Mais elle a toujours refusé cette qualité aux éducateurs, aux directeurs d'établissements ou encore aux psychologues (Cass. Crim., 4 novembre 1971, ministère public contre Raguénès et Gauthier) ;

- les personnels concernés **du fait de fonctions particulières** : les fonctions concernées sont énumérées par la loi. Il s'agit :

- des personnes qui participent aux missions du service d'aide sociale à l'enfance (*article L. 221-6 du code de l'action sociale et des familles*) ;

- des personnes qui collaborent au service départemental de protection maternelle et infantile (*article L. 2112-9 du code de la santé publique*) ;

- des agents du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (*article L. 226-9 du code de l'action sociale et des familles*) ;

- de toute personne amenée à intervenir dans l'instruction, l'attribution ou la révision des admissions à l'aide sociale (*article L. 133-5 du code de l'action sociale et des familles*) ;

- des membres de la commission départementale de l'éducation spéciale (CDES) (*circulaires interministérielles n^{os} 76-156 et 31 du 22 avril 1976 et n^{os} 79-389 et 50 S du 14 novembre 1979*) ;

Ainsi, si les assistantes sociales, les infirmières et le personnel médical sont tous soumis au secret, le personnel éducatif et les intervenants sociaux autres que les assistantes sociales ne le sont pas automatiquement. La question est enfin délicate à trancher pour les enseignants qui, étant fonctionnaires, sont soumis à un principe de discrétion professionnelle, qui se rapproche, sans toutefois se confondre entièrement, de la notion de secret professionnel (*article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1985 portant droits et obligations des fonctionnaires*).

Votre commission vous propose, outre un **amendement de coordination**, de clarifier le texte sur **deux points** :

- elle estime préférable, pour des raisons de lisibilité, de séparer, en deux articles distincts au sein du code de l'action sociale et des familles, les règles relatives au partage d'informations confidentielles au sein du service de l'ASE et celles relatives au partage entre les professionnels du service de l'ASE et d'autres professionnels ;

- il convient également d'unifier le vocabulaire employé pour désigner les personnes autorisées à partager des informations couvertes par le secret professionnel avec celui retenu à l'article 5 qui prévoit l'obligation de transmission des informations préoccupantes au département, afin de ne pas laisser entendre que le champ des professionnels concernés est différent.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 8

(art. L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles)

Création d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance

Objet : Cet article vise à créer, dans chaque département, un observatoire de la protection de l'enfance, chargé d'organiser un dispositif local de statistiques sur l'enfance en danger et de contribuer, par ses propositions, à l'amélioration de la politique départementale de protection de l'enfance.

I. - Le dispositif proposé

Faute d'un accord entre partenaires sur la méthodologie à retenir pour le recueil des informations, les données statistiques actuelles sur la protection de l'enfance sont aujourd'hui en grande partie inexploitable : le chiffrage des enfants en danger se heurte en effet à l'hétérogénéité des définitions de ce concept, à la multiplicité des sources et à des différences importantes dans les méthodes de comptabilisation retenues par chaque acteur.

Le premier rapport d'activité de l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned)¹ montre les limites du système statistique actuel : par exemple, les départements recensent le nombre d'enfants confiés à l'ASE, alors que la justice comptabilise les mesures d'assistance éducative qu'elle prononce. Or, il est impossible d'apparier ces deux sources, puisque le même

¹ Premier rapport annuel au Parlement et au Gouvernement de l'Observatoire national de l'enfance en danger, septembre 2005.

enfant peut être comptabilisé deux fois, lorsque qu'il est confié à l'ASE par décision judiciaire.

De la même façon, aucun rapprochement entre les données disponibles en amont et en aval de la décision de protection n'est réalisable : les statistiques en amont s'attachent toutes à un événement (signalement pour le conseil général, plainte pour l'autorité judiciaire, appel téléphonique pour le Snatem), alors que celles en aval s'attachent soit à l'enfant, soit, plus fréquemment, aux mesures prononcées qui peuvent être multiples pour un même enfant.

C'est la raison pour laquelle cet article prévoit la création, dans chaque département, d'un **observatoire de la protection de l'enfance** chargé de recueillir et d'analyser les données chiffrées relatives à la protection de l'enfance dans le département. Leur composition est prévue de façon à permettre la coordination méthodologique nécessaire à l'exercice de leurs missions : y siègeront en effet des représentants des trois grands acteurs de la protection de l'enfance, à savoir conseil général, justice et services de l'Etat. S'y ajouteront les représentants des établissements et services participant aux missions de protection de l'enfance dans le département.

De tels observatoires ne sont pas entièrement nouveaux : selon l'Oned, treize départements ont déjà mis en place des structures assez proches dans leur conception de celle prévue par le projet de loi et sept autres préparent leur création. Mais lorsqu'ils existent, ils se heurtent à la difficulté de parvenir à une certaine exhaustivité des données. Ils peinent notamment à mobiliser les informations en provenance de l'autorité judiciaire.

Tirant les leçons de ces difficultés, le présent article adosse les nouveaux observatoires départementaux au dispositif de recueil des informations préoccupantes sur les mineurs en danger prévu par l'article 5 : ils disposeront ainsi des données anonymisées issues des informations centralisées par la cellule départementale de signalement.

Dans la mesure où toutes les informations préoccupantes transitent désormais par ces cellules, même lorsqu'elles font l'objet d'un signalement direct à l'autorité judiciaire, les observatoires départementaux pourront accéder à des données exhaustives, au moins en ce qui concerne la situation des enfants en amont de la décision de protection.

Mais le projet de loi va plus loin, puisqu'il confie également à ces observatoires deux autres missions :

- celle de centraliser et d'examiner les rapports d'évaluation externe que les établissements et services d'accueil intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance ont l'obligation de faire réaliser tous les ans en application de l'article L. 312-8 du code de l'action sociale et des familles ;

- celle d'élaborer des propositions d'amélioration du dispositif de protection de l'enfance dans le département.

Les observatoires ne doivent pas constituer de simples organismes de recueil statistique mais également contribuer au développement de l'évaluation, afin d'adapter la politique départementale de protection de l'enfance aux besoins de la population : suffisamment proches du terrain mais sans être en prise directe avec les situations individuelles, ils doivent permettre l'élaboration et le suivi d'indicateurs d'efficacité des mesures de protection, ainsi que l'évaluation de la qualité de la prise en charge des mineurs confiés à l'ASE.

II - La position de votre commission

Votre commission ne peut que se féliciter de la création des observatoires départementaux de la protection de l'enfance qui répondent à une demande exprimée à de nombreuses reprises, notamment par l'Oned qui avait fait part de son besoin de pouvoir s'appuyer sur des instances locales compétentes pour assurer sa mission de synthèse nationale des données sur la protection de l'enfance.

Leur double compétence de recueil statistique et d'expertise sur la politique de protection de l'enfance devrait également faire de ces structures des outils précieux pour les départements en matière de pilotage de l'offre de prise en charge.

Afin de donner à ces observatoires toute l'ampleur qu'ils méritent, votre commission vous propose donc, outre un **amendement** rédactionnel, de compléter ce dispositif sur deux points :

- un premier **amendement** vise ainsi à élargir les compétences des observatoires départementaux au suivi du schéma d'organisation sociale et médico-sociale, pour sa partie concernant les établissements et services destinés aux enfants en danger : ayant une vision détaillée des besoins, du fait de leurs missions statistiques, les observatoires pourraient en effet formuler des avis éclairés sur l'adaptation de l'offre de prise en charge ;

- un second **amendement** tend à prévoir la participation de représentants des associations de protection de l'enfance aux observatoires départementaux : en effet, dès lors que le rôle qui leur est confié dépasse le strict cadre du recueil et de l'analyse statistique et s'étend à l'évaluation et à la formulation d'avis sur l'ensemble de la politique départementale de la protection de l'enfance, il paraît indispensable de l'ouvrir aux représentants des usagers. Cette mesure permettrait en outre de respecter un certain parallélisme des formes avec la composition retenue pour le conseil d'administration de l'Observatoire national de l'enfance en danger.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 9

(art. 375-3, 375-4 et 375-9 du code civil, art. L. 222-5 et L. 223-3 du code de l'action sociale et des familles)

Inscription de l'accueil de jour parmi les mesures de placement susceptibles d'être décidées par le juge

Objet : Cet article inscrit l'accueil de jour parmi les mesures de placement susceptibles d'être décidées par le juge pour la protection de l'enfant.

I - Le dispositif proposé

Aujourd'hui, dans le cadre des mesures d'assistance éducative, le juge est placé devant une alternative stricte : soit il maintient l'enfant dans sa famille, en le faisant suivre par un service d'action éducative en milieu ouvert (AEMO), soit il l'extrait de son milieu familial. Il peut alors décider de le confier :

- à son autre parent, lorsque père et mère sont effectivement séparés ;
- à un autre membre de sa famille ou à un proche, appelé « tiers digne de confiance » ;
- au service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui organise alors son accueil, soit chez un assistant familial, soit dans un établissement ;
- ou, enfin, à un établissement spécialisé répondant à la problématique particulière de l'enfant : il peut notamment s'agir d'un établissement sanitaire ou d'éducation spéciale, lorsque la santé ou le handicap de l'enfant l'exigent.

Mais cette dichotomie traditionnelle entre action à domicile et hébergement de l'enfant n'est plus adaptée dans un contexte où la recherche de solutions individualisées est privilégiée. De nombreuses expériences innovantes ont été menées dans les départements pour moduler les prestations d'accueil en fonction des besoins de l'enfant et de sa famille mais elles nécessitent aujourd'hui d'être sécurisées sur le plan juridique.

Tenant compte de cette nécessaire diversification des modes de prise en charge, le présent article, dans son **paragraphe I**, crée une nouvelle modalité de placement susceptible d'être mobilisée par le juge : l'accueil de jour. Cette prestation, qui se caractérise par un accueil de l'enfant dans une structure de proximité ou dans une famille habilitée, sur des temps non scolaires, constitue en effet une mesure originale de soutien éducatif sans hébergement qui mérite d'être reconnue et encouragée.

Les expériences d'accueil de jour menées dans les départements

L'Oned recense aujourd'hui deux types d'expériences d'accueil de jour :

- la première catégorie prévoit un **accueil de l'enfant**, sur des temps non scolaires (mercredis, week-ends, soirées, vacances...), sans hébergement et des entretiens avec les parents au sein d'un internat éducatif ou d'une structure conçue spécifiquement pour le projet ;

- la seconde correspond à un **accueil de la famille**, le plus souvent collectif, avec en parallèle des entretiens individuels. Les activités développées dans ce cadre s'orientent vers des actions de soutien à la fonction parentale. Elles sont fondées sur des actions concrètes de la vie quotidienne et l'intervention du professionnel en direction des enfants, sous le regard des parents, doit conduire ceux-ci à interroger la pertinence de leurs propres actions. Les regards croisés entre parents, et non plus le seul avis du professionnel, permettent le renforcement du sentiment de compétence parentale.

La reconnaissance de l'accueil de jour ne constitue toutefois pas l'unique ouverture du projet de loi aux nouvelles formes de soutien à la famille et d'hébergement de l'enfant : elle doit en effet être appréciée à la lumière des dispositions des articles 12 et 13 qui créent respectivement une nouvelle forme d'action éducative à domicile (l'aide à la gestion du budget familial) et de nouvelles modalités de placement (placement exceptionnel ou périodique ou encore hébergement à temps partiel).

Les **paragraphes II à IV** constituent des dispositions de coordination, visant à inscrire cette nouvelle modalité du placement dans divers articles du code civil et du code de l'action sociale et des familles.

II - La position de votre commission

Votre commission ne peut que se féliciter de la reconnaissance de l'accueil de jour qui constitue une pratique déjà expérimentée avec succès par de nombreux départements mais dont le développement est freiné par une absence de base légale adaptée.

Elle souhaite apporter à cet article un amendement tendant à rectifier une erreur matérielle et vous **propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

Article 10

(art. L. 221-4 et L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles)

**Information réciproque du président du conseil général
et de l'autorité judiciaire sur la situation des mineurs
faisant l'objet d'une mesure de protection**

Objet : Cet article complète le dispositif de coordination entre les départements et l'autorité judiciaire, en prévoyant une information réciproque du président du conseil général et du juge des enfants concernant la situation des enfants protégés. Il renforce également le suivi des enfants placés, en confiant au service de l'ASE le soin d'établir un rapport annuel sur la situation de chaque enfant.

I - Le dispositif proposé

Confier un rôle de chef de file au département en matière de protection de l'enfance suppose que celui-ci soit en mesure d'avoir une vision globale de la situation des enfants en danger relevant de son ressort territorial. La mise en place de la cellule départementale de signalement doit lui permettre d'atteindre cet objectif **concernant la situation des enfants en amont des mesures de protection**, mais il reste nécessaire d'améliorer son information pour ceux faisant l'objet d'une mesure de protection.

Si les services de l'aide sociale à l'enfance sont en mesure d'assurer un suivi des enfants qui font l'objet d'une mesure de protection administrative et de ceux qui lui sont confiés par une décision judiciaire, ils dépendent aujourd'hui totalement de la bonne volonté des magistrats pour accéder aux informations concernant les mineurs qui font l'objet d'un placement direct par le juge.

Ainsi, lorsqu'un enfant est placé directement par le juge des enfants auprès d'un particulier ou d'un établissement, les rapports annuels sur la situation de l'enfant que ceux-ci doivent établir ne sont transmis qu'à ce magistrat. C'est oublier les dispositions de l'article L. 227-2 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit que les mineurs accueillis hors du domicile familial en application des dispositions relatives à l'assistance éducative sont sous la protection conjointe du président du conseil général et du juge des enfants, que l'enfant ait été ou non confié en pratique au service de l'ASE.

C'est la raison pour laquelle le présent article, dans son **paragraphe I**, autorise désormais le président du conseil général à se faire communiquer, par les établissements ou les services qui les accueillent, les informations concernant les enfants faisant l'objet d'une mesure de protection judiciaire nécessaires à l'accomplissement de sa mission de protection de l'enfance. Cette demande d'information doit naturellement se faire dans le

respect du droit des familles, ce qui explique que le président du conseil général soit tenu d'informer les parents ou le tuteur de sa démarche.

Le **paragraphe II** vise, quant à lui, un second objectif : celui d'améliorer la qualité du suivi des enfants confiés au service de l'ASE. A cet effet, il étoffe un outil existant, à savoir le rapport qui doit être établi annuellement par ce service sur la situation des enfants qui lui sont confiés par le juge. L'amélioration proposée porte sur trois points :

- l'obligation, pour le service de l'ASE, d'établir chaque année un rapport sur la situation des enfants pris en charge est étendu des seuls enfants confiés par l'autorité judiciaire à tous les enfants placés sous sa responsabilité, quel que soit le type de protection dont ils bénéficient. Il convient de souligner que ce rapport ne se substitue pas à celui qui doit être transmis au juge par l'établissement ou le service d'accueil qui a directement en charge l'enfant, conformément à l'article 1199-1 du nouveau code de procédure civile ;

- l'objet du rapport annuel est précisé : alors qu'il reste aujourd'hui en pratique largement axé sur les questions éducatives, il devra désormais embrasser un champ beaucoup plus large et englober les aspects sanitaires et psychiques du développement de l'enfant, son insertion scolaire, ses relations sociales et, enfin, l'état de ses relations avec sa famille. En conséquence, il est précisé qu'il est établi sur la base d'une évaluation pluridisciplinaire ;

- le rapport est désormais transmis aux parents et sert donc de base à un bilan régulier de l'évolution de l'enfant. Il vient compléter les outils qui visent à maintenir un lien avec la famille, quelles que soient les modalités du droit de visite et d'hébergement décidées par ailleurs par le juge.

II - La position de votre commission

Votre commission partage la volonté d'améliorer la circulation de l'information entre président du conseil général et juge des enfants concernant les enfants faisant l'objet d'une mesure de protection. Cette information réciproque s'inscrit d'ailleurs dans l'esprit de l'article L. 227-2 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que les enfants placés sont « *sous la protection conjointe du président du conseil général et du juge des enfants* ».

Elle approuve également le souci d'amélioration de la qualité du suivi des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance que traduit l'exigence du caractère pluridisciplinaire du rapport annuel sur la situation de l'enfant. Elle estime toutefois qu'il n'est pas utile de détailler dans la loi l'ensemble des sujets devant être abordés dans ce rapport.

Il convient en effet de conserver une certaine souplesse : suivant la situation de l'enfant, aborder l'ensemble des sujets aujourd'hui prévus par le projet de loi ne sera pas indispensable. De telles précisions, qui paraissent relever davantage de la circulaire que de la loi, pourraient en pratique conduire surtout les travailleurs sociaux à multiplier réunions de synthèse et papiers en

tout genre. Votre commission vous propose donc de supprimer, par **amendement**, ces précisions, la référence à une évaluation pluridisciplinaire suffisant à garantir que le rapport ne restera pas cantonné, comme aujourd'hui, aux aspects éducatifs.

Elle souhaite en outre **supprimer** la référence faite par cet article au nouveau code de procédure civile : celui-ci relève en effet du décret. C'est donc aux décrets d'application du présent projet de loi de préciser que le rapport d'évaluation prévu à l'article 223-5 du code de l'action sociale et des familles ne se substitue pas au rapport qui doit être remis au juge par l'établissement qui accueille l'enfant en application du nouveau code de procédure civile.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

TITRE III

DISPOSITIFS D'INTERVENTION DANS UN BUT DE PROTECTION DE L'ENFANCE

Article 11
(art. L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles)
**Droits des parents dans leurs relations avec le service
de l'aide sociale à l'enfance**

Objet : Cet article rend obligatoire l'élaboration d'un document, cosigné par le service de l'ASE et les parents, recensant les actions engagées auprès de l'enfant et désignant un référent chargé d'en suivre la mise en œuvre et la cohérence dans le temps.

I - Le dispositif proposé

Aujourd'hui, deux reproches principaux peuvent être adressés au dispositif de prise en charge des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance : le manque de continuité et de cohérence dans la durée des mesures proposées pour chaque enfant et une collaboration souvent insuffisante avec les parents qui pourtant, en dehors des cas de placement judiciaire, sont à l'origine de la mesure ou, du moins, y ont consenti.

C'est la raison pour laquelle le présent article rend désormais obligatoire l'élaboration conjointe par les parents et le service de l'ASE d'un document de prise en charge de l'enfant, qui recense toutes les actions qui seront menées auprès de lui, en précisant leurs objectifs, leurs durées et les professionnels chargés de les mettre en œuvre. Lorsque la situation de la famille et l'intérêt de l'enfant le permettent, il peut également servir de support à la définition des modalités pratiques d'exercice du droit de visite et d'hébergement des parents.

Il s'agit d'un document d'engagement réciproque : s'il précise le rôle des parents pour la réussite de l'action éducative envisagée, il est également obligatoirement contresigné par tous les professionnels qui auront à prendre en charge l'enfant.

Il est d'ailleurs particulièrement significatif de constater que ce document s'inscrit dans l'article du code de l'action sociale et des familles qui fixe les droits des parents dans leurs relations avec le service de l'ASE : il ne doit donc pas être compris comme le fondement d'une possible sanction des parents en cas d'échec de la mesure mais au contraire comme une garantie de la qualité de la prise en charge de leur enfant, un moyen d'assurer le respect de leur droit à être informés et à consentir, malgré les restrictions éventuellement apportées à l'exercice de leur autorité parentale, aux actions de protection envisagées. Se rattachent ainsi à ce même objectif les précisions apportées concernant le droit des parents à être assistés dans leurs démarches vis-à-vis du service de l'ASE et de l'établissement dans lequel leur enfant est placé.

Le texte précise également que le document de prise en charge est porté à la connaissance de l'enfant, dès lors que celui-ci est capable de discernement : il semble en effet important, dès lors que l'enfant a la maturité nécessaire, de le faire participer à sa propre protection et, à défaut de susciter son adhésion, de lui faire au moins comprendre les raisons des mesures qui sont prises pour lui.

Le principal objectif de ce document de prise en charge est donc d'assurer la cohérence des actions entreprises auprès de l'enfant. C'est pourquoi il est prévu que son élaboration soit précédée d'une évaluation pluridisciplinaire de la situation de l'enfant dans son environnement et, surtout, qu'il désigne l'institution et, au sein de celle-ci, la personne qui sera plus particulièrement chargée de suivre l'enfant et de coordonner les interventions des différents professionnels.

Ce référent ne doit pas être compris comme un référent éducatif, car il ferait alors double emploi avec les missions exercées par les éducateurs en charge de l'enfant, mais comme un référent de parcours, garant de la continuité de la prise en charge de l'enfant dans le temps.

Bien que désigné par le président du conseil général, le référent ne sera pas nécessairement issu des services de l'ASE : en cas de placement long, il pourra être plus opportun de désigner comme référent un membre de l'équipe éducative, les fonctions de référent éducatif et de référent de parcours étant alors confondues. A l'inverse, lorsqu'une succession de mesures plus ponctuelles est envisagée, ce qui est fréquent en matière d'action éducative en milieu ouvert, le référent devra être choisi de façon à constituer un élément de stabilité pour la famille.

II - La position de votre commission

Soucieuse d'améliorer la cohérence et la continuité des mesures de protection mobilisées pour chaque enfant, votre commission ne peut qu'approuver la création d'un document de prise en charge individuel confié au service de l'aide sociale à l'enfance car il permet de responsabiliser tous les

professionnels qui interviennent autour d'un même enfant en matière de coordination de leurs actions.

Il donne également aux parents les moyens d'apprécier la qualité de la prise en charge proposée à leur enfant. Cette mesure s'inscrit d'ailleurs dans un mouvement plus général de reconnaissance des droits de l'utilisateur, un parallèle pouvant naturellement être fait entre le document prévu par le présent article et le contrat de séjour rendu obligatoire pour tout accueil en établissement médico-social par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Votre commission souligne l'importance toute particulière du document de prise en charge dans le cadre des placements longs : il doit pouvoir revêtir, dans ce cas, une véritable valeur de projet de vie pour l'enfant et garantir la stabilité de son placement.

La continuité de la prise en charge est en effet déterminante pour des enfants déjà traumatisés par la séparation d'avec leurs parents : à ce sujet, votre commission ne craint pas d'affirmer, à l'encontre d'un dogme relativement répandu, qu'il faut donner à l'enfant et à son gardien la possibilité de s'attacher l'un à l'autre, car cette possibilité est un élément fondamental pour le développement de l'enfant.

C'est la raison pour laquelle votre commission approuve également la désignation d'un référent de parcours pour chaque enfant confié au service de l'aide sociale à l'enfance. Il est en effet indispensable qu'un professionnel soit spécialement désigné pour garantir la continuité de la prise en charge. Il s'agit également d'un élément déterminant pour la construction de la relation de confiance avec la famille qui doit présider à la protection administrative de l'enfance.

Votre commission est toutefois consciente de l'effort financier que représente, pour les départements, la mise en place d'un tel accompagnement. Elle regrette d'ailleurs que le Gouvernement, estimant que la mesure proposée ne faisait qu'entériner dans la loi une pratique déjà largement répandue au sein des différents services d'aide sociale à l'enfance, n'ait pas jugé utile de chiffrer le coût de ce dispositif.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 12

(art. L. 222-3, L. 222-4 et L. 375-9-1 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 552-6 et L. 755-4 du code de la sécurité sociale)

**Création d'une mesure administrative d'accompagnement
en économie sociale et familiale et d'une mesure judiciaire d'aide
à la gestion du budget familial**

Objet : Cet article donne aux départements un nouvel outil d'aide à domicile à travers la création d'une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale, transfère la tutelle aux prestations familiales dans le code civil et complète cette dernière par un volet éducatif, visant à restaurer l'autonomie sociale et financière de la famille.

I - Le dispositif proposé

Cet article vise à permettre une prise en charge précoce des familles qui connaissent des difficultés dans la gestion de leur budget, difficultés dont les conséquences peuvent être dommageables pour l'enfant.

Aujourd'hui, en effet, tant que le juge des enfants n'estime pas nécessaire d'ouvrir une mesure de tutelle aux prestations familiales, les familles concernées restent livrées à elles-mêmes, sans qu'aucun dispositif de soutien ne leur soit accessible. Cet état de fait conduit d'ailleurs fréquemment les juges à multiplier des tutelles qui, en droit, ne sont pas strictement nécessaires, dans l'unique but d'ouvrir à la famille l'accès à l'accompagnement qui est prévu dans ce cadre.

Il existe pourtant des professionnelles - ce sont effectivement le plus souvent des femmes - dont le métier est précisément d'assister les familles dans la gestion du budget familial : il s'agit des conseillères en économie sociale et familiale (CESF). Mais celles-ci interviennent aujourd'hui surtout dans le cadre du service social polyvalent, auprès des ménages titulaires d'un minimum social, et dans le cadre des dispositifs de prévention du surendettement ; elles sont donc peu associées au dispositif de protection de l'enfance.

L'inscription, prévue par le **paragraphe I** du présent article, d'une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale parmi les mesures d'aide à domicile susceptibles d'être proposées aux familles par le service de l'ASE va donc permettre d'organiser l'intervention des CESF dans les familles au titre de la protection administrative de l'enfance et de limiter le recours, aujourd'hui excessif, au juge en la matière.

Le **paragraphe II** complète la création du premier échelon de protection que constitue le nouvel accompagnement en économie sociale et familiale à la charge des départements par un transfert, du code de la sécurité sociale vers le code civil, de la tutelle aux prestations familiales, désormais intitulée « mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial ».

Ce transfert n'est pas seulement anecdotique : il vise à redonner à la tutelle aux prestations familiales sa vocation, souvent perdue de vue, d'outil de protection de l'enfance. Par ailleurs, son inscription parmi les mesures d'assistance éducative permet de faire bénéficier les familles des droits et garanties attachées à ces mesures, notamment leur limitation dans le temps et leur renouvellement par décision judiciaire spécialement motivée.

Ce transfert est également l'occasion d'améliorer le dispositif de la tutelle aux prestations familiales sur quatre points :

- des précisions sont d'abord apportées sur les situations susceptibles de conduire à l'ouverture d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial : la référence aux conditions défectueuses d'alimentation, de logement ou d'hygiène, qui peuvent malheureusement être totalement indépendantes de la bonne volonté des parents, est supprimée. Seule subsiste donc la référence à l'utilisation des prestations familiales dans un sens contraire à l'intérêt de l'enfant, c'est-à-dire à leur affectation à des dépenses autres que celles liées à l'entretien, la santé ou l'éducation des enfants ;

- par ailleurs, la mesure d'aide à la gestion du budget familial devient subsidiaire par rapport à l'accompagnement en économie sociale et familiale pouvant être proposé, avec l'accord des parents, par les services de l'ASE : le nouvel article 375-9-1 du code civil décline ainsi de façon explicite le principe général édicté à l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles, selon lequel l'autorité judiciaire n'est fondée à intervenir que lorsque la protection administrative s'avère insuffisante pour garantir la protection de l'enfant ;

- un rôle éducatif est confié au tuteur aux prestations familiales, désormais dénommé « délégué aux prestations familiales » : le texte précise que le délégué doit s'efforcer de recueillir l'adhésion des parents sur l'affectation des prestations qu'il propose et de restaurer, par son action éducative, l'autonomie sociale et financière de la famille ;

- enfin, la procédure de déclenchement de la décision judiciaire d'aide à la gestion du budget familial est encadrée : pour saisir le juge aux fins d'ordonner cette mesure, une habilitation sera nécessaire, la liste des personnes habilitées étant fixée par décret en Conseil d'Etat.

Pour le reste, les dispositions du présent article relèvent des mesures de coordination : ainsi, le **paragraphe III** modifie les articles L. 552-6 et L. 755-4 du code de la sécurité sociale qui déterminaient le régime de la tutelle aux prestations familiales respectivement pour la métropole et pour les Dom, afin de tirer les conséquences de la création de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve la création d'une mesure administrative d'accompagnement en économie sociale et familiale, rendant subsidiaire l'intervention d'une véritable tutelle aux prestations sociales.

Aujourd'hui, l'image négative de la tutelle aux prestations familiales, vue comme coercitive et stigmatisante pour les familles, conduit souvent à un recours tardif, empêchant, dans la plupart des cas, d'engager une réelle action avant que la situation de la famille ne se soit gravement dégradée. Il est vrai que l'emploi du terme de « tutelle » ne facilite pas la perception de cette mesure, celle-ci étant alors confondue avec le régime de la tutelle au sens strict, qui entraîne une incapacité juridique.

La création d'un accompagnement en économie sociale et familiale sous la responsabilité du département devrait permettre une plus grande rapidité d'intervention, une plus grande souplesse, une meilleure adhésion des intéressés et favoriserait au total une moindre stigmatisation des familles.

Votre commission est néanmoins consciente que la mise en œuvre de cette mesure risque de se heurter à la pénurie des personnels formés pour assurer un tel accompagnement. Les conseillères en économie sociale et familiale sont en effet une denrée rare : selon la Drees, le nombre d'emplois budgétaires de CESF s'élevait en 1998 (derniers chiffres disponibles) à 6.767 et le nombre de diplômés délivrés dans cette filière est de l'ordre de 900 par an.

Répartition au 1^{er} janvier 1998 des emplois de conseillers en économie sociale et familiale

Conseils généraux	1.013
Communes ou CCAS	1.654
Caisses d'allocations familiales	1.183
Établissements et services accueillant des mineurs protégés	177
Secteur associatif	1.837
Autres catégories d'établissements sociaux et médico-sociaux	903
Total	6.767

Le Gouvernement évalue à cent équivalents temps plein supplémentaires le nombre de postes de CESF nécessaires pour mettre en œuvre cette réforme, soit un coût de 3 millions d'euros. Mais l'ampleur réelle des besoins dépendra naturellement de la façon dont les départements s'empareront de ce nouvel outil.

Outre cette difficulté de recrutement des personnels, l'article soulève une seconde inquiétude chez les présidents de conseils généraux : celle de se voir transférer le financement des mesures de tutelle aux prestations

familiales, désormais intitulées « mesures d'aide à la gestion du budget familial ».

Du fait du transfert de cette mesure du code de la sécurité sociale vers le code civil et de sa nouvelle dénomination, une incertitude pèse en effet sur l'identité de son financeur : alors que l'article L. 167-3 du code de la sécurité sociale met les frais de tutelle aux prestations familiales à la charge des caisses d'allocations familiales, le code civil prévoit que, de façon générale, les mesures de tutelle sur les mineurs sont à la charge de l'aide sociale à l'enfance. Même si la tutelle aux prestations familiales n'est pas une mesure de tutelle au sens strict du terme, car elle n'emporte aucune conséquence sur la capacité juridique des intéressés, une confusion reste possible.

C'est la raison pour laquelle votre commission a souhaité réaffirmer, par **amendement**, la permanence des règles concernant l'autorité chargée de prendre en charge les frais afférents à cette mesure : les Caf et, pour leurs ressortissants, les caisses de mutualité sociale agricole seront donc toujours compétentes en la matière. Elle vous présente également **trois amendements de coordination** ou de **précision rédactionnelle**.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 13

(art. L. 222-4-2, L. 222-5, L. 223-2 et L. 223-3-1 du code de l'action sociale et des familles, art. 375-2, 375-3, 375-5 et 375-7 du code civil)

Diversification des modes d'accueil des enfants placés et clarification des règles relatives au droit de visite des parents

Objet : Cet article donne un caractère législatif aux formules innovantes expérimentées par les départements en matière de prise en charge des mineurs protégés et habilite le juge à autoriser, dans certaines situations exceptionnelles, les personnes à qui l'enfant est confié à effectuer certains actes non usuels sans l'accord des titulaires de l'autorité parentale.

I - Le dispositif proposé

Cet article a pour triple objectif de diversifier les modes de prise en charge, de clarifier les règles relatives à l'exercice par les parents de leur droit de visite et d'hébergement et d'aménager, dans l'intérêt de l'enfant, certaines règles concernant l'exercice de l'autorité parentale.

• La diversification des modes de prise en charge

Les expérimentations mises en place depuis plusieurs années dans de nombreux départements montrent la nécessité de sortir de la dichotomie traditionnelle entre intervention à domicile et placement hors de la famille. La

situation des enfants en danger et de leur famille est en effet d'une infinie variété et un besoin d'individualisation des réponses est apparu, qui n'est d'ailleurs pas propre au domaine de la protection de l'enfance, comme en attestent les réformes récentes en matière de prise en charge des personnes âgées ou handicapées.

Mais ces pratiques nécessitent d'être sécurisées sur le plan juridique car elles dépendent, notamment dans le cadre de la protection judiciaire, de la souplesse des magistrats et des relations partenariales qui ont pu être nouées entre les différents professionnels de la protection de l'enfance.

C'est la raison pour laquelle le **paragraphe I** du présent article donne une consécration législative à quatre formules innovantes déjà testées par les départements :

- il crée d'abord la possibilité d'un simple accueil de jour, afin d'offrir un outil intermédiaire entre les interventions du service d'action éducative en milieu ouvert (AEMO), qui ne peuvent être que ponctuelles même si elles sont régulières, et le placement pur et simple qui consiste à retirer entièrement l'enfant de son milieu familial. Ce nouvel outil de soutien éducatif est notamment susceptible d'être actionné pour des adolescents en conflit avec leur famille ;

- il permet ensuite au président du conseil général, dans le cadre de la protection administrative, de moduler sa proposition d'hébergement en fonction des besoins de l'enfant : il pourra ainsi convenir avec la famille d'un accueil à temps partiel ;

- il ouvre la possibilité, pour les services d'AEMO qui le souhaitent, de se spécialiser pour assurer un hébergement exceptionnel ou périodique des mineurs confiés par le service de l'aide sociale à l'enfance ou par le service de protection judiciaire de la jeunesse : il s'agit de donner une base légale à l'accueil ponctuel des enfants à l'occasion d'une crise familiale aiguë.

L'habilitation préalable prévue par cet article doit permettre de conserver à ce type d'accueil sa souplesse, en évitant d'avoir à requérir une ordonnance du juge des enfants avant chaque période d'hébergement. La seule formalité prévue, qui revêt naturellement une importance particulière pour l'accueil exceptionnel, est une formalité d'information immédiate des parents et du juge des enfants ;

- il donne enfin une base légale à l'hébergement d'urgence, en cas de danger immédiat ou de suspicion de danger immédiat pour l'enfant : bien que cette disposition ne soit pas très explicite, il s'agit en fait d'autoriser la mise à l'abri des jeunes fugueurs qui ne sont pas en danger chez eux mais qui se mettent en danger du fait qu'ils se retrouvent dans la rue sans protection familiale.

L'hébergement est alors autorisé pour soixante-douze heures, période qui doit être mise à profit pour faire le point avec le jeune et, le cas échéant, engager une médiation familiale pour préparer son retour chez ses parents.

Pendant ces soixante-douze heures, l'enfant n'est pas juridiquement admis à l'aide sociale à l'enfance mais simplement recueilli, ce qui explique que l'accord des parents pour assurer l'hébergement ne soit pas requis : le texte prévoit en effet une simple information des titulaires de l'autorité parentale et du procureur de la République.

• **La clarification des règles relatives au droit de visite et d'hébergement des parents**

Lorsque le juge décide d'un placement, il est naturellement amené à déterminer le lieu d'hébergement de l'enfant et les modalités d'exercice du droit de visite que conservent malgré tout les parents, ce qui le conduit nécessairement à aborder la question du maintien des liens de l'enfant avec sa famille.

Il s'agit d'un sujet délicat qu'il convient d'aborder de façon très pragmatique, en prenant en compte avant tout l'intérêt supérieur de l'enfant. On est souvent tenté de considérer que l'intérêt de l'enfant est toujours de maintenir, coûte que coûte, une relation avec ses parents. Il faut toutefois avoir le courage de reconnaître et d'affirmer que dans certains cas, notamment de maltraitance grave ou de troubles psychiques importants chez les parents, l'intérêt de l'enfant est sans doute de limiter, voire de couper ces liens pour pouvoir se reconstruire.

C'est à ce difficile équilibre que souhaite parvenir le **paragraphe II** :

- il pose d'abord un principe général selon lequel le lieu d'hébergement de l'enfant doit être déterminé sur la base de deux critères : l'intérêt de l'enfant, tout d'abord, et, dans un second temps seulement, la nécessité de faciliter l'exercice du droit de visite des parents ;

- il élargit la panoplie des outils à la disposition du juge pour encadrer le droit de visite et d'hébergement des parents, lorsque la poursuite des relations entre l'enfant et sa famille présente des risques pour l'enfant : il pourra ainsi désormais non seulement restreindre ou suspendre le droit de visite des parents comme aujourd'hui mais aussi en encadrer l'exercice, en le subordonnant à la présence d'un tiers ;

- à l'inverse, lorsque les relations entre parents et enfants sont pacifiées, il permet au juge d'être plus souple dans la détermination du droit de visite : il pourra ainsi renvoyer au document de prise en charge cosigné par les parents et le service de l'aide sociale à l'enfance le soin de déterminer, dans les limites qu'il fixe, les modalités pratiques d'exercice de ce droit. Il recouvre naturellement sa compétence en cas de litige portant sur l'application de l'accord trouvé entre les parties ;

- afin de désamorcer les conflits autour de la question du droit de visite, il donne au procureur de la République la possibilité de fixer des modalités provisoires en matière de droits de correspondance, de visite et d'hébergement, lorsqu'il autorise le placement provisoire en urgence d'un enfant. Il s'agit toutefois d'une simple possibilité et le procureur peut, si la

situation est trop complexe, réserver cette question jusqu'à ce que le juge du fond, à savoir le juge des enfants, statue sur la poursuite de la mesure de placement.

Enfin, ce même paragraphe clarifie les règles applicables lorsqu'un placement est envisagé dans le cadre d'une procédure de divorce ou de séparation des parents. Les règles de la procédure civile assurent en effet une primauté des décisions du juge aux affaires familiales : aujourd'hui, s'il existe une requête en divorce ou un jugement de divorce, le juge des enfants est lié par la décision du juge aux affaires familiales en matière de garde et ne peut donc prononcer un placement que si un danger nouveau pour l'enfant justifie de revenir sur la décision prise dans le cadre de la procédure de divorce. Le texte complète ce dispositif en étendant la règle de primauté des décisions du juge aux affaires familiales aux cas de requête ou de jugement antérieur sur la question spécifique de la résidence et des droits de visite.

• **L'aménagement des règles d'exercice de l'autorité parentale**

Lorsqu'un enfant fait l'objet d'un placement judiciaire, les parents continuent d'exercer tous les attributs de l'autorité parentale qui restent compatibles avec cette mesure d'assistance éducative.

Leur accord est donc nécessaire pour l'accomplissement de tous les actes dits « non usuels », liés à l'exercice de l'autorité parentale : si la personne ou le service à qui l'enfant est confié peuvent librement l'inscrire à l'école ou la cantine, l'autoriser à se rendre chez un ami ou à suivre une activité extrascolaire, ils doivent recueillir l'autorisation des parents pour les actes plus importants, comme faire vacciner et opérer l'enfant ou partir en voyage.

Mais cette règle pose un problème lorsque les parents refusent leur autorisation de façon abusive ou encore lorsqu'ils sont dans l'impossibilité de donner ce consentement, soit parce qu'ils ne donnent aucune nouvelle, soit parce que leur état de santé y fait obstacle. Dans ces situations de blocage, les personnes qui ont la garde de l'enfant se voient contraintes de demander systématiquement une ordonnance du juge chaque fois qu'un acte est nécessaire.

C'est pourquoi le présent article aménage les règles d'exercice de l'autorité parentale sur les enfants placés : il donne au juge la possibilité d'autoriser l'établissement d'accueil, sous certaines conditions, à exercer un acte non usuel relevant normalement de l'autorité parentale. Cette possibilité est toutefois strictement encadrée puisqu'elle n'est ouverte que dans les cas de blocage avéré, la preuve de celui-ci étant à la charge du gardien de l'enfant, et pour certains actes limitativement déterminés par le juge.

II - La position de votre commission

Jusqu'à présent, le recours à des formules innovantes de prise en charge des mineurs en danger reposait entièrement sur la bonne volonté des magistrats qui devaient ruser avec la lettre de la loi pour rédiger une décision qui autorise le mode d'accueil envisagé tout en respectant les catégories juridiques existantes.

Votre commission ne peut donc que se féliciter de la diversification prévue par cet article car elle correspond à un vrai besoin d'individualisation, de proximité et de réactivité dans les réponses apportées aux familles. La reconnaissance législative de ces modes d'accueil alternatifs va enfin permettre leur développement et la résolution des problèmes juridiques que pose leur absence actuelle de base légale. Elle reconnaît que ces nouvelles mesures ont un coût, évalué par le Gouvernement à 10 millions d'euros

Les dispositions qui permettent d'héberger en urgence de façon souple les jeunes fugueurs revêtent un intérêt tout particulier : l'accueil provisoire pour soixante-douze heures permet de garantir la mise à l'abri du jeune et d'engager un dialogue avec lui, sans pour autant avoir à entrer dans une procédure d'admission à l'aide sociale à l'enfance, inutilement stigmatisante pour la famille alors qu'il n'y a pas réellement de carence éducative mais simplement un conflit exacerbé entre un adolescent et ses parents.

Mais dans leur rédaction actuelle, ces nouvelles dispositions restent difficiles à distinguer de la procédure d'accueil d'urgence déjà prévue par le code de l'action sociale et des familles mais qui vise les cas où l'enfant est en danger dans sa propre famille. Il paraît nécessaire de clarifier ce point par **amendement**.

De plus, dans l'un comme dans l'autre cas, aucune mention n'est faite des dispositions qui sont prises en cas d'impossibilité pour l'enfant de réintégrer le domicile familial à l'issue du délai maximum d'hébergement provisoire ou de refus des parents de voir cet hébergement se prolonger au-delà de ce délai. Votre commission vous propose donc de **compléter** le dispositif sur ce point, pour prévoir la saisine du procureur en vue d'une ordonnance de placement judiciaire provisoire.

La possibilité, pour les services d'action éducative en milieu ouvert, d'assurer un hébergement exceptionnel ou périodique de certains mineurs a également retenu toute l'attention de votre commission car elle offre une réponse souple et intéressante pour assurer une continuité de la prise en charge du mineur au gré des périodes de crise et d'accalmie dans la situation de la famille, sans avoir à repasser devant le juge avant chaque période d'hébergement.

Toutefois, tel qu'il est rédigé, le texte du projet de loi semble donner un pouvoir de décision totalement autonome aux services d'AEMO pour assurer l'hébergement de tout mineur quel qu'il soit. Il paraît donc indispensable de préciser, par **amendement**, que l'hébergement exceptionnel

ou périodique nécessite une habilitation préalable du juge, dans le cadre de la décision initiale qui confie un mineur particulier au service.

Par ailleurs, si la possibilité, pour le service, de prendre l'initiative d'un hébergement, qui fait toute la souplesse et l'intérêt de ce dispositif, doit être préservée, il convient néanmoins de **préciser** que les parents ont la possibilité de contester les décisions du service devant le juge des enfants.

S'agissant des précisions apportées sur les modalités d'exercice du droit de visite et d'hébergement par les parents d'enfants placés, votre commission se félicite de la souplesse permise par le présent article : il semble en effet particulièrement judicieux de laisser au juge la possibilité d'être plus ou moins directif en la matière, en fonction de la situation de l'enfant, du motif ayant présidé au placement et de la qualité de ses relations avec ses parents.

Votre commission approuve également la réaffirmation de l'intérêt supérieur de l'enfant comme critère prioritaire pour la définition de son lieu d'accueil, avant toute considération pratique concernant l'exercice du droit de visite des parents. Il lui semble toutefois que le texte pourrait être **amendé** pour tenir compte d'un autre critère qui serait naturellement lui aussi subordonné à l'intérêt supérieur de l'enfant : celui de la nécessité de préserver, autant que possible, les relations de l'enfant avec ses frères et sœurs. Il convient, en effet, de ne pas ajouter au traumatisme de la séparation d'avec les parents, celui d'une dissolution de la fratrie. De nombreuses études montrent en effet combien la fratrie peut être le point de départ d'un processus de résilience et de reconstruction pour l'enfant.

Enfin, elle vous propose un **amendement** de coordination puis **d'adopter cet article ainsi modifié.**

Article 14

(art. L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles)

Unités de vie distinctes pour les enfants accueillis en établissement en fonction des motifs du placement

Objet : Cet article oblige les établissements qui accueillent des mineurs confiés au service de l'aide sociale à l'enfance à s'organiser en unités de vie distinctes, la répartition des enfants devant être réalisée en fonction des motifs ayant conduit au placement.

I - Le dispositif proposé

La moindre des choses qu'on est en droit d'attendre des établissements qui accueillent les mineurs confiés au service de l'aide sociale à l'enfance est qu'ils leur assurent la sécurité qu'ils n'étaient plus en mesure de trouver au domicile familial.

Pourtant, trop souvent, le mode d'organisation de la structure d'accueil ne permet pas de respecter cette exigence : la violence entre enfants est un phénomène répandu, pouvant résulter de la confrontation, dans un même établissement, d'enfants relevant de situations très différentes : maltraitance, difficultés relationnelles, troubles du comportement et confiés à l'ASE faute de place dans le secteur spécialisé...

Ces difficultés sont d'ailleurs d'autant plus fortes que certaines structures peuvent avoir une double, voire une triple habilitation : ils accueillent alors aussi bien des enfants confiés au service de l'aide sociale à l'enfance, des enfants confiés au service de la protection judiciaire de la jeunesse au titre des mesures d'assistance éducative et des enfants relevant de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale avait imposé aux établissements de s'organiser en unités de vie, ce qui a été fait par beaucoup de structures, mais sur la base d'un critère d'âge qui ne permet pas toujours d'assurer la sécurité des plus fragiles.

C'est la raison pour laquelle cet article, après avoir rappelé les obligations de sécurité des établissements, leur enjoint de s'organiser en unités de vie distinctes en fonction du motif qui a présidé au placement des enfants qu'ils accueillent.

II - La position de votre commission

Votre commission ne peut qu'approuver cette précision qui va dans le sens d'une meilleure sécurité pour les enfants accueillis en établissement. Il n'est en effet pas admissible que des enfants victimes de maltraitance dans leur famille soient à nouveau confrontés à la violence au sein des établissements chargés de leur protection.

Il est regrettable qu'il faille introduire dans la loi de telles précisions qui paraissent relever du bon sens ou, à tout le moins, de la circulaire ministérielle. Les informations transmises à votre commission montrent heureusement qu'un nombre important de départements ont anticipé sur cette législation.

Il n'en demeure pas moins que la mise aux normes de tous les établissements existants aura un coût élevé pour les départements car les restructurations imposées par cet article supposent des investissements importants, en locaux et en moyens humains.

Bien qu'il n'ait pas chiffré ce coût, le Gouvernement en est d'ailleurs bien conscient, puisque l'article 16 du présent projet de loi donne un délai de deux ans aux établissements pour se mettre en conformité avec cette nouvelle obligation.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 15

*(art. L. 542-1 du code de l'éducation, art. L. 226-1
et L. 226-12-1 du code de l'action sociale et des familles)*

**Formation des professionnels participant
à des missions de protection de l'enfance**

Objet : Cet article vise à améliorer la formation aux questions relatives à la protection de l'enfance de l'ensemble des professionnels qui sont susceptibles, du fait de leurs fonctions, de rencontrer des situations d'enfant en danger.

I - Le dispositif proposé

Le succès du nouveau dispositif centralisé de recueil des informations préoccupantes sur les enfants en danger dépend de la capacité des professionnels susceptibles, du fait de leurs fonctions, de rencontrer de telles situations de les détecter et de les analyser. Or, cette capacité ne peut pas s'acquérir uniquement par l'expérience. C'est la raison pour laquelle la formation professionnelle revêt une importance de tout premier plan.

Pour être totalement adaptée aux enjeux, la formation aux problématiques de l'enfance en danger doit répondre à deux caractéristiques :

- elle doit être initiale et continue, car les sources de dangers pour l'enfant évoluent avec la société ;

- elle doit être au moins partiellement commune aux différentes professions : c'est à cette condition qu'elle pourra constituer le socle d'une culture partagée par les différents acteurs et institutions, indispensable pour aboutir à des diagnostics convergents.

Une telle formation est déjà prévue, dans son principe, par l'article L. 542-1 du code de l'éducation qui recense les professions astreintes à une obligation en la matière. Le présent article complète donc simplement ce dispositif sur deux points :

- il étend la formation aux problématiques de la protection de l'enfance à de nouveaux professionnels : ainsi, les personnels de police municipale seront soumis à la même obligation de formation que celle déjà prévue pour les médecins, les autres personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les enseignants, les personnels de la police nationale et de la gendarmerie ;

- il prévoit également une formation obligatoire des cadres territoriaux qui exercent des responsabilités en matière de protection de l'enfance par délégation du président du conseil général, celle-ci devant

intervenir avant ou immédiatement après la prise effective de fonction, de façon à leur permettre d'être opérationnels le plus rapidement possible.

II - La position de votre commission

Votre commission ne peut qu'approuver l'attention apportée par le Gouvernement à la formation aux problématiques de la protection des mineurs en danger de l'ensemble des professionnels en contact avec des enfants.

Mais cette formation doit, selon elle, nécessairement comporter un module commun à toutes ces professions, afin de contribuer à l'émergence d'une culture partagée, même si cela n'exclut pas la mise en place de formations spécifiques à chaque métier participant à la protection de l'enfance. Il convient également de développer, dans le cadre de la formation continue, des modules permettant aux professionnels d'exprimer leurs émotions et d'analyser leurs pratiques à partir de cas cliniques. Votre commission vous propose donc de **compléter** le dispositif dans ce sens.

Outre un **amendement** visant à supprimer une citation inutile, votre commission vous propose de **compléter** la liste des professions soumises à une obligation de formation dans le domaine de la protection de l'enfance, en l'étendant aux personnels d'animation relevant d'un agrément du ministère de la jeunesse et des sports. Ces personnels, au contact des enfants du fait de leur mission, peuvent en effet avoir à connaître des situations d'enfants en danger. Ils doivent donc, comme les enseignants ou les éducateurs, y être sensibilisés pour apprendre à reconnaître les signes d'alerte et pour savoir réagir de façon adaptée.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 16

Dispositions transitoires

Objet : Cet article vise à donner un délai de deux ans aux établissements hébergeant des mineurs confiés au service de l'aide sociale à l'enfance pour se mettre en conformité à leurs nouvelles obligations en matière d'organisation de l'accueil.

I - Le dispositif proposé

La création, au sein des établissements accueillant des mineurs confiés au service de l'ASE, d'unités de vie distincte en fonction du motif ayant conduit au placement de l'enfant suppose, de la part des structures, de réviser entièrement leur organisation.

Tous ne se trouvent pas dans la même situation au regard de cette obligation nouvelle :

- certains l'avaient anticipée et disposent déjà de telles unités : pour ces dernières, l'entrée en vigueur de la loi sera neutre ;

- d'autres s'organisent déjà en unités de vie regroupant un nombre restreint d'enfant, mais la répartition de ces derniers s'opère selon d'autres critères que celui du motif du placement : ces établissements devront donc essentiellement réviser leurs règles de fonctionnement et éventuellement recruter à la marge le personnel nécessaire pour mettre en œuvre la réforme ;

- d'autres, enfin, constituent encore des structures de grande taille et ne sont pas équipées, en locaux et en personnel, pour parvenir à s'organiser rapidement en unités de vie. Ce sont ces structures pour lesquelles la réforme sera la plus délicate à appliquer.

Pour tenir compte de ces difficultés, le présent article accorde aux établissements un délai de deux ans à compter de la date de publication de la loi pour se mettre en conformité avec ces nouvelles obligations.

II - La position de votre commission

Si votre commission approuve le principe d'une organisation des établissements en unités de vie distinctes en fonction du motif ayant présidé au placement des enfants qu'ils accueillent, elle considère en revanche que le délai de deux ans laissé à ces derniers pour se mettre en conformité avec cette nouvelle obligation est trop court.

En effet, lorsque de nombreux établissements sont concernés dans un même département, les contraintes budgétaires imposeront un étalement des investissements. Dans un certain nombre de cas, la réhabilitation des établissements exigera une fermeture partielle ou totale de la structure et un relogement des enfants accueillis, ce qui suppose également une programmation dans le temps des travaux nécessaires.

Par ailleurs, lorsque la réorganisation sera impossible dans le cadre des structures existante et qu'une partition de l'établissement devra être envisagée, une procédure devant le comité régional de l'organisation sanitaire et sociale (Cross) devra être engagée, ce qui allongera d'autant les délais.

Tous ces arguments militent, selon votre commission, en faveur d'une période transitoire plus longue : c'est la raison pour laquelle elle vous propose de fixer par **amendement** cette durée à trois ans.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 16
**Compensation des charges résultant, pour les départements,
de la mise en œuvre du projet de loi**

Cet article additionnel vise à prévoir une compensation par l'Etat des charges résultant de la mise en œuvre du présent projet de loi portant réforme de la protection de l'enfance.

Le Gouvernement a évalué le coût de la mise en œuvre du projet de loi et des nécessaires mesures d'accompagnement de la réforme à 150 millions d'euros, au terme de sa montée en charge, prévue sur trois ans, dont 115 millions d'euros à financer par les conseils généraux.

Dans le contexte financier difficile que connaissent les départements, avec l'explosion des dépenses de RMI et la montée en charge rapide de la nouvelle prestation de compensation du handicap, il semble indispensable de donner aux départements les moyens de mettre en œuvre cette réforme très attendue sans avoir à alourdir encore la fiscalité locale.

Au surplus, les nouvelles missions de prévention sociale confiées aux services de PMI, qui sont de loin les plus coûteuses, sont assimilables à des extensions de compétence pour les départements et doivent, à ce titre, être obligatoirement compensées, conformément aux dispositions de l'article 72-2 de la Constitution.

Votre commission vous demande d'insérer cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

*

* *

Votre commission vous propose d'adopter l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mardi 6 juin 2006 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, sur le projet de loi n° 330 (2005-2006) réformant la protection de l'enfance.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a tout d'abord insisté sur la très large concertation qui a présidé à l'élaboration du projet de loi réformant la protection de l'enfance. Un débat national décentralisé a été organisé par les présidents de conseils généraux, auquel ont été associés les professionnels de la protection de l'enfance et les associations. Une vingtaine de journées de réflexion thématiques ont par ailleurs été organisées par le ministère, avec le concours d'experts et de spécialistes. Le projet de loi s'appuie également sur les recommandations de plusieurs rapports parlementaires, établis respectivement par Mme Marie Thérèse Hermange, M. Philippe Nogrix et M. Louis de Broissia.

Le ministre a ensuite indiqué que l'élaboration de ce projet de loi avait trois motivations principales :

- d'abord, renforcer la prévention, à laquelle ne sont consacrés que 4 % des 5 milliards d'euros de crédits alloués chaque année à la protection de l'enfance, par le repérage, dès le stade de la grossesse, des situations potentiellement à risque et par la participation des enfants à des examens médicaux organisés vers l'âge de trois et six ans ;

- ensuite, améliorer le dispositif d'alerte pour éviter que des enfants ne continuent de souffrir en silence, alors que des signes auraient pu permettre de détecter leur situation de détresse. S'inspirant des expériences conduites avec succès dans certains départements, le projet de loi prévoit la création, dans chaque département, d'une cellule centralisée de signalement. Composée d'experts, elle aura pour vocation de recueillir des informations et de procéder à une première évaluation de la situation de l'enfant, préalable à une éventuelle saisine de l'autorité judiciaire si un danger grave et imminent est avéré. Le bon fonctionnement de ces cellules suppose un partage d'informations entre professionnels, qui ne doit toutefois pas porter atteinte à

la règle du secret professionnel indispensable à l'établissement d'une relation de confiance avec les familles ;

- enfin, diversifier les modes de prise en charge des enfants en danger, afin d'éviter que les professionnels ne soient trop souvent confrontés à une alternative binaire : laisser l'enfant dans sa famille ou le placer dans une famille d'accueil. Une aide pourrait par exemple être dispensée aux familles aux moments les plus difficiles de la journée, entre le moment de la sortie de l'école et la fin du dîner notamment ; de même, pour les enfants qui souffrent de problèmes psychologiques lourds, des unités d'accueil thérapeutiques, associant équipe médicale et famille d'accueil, vont être développées.

***M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille,** a ensuite souligné que le Conseil d'Etat a confirmé la nature législative de l'ensemble des dispositions contenues dans le projet de loi. Il a indiqué que la mise en œuvre du projet de loi nécessiterait l'élaboration, en concertation avec l'Association des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF), de guides de bonnes pratiques et de référentiels, destinés aux professionnels.*

Abordant enfin la question des moyens, il a estimé que le coût de la réforme, qui vise surtout à améliorer l'organisation du dispositif de protection de l'enfance, serait limité, soit environ 150 millions d'euros par an, au terme d'une période de montée en charge de trois ans. Rappelant que la plus grande partie de ces dépenses seraient supportées par les conseils généraux, il a pris l'engagement que ces charges supplémentaires seraient intégralement compensées.

*S'inquiétant de la pénurie de personnel qualifié dans les métiers de la protection de l'enfance, **M. André Lardeux, rapporteur,** a demandé combien de créations de postes seraient nécessaires à la mise en œuvre de la réforme.*

***M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille,** a répondu que la pénurie de personnel est localisée dans certains secteurs et souligné que les techniciennes d'intervention sociale et familiale, les psychologues et les éducateurs spécialisés sont en nombres suffisants. En revanche, le recrutement des puéricultrices, des sages-femmes et des médecins est plus difficile. Il a souhaité, en conséquence, que les vacations de médecins libéraux dans les écoles soient encouragées, même si l'ampleur des besoins, estimée à environ 150 médecins en équivalent temps plein, ne doit pas être surestimée. Au total, 400 travailleurs sociaux ou médicaux supplémentaires devraient être recrutés par l'Etat et 2.500 par les départements.*

***M. André Lardeux, rapporteur,** a alors fait observer que le contrôle de légalité effectué par les préfetures rend parfois difficile l'organisation de vacation de médecins libéraux dans des établissements publics.*

M. Gérard Dériot a confirmé ce point de vue, indiquant que le conseil général qu'il préside s'est vu interdire de faire appel à des médecins libéraux pour accomplir des vacations en médecine du travail, alors que ces praticiens possédaient les qualifications requises.

M. André Lardeux, rapporteur, s'est ensuite enquis des conditions de la participation des magistrats du siège au travail des cellules départementales de signalement.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a indiqué que la réforme a été élaborée en étroite concertation avec le ministère de la justice, de sorte que les craintes qu'il avait pu avoir initialement d'un cloisonnement excessif entre les administrations se sont révélées infondées. Il a ajouté qu'un groupe de travail, rassemblant les ministères concernés, les représentants des conseils généraux et les associations, met au point un protocole national des signalements, en s'appuyant sur les expériences conduites dans plusieurs départements.

Après avoir rappelé que les conseils généraux ont souvent organisé leurs services de manière déconcentrée, **M. André Lardeux, rapporteur**, a demandé si les cellules de signalement auront vocation à centraliser toutes les informations recueillies à l'échelle du département.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a indiqué qu'une centralisation des signalements est souhaitable au niveau du département, pour qu'un groupe d'experts puisse effectuer une première analyse du dossier. En revanche, la cellule n'a pas obligatoirement vocation à effectuer elle-même une évaluation approfondie des situations, cette mission pouvant être assumée par des équipes plus proches du terrain.

M. André Lardeux, rapporteur, a noté que la protection maternelle et infantile (PMI) n'intervient plus dans les écoles et s'est interrogé sur la manière d'associer l'éducation nationale à la politique de prévention souhaitée par le Gouvernement. Il a également demandé s'il fallait envisager une décentralisation de la médecine scolaire.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a rappelé que la décentralisation de la médecine scolaire a été envisagée il y a deux ans, mais que le projet avait été retiré en raison de la forte opposition qu'il avait suscitée. Dans un souci d'apaisement, le Gouvernement n'a pas souhaité revenir sur cette question à l'occasion de cette réforme et propose de réhabiliter la médecine scolaire dans le cadre institutionnel actuel.

M. Bernard Cazeau a salué l'ample concertation effectuée à l'occasion de la préparation de cette réforme, ce qui n'est pas si fréquent de la part du Gouvernement. A cette occasion, les départements ont obtenu des améliorations du texte, notamment la reconnaissance de la notion de collectivité territoriale « chef de file ». Il a insisté sur la nécessaire

coordination de la prise en charge psychosociale des enfants en danger, qui déborde largement du seul cadre médical. Il a ensuite regretté que les moyens alloués à la réforme de la protection de l'enfance soient insuffisants, évaluant à environ 4.000 les créations de poste nécessaires pour permettre aux départements d'accomplir pleinement leurs missions. Il a enfin souhaité avoir des précisions sur l'articulation entre ce projet de loi et le projet de loi de prévention de la délinquance en cours de préparation, qui place le maire au cœur du dispositif de prévention.

***M. Alain Milon** a insisté sur l'importance d'une prévention précoce, dès le stade de la grossesse, des situations potentiellement dangereuses pour l'enfant. Il s'est réjoui de ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit le fil conducteur du projet de loi et a souhaité que le développement affectif et social de l'enfant soit pris en compte au même titre que son développement physique et intellectuel. Il a évoqué les problèmes posés par l'audition des enfants dans le cadre des procédures judiciaires et souhaité que les jeunes puissent être entendus seuls lorsque cela s'avère nécessaire. Il a mis en garde enfin contre les inconvénients de placements en famille d'accueil de trop courte durée, soulignant à quel point ils peuvent être déstabilisants pour l'enfant, et s'est interrogé sur l'opportunité d'une réforme de l'article 375 du code civil, qui fixe à deux ans la durée maximale des mesures éducatives décidées par les institutions.*

***M. Paul Blanc** a insisté sur la pénurie de médecins dans les services de médecine scolaire et de PMI et a suggéré de proposer à des médecins en retraite d'effectuer des vacations dans ces services. Il a confirmé les inconvénients de placements de trop courte durée dans les familles d'accueil. Il a aussi insisté, citant un drame survenu dans son département, sur les dangers d'une politique visant à maintenir l'enfant trop longtemps dans sa famille alors que des risques sont avérés. En guise de boutade, il a enfin demandé si le projet de loi prévoit la création de Maisons départementales de l'enfance, par analogie avec les Maisons départementales du handicap.*

***M. Alain Vasselle** s'est félicité que le ministre ait chiffré le coût de sa réforme et a demandé si la mise en œuvre du texte nécessiterait des décrets d'application. Rappelant que la parution des décrets d'application est souvent tardive, il a souhaité que les projets de loi soient, de manière générale, accompagnés des projets de décret s'y rapportant dès le moment de leur présentation au Parlement. Il s'est également préoccupé de la prise en compte du développement social de l'enfant, estimant que les problèmes auxquels sont confrontés les enfants sont aujourd'hui rarement d'origine médicale. Il a jugé que trop d'enfants souffrent d'une inattention de la part de leurs parents et s'est interrogé sur l'accompagnement des familles dans leur mission éducative, ainsi que sur la formation des travailleuses familiales. Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur l'articulation du projet de loi avec la réforme de la prévention de la délinquance.*

En réponse à une remarque de Mme Gisèle Printz, qui s'inquiétait des intentions du Gouvernement en matière de décentralisation de la médecine scolaire, M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a répété qu'elle demeurerait de la compétence de l'Etat.

Mme Janine Rozier a souligné les difficultés du partage de l'information entre services sociaux et le rôle pivot souvent joué par le maire en la matière, qui justifierait qu'il soit tenu au courant des suites données en cas de signalement de mineurs en danger.

M. Claude Domeizel a insisté sur la vulnérabilité des enfants face aux agressions sexuelles et rappelé que les mineurs victimes ne disposent que d'un délai de dix ans après leur majorité pour porter plainte contre leur agresseur. Or, le souvenir de ces agressions peut parfois resurgir à la faveur d'un événement, le décès de l'auteur par exemple, survenant bien après l'expiration du délai de dix ans. Souhaitant ouvrir le débat sur ce point, il a annoncé son intention de déposer des amendements à ce sujet.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a indiqué, en réponse à M. Bernard Cazeau, que l'évaluation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la réforme a été effectuée en partenariat avec l'ADF et que les chiffres qu'il a cités lui paraissent représenter un ordre de grandeur raisonnable. Il a ensuite expliqué que le texte relatif à la prévention de la délinquance est actuellement soumis à concertation et que les principaux problèmes de coordination avec la réforme de la protection de l'enfance ont été résolus. Il a souligné que la coopération des maires et des présidents de conseils généraux en matière d'action sociale pourrait être formalisée dans des conventions et qu'un coordinateur pourrait être désigné. Les règles relatives au partage d'informations entre travailleurs sociaux sont également harmonisées entre les deux textes.

En réponse à M. Alain Milon, M. Philippe Bas a jugé souhaitable d'éviter la multiplication des auditions d'enfants dans le cadre des procédures judiciaires. Il a rappelé que, dans les affaires d'agressions sexuelles sur mineurs, les examens médicaux ne permettent d'attester de la réalité de l'agression que dans 3 % des cas. La parole de l'enfant est donc déterminante dans ces procédures. Il a recommandé la création d'unités médico-judiciaires chargées de recueillir la parole de l'enfant, dans des conditions telles qu'elles rendent inutiles la répétition de ces auditions.

En ce qui concerne l'article 375 du code civil, M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a rappelé que la loi oblige simplement à réexaminer les décisions de placement tous les deux ans, mais qu'elle n'impose pas d'attribuer à chaque fois une nouvelle famille d'accueil à l'enfant. Sans s'opposer à la mise en œuvre de mesures de placement pour une

durée plus longue, il a néanmoins jugé indispensable de prévoir, dans ce cas, un rapport d'étape pour assurer un suivi efficace de l'enfant.

En réponse à M. Paul Blanc, il a estimé qu'une prise de décision collégiale peut permettre d'éviter que les services d'aide sociale à l'enfance ne s'obstinent à maintenir l'enfant dans sa famille, alors que cette solution s'est révélée dangereuse. Il a indiqué que les départements pouvaient s'inspirer de l'exemple de l'Alsace, où des Maisons départementales de l'enfance ont été constituées, mais que ce n'était pas une obligation prescrite par le projet de loi. Il a également jugé que l'accomplissement de vacations par des médecins retraités s'inscrirait aisément dans la logique du plan pour l'emploi des seniors présenté par le Premier ministre.

Répondant à M. Alain Vasselle, il a déclaré que la loi s'accompagnerait de sept ou huit décrets d'application. Il a estimé difficile de présenter les projets de décret en même temps que les projets de loi, faisant valoir, d'une part, qu'il est malaisé de rédiger les décrets avant que le texte de loi définitif ne soit connu, d'autre part, que la préparation des décrets nécessite souvent une phase de concertation. La présentation simultanée des projets de loi et de décret rendrait par ailleurs peu opérante la distinction entre la loi et le règlement prévue à aux articles 34 et 37 de la Constitution.

*Abordant la question de la participation de l'éducation nationale à la protection de l'enfance, **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, a indiqué que M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, annoncera prochainement un plan triennal de rénovation de la médecine scolaire.*

Réagissant aux propos de Mme Janine Rozier, il a noté que les règles imposent déjà le retour d'informations vers le maire, mais qu'elles pourraient être rendues plus opérationnelles.

Répondant enfin à M. Claude Domeizel, il s'est déclaré ouvert à un débat relatif à l'allongement du délai de dix ans prévu pour la dénonciation des atteintes sexuelles sur mineur, bien que cette question relève plutôt des compétences du Garde des sceaux.

***M. Claude Domeizel** a répété que cette question s'inscrit pour lui pleinement dans la problématique de la protection de l'enfance.*

***M. Alain Vasselle** a demandé quels budgets seraient mis à contribution pour financer la compensation des dépenses supplémentaires mises à la charge des départements.*

*Rappelant que les sommes en jeu étaient limitées, **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, a indiqué que le financement de ces dispositions serait assumé par le budget de l'Etat et par la branche famille de la sécurité sociale, grâce à des mesures de bonne gestion et de redéploiement de crédits.*

II. AUDITIONS

Audition de M. Paul DURNING, directeur général du Groupement d'intérêt public de l'enfance maltraitée (Gipem), directeur du Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (Snatem) et de l'Observatoire national pour l'enfance en danger (Oned)
(mercredi 31 mai 2006)

Réunie le mercredi 31 mai 2006 dans la matinée, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. Paul Durning, directeur général du Groupement d'intérêt public de l'enfance maltraitée (Gipem), directeur du Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (Snatem) et de l'Observatoire national pour l'enfance en danger (Oned).

M. Paul Durning a tout d'abord dressé un panorama de l'enfance en danger en France en 2006 : le nombre d'enfants bénéficiaires d'une mesure de protection de l'enfance est estimé à 270.000, le nombre des nouveaux entrants sur une année étant de l'ordre de 80.000. Le budget consacré par les départements à la politique décentralisée d'aide sociale à l'enfance s'élève, quant à lui, à 5 milliards d'euros.

Il s'est ensuite félicité de ce que le projet de loi harmonise enfin les définitions du public bénéficiaire de la protection de l'enfance, selon que l'on se réfère à la protection administrative ou à la protection judiciaire en retenant, pour l'ensemble du champ, l'unique notion d'enfants « en danger dans leur santé, leur sécurité, leur moralité ou dont l'éducation ou le développement sont compromis ». Cette notion d'enfants en danger a également ses limites : elle n'intègre pas les enfants victimes de violences commises par des adultes n'appartenant pas à leur entourage ou encore par d'autres jeunes.

M. André Lardeux, rapporteur, a rappelé que le premier rapport de l'Oned mettait en lumière la nécessité de mettre en cohérence les données chiffrées sur l'enfance en danger. Il a souhaité savoir si la création d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance permettrait d'améliorer cette situation.

M. Paul Durning a expliqué que les observatoires départementaux de la protection de l'enfance assureraient une mission indispensable : collecter les données chiffrées sur l'enfance en danger et le devenir des enfants pris en charge et analyser ces informations pour proposer l'amélioration des pratiques de prévention et d'intervention.

Des observatoires de ce type existent déjà dans treize départements, dix autres préparent leur création et sept, enfin, sont en capacité de fournir des données statistiques à l'Oned, sans disposer, stricto sensu, d'un observatoire. L'un des principaux défis pour ces observatoires serait de parvenir à mobiliser les chiffres provenant de l'institution judiciaire.

Il a ensuite plaidé pour une représentation des conseils généraux au sein du groupe permanent interministériel pour l'enfance maltraitée (GPIEM), même si le conseil d'administration et l'assemblée générale du Gipem sont déjà configurés pour permettre une véritable collaboration entre l'Etat et les départements sur cette question.

M. André Lardeux, rapporteur, s'est interrogé sur les méthodes de travail adoptées par le Snatem dans ses relations avec les départements et l'autorité judiciaire pour le traitement des signalements qui lui parviennent.

M. Paul Durning a expliqué que le Snatem reçoit des appels de toute la France : chacun de ces appels est transmis, le cas échéant, sous la forme d'un compte rendu d'appel téléphonique (Crat) aux autorités locales compétentes.

Dans chaque département, il existe un correspondant unique pour le 119, nommé par le conseil général, qui reçoit toutes les transmissions concernant son département par fax, puis par courrier, dans un délai maximum de vingt quatre heures hors week-end. Les départements disposent de trois mois pour informer le Snatem des démarches entreprises à la suite de la transmission. 35.000 appels parviennent chaque année au 119, entre 7.000 et 8.000 font l'objet d'un compte rendu transmis aux départements. Ceux-ci répondent dans 85 % des cas dans un délai moyen de trois mois et demi. Les saisines directes du procureur par le Snatem sont extrêmement rares et font, en tout état de cause, l'objet d'une transmission en parallèle au département de résidence de l'enfant.

M. André Lardeux, rapporteur, a voulu savoir si l'expérience du Snatem en matière de traitement des informations préoccupantes permet de mettre en lumière des difficultés particulières du système actuel de signalement.

M. Paul Durning a recensé les principales critiques pouvant être adressées au dispositif actuel de signalement. Il est d'abord peu lisible, notamment pour les intervenants susceptibles de signaler une situation et qui ne sont pas des spécialistes de la protection de l'enfance ; il est exposé à de nombreux risques d'engorgement ; il ne permet pas d'assurer un suivi

satisfaisant des situations en cas de saisine directe du procureur, en raison de l'absence de retour d'informations vers les départements.

***M. André Lardeux, rapporteur,** s'est demandé si la création de cellules départementales de recueil des informations préoccupantes, proposée par le projet de loi, pourrait apporter des améliorations à cette situation.*

***M. Paul Durning** a estimé qu'une cellule départementale de recueil des signalements aurait l'avantage de constituer un lieu facilement identifiable pour tous les intervenants susceptibles de signaler une situation de danger, ainsi qu'un lieu « ressource » pour les professionnels du département. Le regroupement des informations préoccupantes concernant une même situation permettrait également d'améliorer l'évaluation, la prise de décision et le suivi des enfants.*

Il a toutefois précisé que l'Oned ne juge pas souhaitable de confier systématiquement à la cellule la mission d'évaluer les situations individuelles, ce choix pouvant dépendre de la taille et du mode d'organisation des départements.

***M. André Lardeux, rapporteur,** a voulu savoir si le Snatem est amené à renseigner des professionnels sur l'étendue et les limites du secret professionnel ou médical.*

***M. Paul Durning** a indiqué qu'une dizaine de professionnels seulement, en moyenne, solliciterait le 119 chaque année pour échanger sur les notions d'anonymat et de secret professionnel.*

Le partage d'informations entre professionnels ne semble pas poser de problèmes entre assistants sociaux relevant de différentes institutions, mais la question se complique lorsque les travailleurs sociaux de protection de l'enfance sont amenés à travailler avec d'autres types de professionnels, notamment les bailleurs sociaux ou les enseignants. Il faut alors, en effet, tirer les informations susceptibles d'être partagées. En sens inverse, il est parfois difficile pour les travailleurs sociaux de la protection de l'enfance d'obtenir des informations de la part de certains services, par exemple les centres médico-psychologiques (CMP) qui refusent souvent toute transmission en se retranchant derrière leurs positions de dispensateurs de soins. La difficulté principale tient finalement aux différences personnelles de conception du secret professionnel, la formation sur ces questions étant très insuffisante.

***M. André Lardeux, rapporteur,** s'est ensuite interrogé sur la notion de secret professionnel partagé, introduite par le projet de loi.*

***M. Paul Durning** a estimé que l'introduction de ce concept apporte une clarification indispensable. Il a approuvé le fait que le projet de loi délimite les informations susceptibles d'être partagées en fonction de leur objectif et prévoit les modalités d'information des parents. Il serait toutefois peut-être nécessaire de préciser les catégories de professionnels concernés.*

M. André Lardeux, rapporteur, a voulu savoir si les mesures proposées par le projet de loi en matière de diversification des modes de prise en charge répondent à la préoccupation de l'Oned d'introduire davantage de souplesse dans l'alternative entre action éducative à domicile et placement (reconnaissance de l'accueil de jour et de l'accueil à temps partiel ou périodique...).

M. Paul Durning a indiqué que les départements avaient développé depuis plusieurs années de nouvelles pratiques pour faire face à la multiplicité des situations familiales, en se fondant sur une nouvelle approche du travail avec les familles visant à s'appuyer sur leurs ressources et leurs possibilités de mobilisation.

L'Oned a regroupé les dispositifs repérés en cinq catégories : les relais parentaux, les accueils de jour, les mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) renforcées, l'accueil séquentiel et les prises en charge associant soutien parental et suppléance.

Ces nouveaux modes de prise en charge ont en commun de reposer sur des besoins importants en personnel (six à huit enfants suivis en moyenne par un professionnel, contre vingt cinq à trente en AEMO classique).

Il a insisté sur la nécessité de consolider par la loi ce mouvement de diversification des interventions auprès des parents et des enfants, afin d'aller, à long terme, vers une individualisation accrue des réponses en fonction des caractéristiques et des besoins de chaque situation familiale et du projet élaboré pour chaque enfant. Cette piste de travail est d'ores et déjà ouverte par le projet de réforme qui formalise un document élaboré avec la famille, document qui mériterait d'ailleurs d'être mieux mis en valeur.

M. André Lardeux, rapporteur, s'est interrogé sur les catégories de professionnels qui seraient parties prenantes du nouveau dispositif de secret professionnel partagé pour savoir notamment si les élus seront concernés.

M. Paul Durning a précisé que l'Oned n'avait pas étudié la question du secret professionnel. Il ne s'est pas prononcé sur la question de l'association des élus, estimant que ce choix est éminemment politique.

M. Nicolas About, président, a déclaré ne pas être opposé à un partage du secret professionnel avec les élus responsables de la politique de protection de l'enfance. Ce partage est comparable à la situation d'un cabinet médical où les collaborateurs du médecin sont également liés par le secret médical s'ils apprennent des informations dans le cadre de leur formation ou de l'exercice de leur activité.

M. Paul Durning a tenu à préciser que l'intervention des communes dans le dispositif de protection de l'enfance lui paraît constituer une source de complexité.

Mme Claire-Lise Champion s'est interrogée sur les nuances sémantiques qui ont conduit à préférer les termes d'« enfant en danger » et d'« informations préoccupantes » à ceux d'« enfant maltraité » et d'« informations signalantes ».

M. Louis Souvet a souhaité obtenir des précisions sur l'influence éventuelle de la taille du département sur son choix d'un mode d'organisation du dispositif de signalement.

M. Guy Fischer a déploré le manque de coordination entre les différents projets de loi du Gouvernement, que révèle notamment le futur projet de loi sur la prévention de la délinquance, qui s'inscrit dans une optique sécuritaire contraire aux objectifs du présent texte.

M. Paul Durning a précisé que le terme d'« enfant maltraité » avait été introduit par la loi fondatrice du 10 juillet 1989 dans le code de l'action sociale et des familles, alors que le code civil s'attachait à la notion d'« enfant en danger ». Il a approuvé l'harmonisation au profit de la définition du code civil, qui a le mérite d'être plus large et de permettre de tenir compte des différentes situations à risques pour l'enfant.

Il a considéré que les différences d'organisation d'un département à l'autre en matière de centralisation et d'évaluation des informations préoccupantes doivent être respectées. Le traitement des situations individuelles doit ainsi pouvoir continuer à être réalisé au niveau des territoires.

Il a enfin regretté que l'Oned n'ait été saisi ni du projet de loi relatif à l'égalité des chances, désormais adopté, ni du texte à venir consacré à la prévention de la délinquance, alors même qu'ils contiennent tous deux des dispositions qui ont un impact sur la protection de l'enfance.

**Audition de MM. Bernard CAZEAU,
président de la commission Politiques familiales
et Jean-Pierre VIAL
de l'Assemblée des départements de France (ADF)
(mercredi 31 mai 2006)**

La commission a ensuite entendu MM. Bernard Cazeau, président de la commission Politiques familiales, et Jean-Pierre Vial, de l'Assemblée des départements de France (ADF).

M. Bernard Cazeau a reconnu que le projet de loi sur la protection de l'enfance avait fait l'objet d'une large concertation avec les professionnels de terrain et avec les conseils généraux. Ces derniers ont été satisfaits dans leurs demandes de voir le rôle de chef de file des départements reconnu et le partage des compétences entre conseils généraux et autorité judiciaire clarifié.

Il s'est toutefois inquiété du financement de cette réforme, dont l'impact a été évalué, par le ministre lui-même, à 150 millions d'euros sur trois ans. Il a souhaité que la compensation de ces charges, inscrite dans l'avant-projet de loi, puis supprimée de la version présentée en conseil des ministres, soit rétablie par le Parlement.

M. Jean-Pierre Vial a insisté sur les difficultés de financement de la réforme, dans le contexte du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) et de la montée en charge de la prestation de compensation du handicap (PCH). Or, l'aide sociale à l'enfance représente déjà 30 % du budget d'action sociale des départements. Ces dépenses ont progressé de 45 % au cours des cinq dernières années, et même de 55 % pour celles liées aux placements. En outre, la réforme suppose la mobilisation de moyens supplémentaires de la part du secteur psychiatrique.

Il s'est déclaré satisfait de la réaffirmation du rôle de chef de file des départements en matière de protection de l'enfance et il a insisté sur la nécessité de conserver sa souplesse au dispositif de signalement mis en place par chaque département, en fonction de ses spécificités.

M. André Lardeux, rapporteur, a souhaité connaître les principales difficultés rencontrées par les départements pour assurer leurs missions de protection de l'enfance. Il a voulu savoir si la création des cellules opérationnelles de recueil des informations préoccupantes sur les mineurs en danger sera de nature à améliorer la coordination de la protection administrative et judiciaire de l'enfance.

M. Bernard Cazeau a regretté que la coordination des interventions des départements et de l'autorité judiciaire dépende encore aujourd'hui de la bonne volonté des magistrats. Il a fait valoir sa préférence pour un dispositif de centralisation des informations préoccupantes qui soit plus souple que la cellule opérationnelle prévue par le projet de loi. Il a toutefois reconnu la nécessité de mettre en place un outil de centralisation des signalements, pour éviter les situations encore trop fréquentes pour lesquelles des signalements directs à l'autorité judiciaire, classés sans suite pour des raisons de procédure, ne font l'objet d'aucun retour vers les services de l'aide sociale à l'enfance, obérant ainsi toute possibilité d'intervention sociale auprès des familles concernées.

M. Jean-Pierre Vial a insisté sur le fait que la centralisation des informations préoccupantes sous l'égide du conseil général ne doit pas servir d'alibi aux professionnels de terrain pour se décharger de leurs responsabilités de repérage des enfants en danger, d'analyse des situations et éventuellement de signalement direct au juge en cas de danger immédiat.

M. André Lardeux, rapporteur, a souhaité connaître le sentiment des présidents de conseils généraux sur la diversification des modes de prise en charge des mineurs en danger prévue par le projet de loi.

M. Bernard Cazeau a précisé que les nouveaux modes d'intervention auprès des enfants en danger étaient déjà expérimentés depuis de nombreuses années, avec succès mais sans réelle base légale, par de nombreux départements. La souplesse et l'individualisation des réponses permises par ces nouveaux dispositifs répondent à la demande de l'ensemble des professionnels de la protection de l'enfance. Il a approuvé la création d'une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale pouvant être mise en œuvre, en amont de toute mesure de tutelle et avec l'accord des parents, par les départements, mais il a mis en garde contre toute tentation de faire dériver une telle mesure vers une forme de sanction pour les parents supposés négligents, comme tel est le cas dans le cadre du contrat de responsabilité parentale. Il a toutefois observé que le développement de ces mesures se heurterait inévitablement à la pénurie des conseillères en économie sociale et familiale.

M. André Lardeux, rapporteur, s'est ensuite interrogé sur l'obligation faite aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) par le projet de loi de désigner un référent pour chaque enfant confié et d'établir, avec les parents, un document synthétisant les actions menées et leurs objectifs.

M. Jean-Pierre Vial a indiqué que la plupart des départements ont déjà mis en place des formes de documents de prise en charge des enfants, conclus entre les services de l'aide sociale à l'enfance et les parents. Il a souhaité que le projet de loi permette de conserver une certaine souplesse en la matière. En ce qui concerne la désignation d'un référent pour chaque enfant, la lourdeur d'une telle mesure exigerait que sa mise en place soit précédée d'une étude d'impact et de délais pour sa montée en charge.

M. Bernard Cazeau a admis que la désignation d'un référent pour chaque enfant est sans doute une solution idéale pour assurer la cohérence des parcours de protection, mais une telle mesure demandera, outre un effort financier considérable de la part des départements, un investissement important en matière de formation.

M. André Lardeux, rapporteur, a enfin souhaité recueillir les réactions des présidents de conseils généraux à l'extension des missions des services de protection maternelle et infantile (PMI) en matière de prévention des difficultés familiales autour du petit enfant.

M. Bernard Cazeau s'est déclaré ouvert à un élargissement des missions des services de PMI, mais ceci impliquera de compléter les équipes en place par des professionnels du domaine social et d'inventer, avec les maternités, des modes d'intervention dans le domaine de la périnatalité. En ce qui concerne la mise en place d'un bilan pour les enfants de trois à quatre ans, il a mis en garde contre toute tentation d'en faire une sorte d'outil de prévention précoce de la délinquance, en s'appuyant sur une vision déterministe des troubles de comportement du petit enfant.

M. Guy Fischer a observé que la réforme proposée n'aura de consistance que si elle s'appuie sur des moyens financiers importants. Il a également souligné l'hypothèque que font peser sur sa mise en œuvre la pénurie de certaines catégories de travailleurs sociaux et la politique de recrutement très restrictive de beaucoup de départements. Il a enfin voulu recueillir l'avis de l'ADF sur l'avant-projet de loi relatif à la prévention de la délinquance qui neutralise, selon lui, une grande partie des futures dispositions sur la protection de l'enfance.

M. Bernard Cazeau a indiqué ne pas pouvoir se prononcer sur le texte relatif à la prévention de la délinquance, dans la mesure où le bureau de l'ADF ne s'est pas encore réuni pour l'examiner. Il a tenu à préciser que si le rapport de l'Inserm sur la corrélation entre délinquance et troubles du comportement dans la petite enfance lui semble constituer un travail scientifique de valeur, l'existence de ces troubles ne peut en aucun cas avoir de caractère prédictif pour une politique de prévention de la délinquance.

Mme Claire-Lise Champion a fait part de son souhait de voir la commission se saisir pour avis du futur projet de loi sur la prévention de la délinquance. Par ailleurs, elle a craint que la pénurie de professionnels formés ne constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre de la réforme de la PMI.

M. Bernard Cazeau a reconnu que le statut et la rémunération des médecins de PMI découragent les vocations dans ce secteur. Parallèlement, les difficultés de recrutement des autres catégories de professionnels intervenant en PMI résultent surtout du manque d'attractivité de certains territoires.

Mme Janine Rozier a souhaité savoir comment les départements envisagent de mettre en œuvre les nouvelles missions de la PMI en matière de prévention. Elle s'est demandé si la réforme ne conduit pas à rétablir en réalité le dispositif des consultations de nourrissons en vigueur dans les années soixante.

M. Bernard Cazeau a précisé qu'il n'est pas envisageable de rendre systématique la visite des professionnels de la PMI au domicile de toutes les jeunes accouchées d'un secteur donné. La nouvelle prévention sociale confiée à la PMI concernerait en fait les personnes qui se tournent déjà vers ce service pour la prévention médicale.

M. Jean-Pierre Michel a voulu savoir si les conseils généraux sont favorables à une décentralisation de la médecine scolaire, afin de permettre une continuité des actions de prévention au-delà de l'âge de six ans.

M. Bernard Cazeau a rappelé que les départements avaient demandé cette compétence lors de la loi de décentralisation de 2003, mais que le Gouvernement avait reculé devant le refus des syndicats de médecins scolaires.

M. André Lardeux, rapporteur, a enfin souhaité recueillir le sentiment de l'ADF sur la création des observatoires départementaux de l'enfance en danger.

M. Bernard Cazeau en a approuvé le principe, estimant que ces nouveaux organismes permettraient d'alimenter de façon plus précise les bases de données statistiques de l'Oned.

Table ronde réunissant des associations de la protection de l'enfance
Mmes Sylviane HOCHER, administrateur
et Jacqueline LANG, présidente, d'Enfance et partage
M. Arnaud GRUSELLE, directeur de la Fondation pour l'enfance,
Mme Martine BROUSSE, directrice de La voix de l'enfant,
Maître Yves CRESPIN, président, et Mme Sandra MONTEL, juriste,
de l'Enfant bleu
Mmes Chantal LEBATARD, administratrice, et Florence N'DA KONAN,
chargée de mission de l'Union nationale des associations familiales (Unaf)
(mercredi 31 mai 2006)

*Ensuite, la commission a organisé une **table ronde** réunissant les représentants de plusieurs **associations de protection de l'enfance** : **Mme Sylviane Hocher, administrateur d'Enfance et partage, Mme Martine Brousse, directrice de La voix de l'enfant, Maître Yves Crespin, président, et Mme Sandra Montel, juriste de L'enfant bleu, Mmes Chantal Lebatard, administratrice, et Florence N'da Konan, chargée de mission de l'Union nationale des associations familiales (Unaf).***

***Mme Sylviane Hocher** s'est félicitée du fait que l'intérêt de l'enfant constitue le cœur du projet de loi, mais elle a regretté que le message porté par ce texte soit brouillé par la concomitance d'autres projets de loi annoncés, notamment celui relatif à la prévention de la délinquance. Elle s'est dite satisfaite du nouveau dispositif de signalement. Elle a enfin salué la présence d'un volet relatif à la prévention précoce dans le texte.*

***Mme Martine Brousse** a reconnu la bonne volonté du Gouvernement pour réformer les dispositifs de protection de l'enfance, mais elle a estimé que les mesures proposées ne permettront pas de mettre fin aux dysfonctionnements actuels, notamment par manque de moyens financiers et humains. Elle a pointé les nombreuses lacunes du dispositif de l'aide sociale à l'enfance : la protection des enfants est peu ou pas assurée le soir, le week-end et pendant les vacances par manque de personnel, les décisions des présidents de conseils généraux sont entachées de considérations politiques et les remontées statistiques en direction de l'Oned sont insuffisantes.*

*Rappelant les affaires d'Outreau et d'Angers, **M. Yves Crespin** a considéré que le dispositif de protection de l'enfance nécessite une réforme globale, ainsi que des moyens humains et financiers renforcés. A la lumière de*

ce constat, il a exprimé sa déception face au contenu du projet de loi, estimant que celui-ci ne comporte aucune mesure réellement novatrice.

Il s'est déclaré opposé à un renforcement des pouvoirs des présidents de conseils généraux, considérant que les affaires judiciaires récentes avaient montré la faillite du dispositif de protection aujourd'hui placé sous la responsabilité des départements. Il a présenté trois pistes pour une réforme plus efficace de la protection de l'enfance : la création de cellules de signalement dotées de réels moyens de prise en charge des mineurs maltraités, la reconnaissance d'un devoir d'ingérence familiale pour les travailleurs sociaux et la fusion, en une seule institution, du juge des enfants et du juge aux affaires familiales.

Mme Chantal Lebatard a souligné l'ambiguïté du projet de loi, qui apporte de réelles améliorations en matière de repérage et de prise en charge des enfants en danger, mais qui ne permet pas de résoudre les dysfonctionnements constatés en matière de lutte contre la maltraitance. Elle a toutefois reconnu au projet de loi le mérite de promouvoir une nouvelle culture du travail en commun entre les départements, les services de l'Etat et l'autorité judiciaire.

Elle a fait part des inquiétudes des associations familiales quant à la coordination du projet de loi avec d'autres textes en préparation, notamment celui sur la prévention de la délinquance, considérant que ce dernier risque d'instrumentaliser la protection de l'enfance pour en faire un outil de protection de la société contre la délinquance.

Elle a en revanche salué les dispositions du projet de loi qui permettent une diversification des modes de prises en charge des mineurs en danger, estimant que ces mesures répondent aux besoins d'innovation et d'adaptation aux situations individuelles rencontrés par les acteurs de terrain et devraient permettre de sécuriser les expérimentations déjà menées dans de nombreux départements.

M. André Lardeux, rapporteur, s'est ému des critiques violentes de certaines associations à l'égard des élus. Il a voulu savoir quelle autorité serait susceptible d'être mieux adaptée que les conseils généraux pour mettre en œuvre la politique de protection de l'enfance.

M. Alain Milon a rejoint les interrogations du rapporteur quant à l'autorité la plus pertinente en matière de protection de l'enfance.

Mme Françoise Henneron s'est interrogée sur la possibilité de mieux associer les maires au dispositif de protection de l'enfance, rappelant que ces derniers, notamment en milieu rural, sont souvent les premiers à détecter les familles en difficulté.

M. Bernard Cazeau a jugé excessives les critiques adressées aux départements soulignant que, depuis la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance en 1989, les départements avaient multiplié par six le budget jusqu'alors consacré par l'Etat à la protection de l'enfance. Il a insisté sur le

fait que les affaires judiciaires récentes ne doivent pas faire oublier les nombreux drames évités grâce à l'intervention des services sociaux départementaux.

***Mme Isabelle Debré** a estimé que les difficultés de l'aide sociale à l'enfance résident en réalité dans un défaut de coordination entre les départements, les communes, les assistantes sociales et l'autorité judiciaire.*

***M. Guy Fischer** a observé que le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance envisage de confier de nombreux pouvoirs aux maires, ce qui ne serait pas sans poser des problèmes de cohérence avec le dispositif départemental de protection de l'enfance.*

***Mme Martine Brousse** a tenu à réaffirmer son profond respect pour les élus et elle a admis que les défaillances du dispositif de signalement résident principalement dans l'articulation des interventions de nature administrative et judiciaire. Elle a reconnu que l'action des départements en matière de prise en charge des enfants maltraités est tout à fait satisfaisante, mais elle a maintenu qu'en matière de signalement, les conseils généraux peuvent être tentés de se soumettre à la loi du silence, surtout lorsque les actes de maltraitance ont lieu en institution. La désignation et la rémunération des administrateurs ad hoc par les départements posent également des problèmes, car ceux-ci peuvent ensuite difficilement dénoncer les dysfonctionnements des services départementaux.*

***Mme Sylviane Hoher** a souligné que la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance a entraîné des inégalités de traitement selon les territoires. Par ailleurs, les différents acteurs de la protection de l'enfance vivent en général dans la défiance les uns vis-à-vis des autres, cherchant à défendre un pré carré là où il faudrait que les intérêts corporatifs s'estompent au profit de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ainsi, bien souvent, les services du conseil général refusent d'informer les personnes à l'origine d'un signalement des suites qui lui ont été données, alors même que la loi en donne l'obligation aux départements.*

***Mme Chantal Lebatard** a reconnu que le département est sans doute l'échelon le plus pertinent pour la conception, la coordination et la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance. Dans ces conditions, une coopération avec les communes peut être envisagée dès lors que le rôle pivot du conseil général est préservé. Elle a toutefois insisté sur le fait que la politique de protection de l'enfance devrait également comprendre un échelon national : il est donc indispensable de parvenir à un fonctionnement satisfaisant de l'Oned.*

***M. André Lardeux, rapporteur**, a souhaité connaître le sentiment des associations de protection de l'enfance sur la notion de secret professionnel partagé introduite par le projet de loi.*

M. Yves Crespin s'est dit choqué que l'on puisse encore opposer le secret professionnel dans un domaine aussi sensible que celui de la maltraitance à enfant. Il a estimé que dans le cadre des nouvelles cellules de signalement, le secret professionnel devrait être totalement écarté, faute de quoi elles n'apporteraient aucun progrès par rapport à la situation actuelle.

Mme Martine Brousse a fait valoir le caractère paradoxal de la notion de secret partagé : par définition, un secret ne se partage pas. Il semblerait plus approprié de parler de partage d'informations.

A l'inverse, **M. Nicolas About, président**, s'est dit très attaché à la notion de secret professionnel, estimant que celui-ci était un moyen de protéger l'enfant. Parler de secret partagé est donc approprié, puisqu'il s'agit de partager des informations couvertes par le secret uniquement avec des personnes également liées par le même secret et donc par les mêmes responsabilités à l'égard de l'enfant.

Mme Isabelle Debré s'est déclarée favorable à la notion de secret partagé, car il s'agit d'échanger des informations confidentielles entre membres d'un même corps sur le modèle de ce qui existe en matière de secret médical.

M. Bernard Seillier a considéré que le concept de partage d'informations serait inadapté dans la mesure où la notion d'information implique une diffusion publique, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Mme Sylviane Hocher a fait part de l'inquiétude que lui inspire la reconnaissance d'un secret professionnel partagé, considérant que cette notion peut être pervertie dans un but de contrôle social.

M. Guy Fischer a indiqué que le titre II du projet de loi consacré à l'audition de l'enfant et aux liens entre protection sociale et protection judiciaire de l'enfance est, à son sens, celui qui pose les plus grandes difficultés. Autant la reconnaissance d'un droit de l'enfant à être entendu à sa demande dans le cadre des affaires qui le concernent doit être saluée, autant l'obligation pour tous les partenaires de la protection de l'enfance de transmettre au conseil général les informations préoccupantes dont ils ont connaissance est source d'inquiétudes. Compte tenu des risques d'utilisation abusive des renseignements transmis, il est à craindre que les travailleurs sociaux refuseront le plus souvent de coopérer.

Mme Martine Brousse s'est indignée du fait que le secret professionnel ou médical puisse encore servir d'alibi pour repousser un signalement, alors que, chaque année, plus de trois cents enfants meurent sous les coups d'un proche. Le partage d'informations, y compris quand elles sont normalement couvertes par le secret professionnel, doit être obligatoire dès lors qu'il y a atteinte ou risque d'atteinte à l'intégrité de l'enfant.

M. Bernard Seillier a regretté que les débats de la table ronde se cantonnent à des considérations générales toujours empreintes d'émotivité et il a souhaité savoir si les associations ont élaboré des propositions précises d'amélioration à présenter à la commission.

Mme Chantal Lebatard a rappelé que les acteurs de la protection de l'enfance ont à connaître de situations individuelles très différentes : en cas de maltraitance, le secret professionnel doit effectivement être levé afin de permettre le partage des informations nécessaires à la mise à l'abri de l'enfant ; mais il existe aussi d'autres situations de danger, moins tranchées, où la question se pose du partage entre les informations devant rester confidentielles et celles utiles à la prise en charge de la famille. Dans ce deuxième cas, la notion de secret professionnel partagé est utile pour permettre une analyse en commun de la situation d'un enfant.

M. Yves Crespin a expliqué le manque de précision des propositions concrètes des associations pour améliorer le dispositif de protection de l'enfance par la précipitation avec laquelle le Gouvernement a souhaité conduire la réforme.

M. André Lardeux, rapporteur, a fait observer que le ministre avait organisé des rencontres avec des professionnels de terrain dans tous les départements et que les enseignements de cette concertation avaient fait l'objet d'une synthèse et d'un débat à l'occasion d'assises nationales de la protection de l'enfance organisées dans le Maine-et-Loire au printemps 2006.

Il a ensuite souhaité recueillir l'avis des participants à la table ronde sur l'obligation faite aux départements de consigner dans un document unique, contresigné par les parents, l'ensemble des mesures dont bénéficie l'enfant, et leurs objectifs.

Mme Chantal Lebatard s'est dite favorable à l'idée d'une contractualisation avec les parents, considérant qu'un tel document pourrait être un bon outil d'aide à la parentalité. Toutefois, ce dispositif risque d'être confondu avec le contrat de responsabilité parentale, créé par la loi relative à l'égalité des chances, et dont les objectifs sont étrangers à la protection de l'enfance. D'une façon générale, il semble indispensable de veiller à ce que les moyens accordés aux dispositifs d'aide à la parentalité soient maintenus.

M. Bernard Cazeau a souhaité avoir des précisions sur la notion de devoir d'ingérence familiale évoquée par les associations. Ce concept paraît en effet contradictoire avec le principe, réaffirmé par le projet de loi, d'association des parents aux décisions concernant leur enfant et de maintien du lien avec la famille d'origine.

M. Yves Crespin a expliqué que les affaires judiciaires récentes ont concerné en général des familles suivies par des travailleurs sociaux, lesquels avaient été dans l'incapacité de détecter les actes de maltraitance, faute de pouvoir pénétrer à l'intérieur des familles.

Mme Sylviane Hocher a plaidé pour un abandon du dogme du maintien à tout prix des liens entre l'enfant et sa famille biologique : la nécessité de préserver des relations entre l'enfant et sa famille doit être appréciée au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant. Pour ce qui concerne la contractualisation avec les familles, elle a insisté sur le fait que les engagements devront être réciproques et que les services d'aide à l'enfance devront donner aux parents les moyens d'assumer leur rôle.

Mme Martine Brousse a regretté que le projet de loi ne s'attache pas davantage à la prévention des difficultés familiales et au soutien à la parentalité.

Mme Chantal Lebatard a souhaité que des précisions puissent être apportées au projet de loi sur la confidentialité du document d'engagement réciproque. Elle a également plaidé pour une simplification du financement des dispositifs d'aide à la parentalité. Elle a enfin salué la création d'une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale, à la charge des départements, mais elle s'est interrogée sur l'existence des moyens humains et financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

Table ronde réunissant des professionnels de la protection de l'enfance
M. Hervé HAMON, président du Tribunal pour enfants de Paris, membre
du comité directeur de l'Association française des magistrats de la
jeunesse et de la famille,
Mme Roselyne BECUE-AMORIS membre de l'Association nationale des
directeurs d'action sociale et de santé des départements (Andass)
M. Michel GACON, directeur général de SOS villages d'enfants
MM. Pierre SUESSER, vice-président, et Bruno PERCEBOIS, secrétaire,
du Syndicat national des médecins de PMI (SNMPMI),
et M. Jean-Jacques ANDRIEUX, directeur général de l'Union nationale
des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des
adultes (Unasea)
(mercredi 31 mai 2006)

Au cours d'une deuxième réunion tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a organisé une table ronde réunissant plusieurs professionnels de la protection de l'enfance : M. Hervé Hamon, président du Tribunal pour enfants de Paris, membre du comité directeur de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, Mme Roselyne Becue-Amoris, membre de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements (Andass), M. Michel Gacon, directeur général de SOS villages d'enfants, MM. Pierre Suesser, vice président, et Bruno Percebois, secrétaire du Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPMI), et M. Jean-Jacques Andrieux, directeur général de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (Unasea).

M. Hervé Hamon a souligné la très large concertation menée sur le projet de loi. L'association des magistrats de la jeunesse et de la famille a particulièrement apprécié d'avoir été ainsi consultée. Globalement, le projet de loi a bien tenu compte de l'ensemble des enjeux de la protection de l'enfance.

Mme Roselyne Becue-Amoris s'est également félicitée de la concertation menée sur ce texte. Elle a insisté sur l'officialisation dans la loi de pratiques déjà courantes dans les départements. Il serait toutefois utile de bien préciser le contenu des actions de prévention et de clarifier l'articulation

entre les différents acteurs de la protection de l'enfance, notamment en matière de partage du secret professionnel.

M. Michel Gacon a indiqué avoir une vision très positive du projet de loi, qui améliore et renforce le dispositif actuel. Il a néanmoins regretté l'absence de dispositions sur le concept de « projet de vie de l'enfant » qui figurait dans le rapport de Valérie Pécresse au nom de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la famille et les droits de l'enfant, ainsi que de la mention de l'accueil des fratries qui représente pourtant une part très importante des signalements en France.

M. Pierre Suesser a témoigné du processus de concertation engagé depuis le mois de janvier. Il a ensuite développé les éléments sur lesquels les médecins de PMI souhaiteraient des inflexions : la prévention, la cellule départementale de recueil des informations, le dispositif de signalement, le secret professionnel et le partage entre la protection de la vie privée et la protection de l'enfance.

M. Jean-Jacques Andrieux a souligné les aspects positifs de la concertation menée sur le terrain, notamment avec les associations à l'échelon départemental. Il s'est également félicité de la décision de pérenniser le comité de pilotage mis en place pour préparer le projet de loi. Il a toutefois fait valoir une inquiétude liée aux risques de confusion et de télescopage avec le futur projet de loi sur la prévention de la délinquance, ce qui nécessitera une très grande vigilance dans la coordination entre les deux textes.

M. André Lardeux, rapporteur, a souhaité savoir quels sont aujourd'hui les obstacles à un repérage efficace des enfants en danger. La création de cellules départementales de recueil des informations préoccupantes permettra-t-elle d'améliorer ce repérage et l'orientation des enfants vers les mesures les plus adaptées ?

M. Hervé Hamon a estimé que le dispositif des cellules départementales aura de l'intérêt s'il ne se limite pas à un recueil d'informations, mais comprend également des mises en perspective, des analyses et des statistiques. Il a rappelé la nécessité d'un travail sur le terrain, malgré des organisations territoriales très différentes selon les conseils généraux, ce qui constitue l'une des difficultés du texte. En définitive, ce dispositif sera utile s'il permet d'aboutir à l'élaboration de schémas départementaux conjoints.

Mme Roselyne Becue-Amoris a rappelé que la loi de 1989 a eu le mérite de nommer pour la première fois la maltraitance. La définition de critères plus larges d'intervention est une bonne chose, car elle permet de clarifier le cadre d'intervention des organisations départementales. La question du repérage doit être reliée à la politique de la prévention ; celle-ci comporte deux niveaux : d'une part, l'accompagnement de familles en difficulté sans pour autant avoir identifié l'existence de risques ou de dangers, d'autre part, la prévention des risques eux-mêmes. Il est important pour les

départements de repositionner leurs interventions en fonction de cette définition de la prévention, le soutien à des actions collectives étant complémentaire d'actions individuelles. Les deux moments forts en matière de prévention interviennent à la naissance, puis dans le cadre de l'école ; or, la difficulté pour les enseignants du primaire résulte du fait qu'ils n'ont plus d'assistante sociale à leur disposition. Elle a regretté la dénomination de cellule départementale, lui préférant celle de dispositif départemental ; néanmoins, cette structure sera utile pour l'analyse, le travail sur des protocoles, l'articulation avec les autres partenaires, notamment la justice et les associations, l'amélioration de la cohérence dans les décisions prises et le soutien technique aux équipes. Elle a cependant insisté sur la nécessité d'effectuer le travail d'évaluation sur le terrain et de toujours privilégier l'accompagnement direct des familles.

M. André Lardeux, rapporteur, a souhaité savoir si le nouveau rôle attribué aux services de la PMI dans la mise en place d'une prévention précoce de la maltraitance des enfants est judicieux.

M. Pierre Suesser a estimé le moment de la grossesse particulièrement favorable à la prévention. Il doit permettre un temps de rencontre et de dialogue entre, d'un côté, les professionnels et, de l'autre, les personnes avec des besoins. Il s'est déclaré favorable à une prévention ouverte reposant sur la promotion de la santé avant même le repérage des risques. A cet égard, il a regretté l'aspect trop restrictif de l'exposé des motifs du projet de loi.

M. Nicolas About, président, a indiqué que le Parlement ne peut modifier l'exposé des motifs d'un projet de loi, mais les préoccupations soulevées par les médecins de PMI peuvent donner lieu à des développements dans le rapport ainsi que dans le cadre de la discussion générale du projet de loi en séance publique. En outre, pour des dispositions à caractère normatif, ces observations peuvent donner lieu au dépôt d'amendements.

M. Guy Fischer a d'abord fait valoir l'ampleur des risques liés à l'abondance des textes sur le sujet, en particulier au regard des avant-projets de textes sur la prévention de la délinquance et la remise en cause de l'ordonnance de 1945 sur les mineurs. En matière de prévention, il a estimé indispensable d'appréhender les difficultés de façon globale, et non restrictive. Il a souligné le risque lié à une précision excessive de tous les cas de maltraitance. Enfin, il a évoqué le problème essentiel des moyens financiers.

M. Jean-Jacques Andrieux a indiqué que la pierre angulaire de la réforme est de permettre la réunion de tout ce qui était jusqu'alors cloisonné. Parmi les principales difficultés du repérage des enfants en danger, figure la multiplicité des observateurs et des possibilités d'intervention. Dès lors, il est indispensable d'élaborer des stratégies communes et surtout de disposer d'un lieu d'évaluation des actions menées par différents acteurs auprès des familles. Les cellules départementales seront un lieu opérationnel de recueil et

de traitement des informations ; leur modèle devra être celui des cellules créées dans le cadre du Fonds de solidarité logement (FSL).

Mme Claire-Lise Champion est convenue du rôle des services de PMI dans la prévention, mais elle a souligné le problème des moyens humains nécessaires et surtout du recrutement de personnels compétents.

M. Jean-Pierre Michel s'est déclaré inquiet de l'extension de la notion de prévention, notamment aux cas pour lesquels il n'y a pas de risque connu, ce qui pourrait entraîner des dérives, voire une forme de « contrôle social » sur la population. Il a précisé que certains départements ont déjà de telles pratiques à travers de longs questionnaires présentés aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI).

M. Bernard Cazeau a indiqué qu'il existe trois périodes particulièrement favorables aux actions de prévention : l'entretien du quatrième mois de grossesse, la période périnatale à la maternité et la troisième année de maternelle. Il a souhaité savoir comment les services de PMI envisagent l'articulation entre leur action médicale et leur action sociale.

M. Bruno Percebois a reconnu que la question des moyens est un vrai problème. Elle s'inscrit dans le cadre général de la démographie médicale, paramédicale et sociale. Puis il a précisé que la promotion de la santé inclut le repérage des risques, mais que cette notion va bien au-delà de cette seule mission.

Mme Roselyne Becue-Amoris a insisté sur la manière très différente d'aborder les deux niveaux de la prévention : lorsqu'il s'agit de la prévention au sens large, des lieux d'accueil anonymes peuvent très bien remplir la mission ; en revanche, lorsqu'il s'agit d'une procédure de recueil d'informations ou de l'identification d'une famille, une procédure personnelle, écrite et protectrice est mise en œuvre.

M. Pierre Suesser a regretté que le statut des professionnels territoriaux ne soit pas toujours au même niveau que celui des personnels équivalents au niveau national, par exemple dans le domaine de la médecine salariée. Il a reconnu qu'il pourrait y avoir un danger si l'intervention des professionnels était trop focalisée sur une grille de facteurs de risques prédéterminée. En revanche, la disponibilité des professionnels et leur possibilité de recourir à des réponses aussi variées que possible permet une approche de la prévention beaucoup plus ouverte.

M. Hervé Harmon a estimé qu'il y a un risque de « contrôle social » si on se place dans un cadre de surdétermination des risques. En revanche, s'il existe une ligne de partage claire entre, d'une part, la prévention au sens large, d'autre part, la prévention des risques, cet écueil disparaît. Toutefois, la réflexion sur le secret professionnel doit être menée avec la conscience de cette difficulté.

M. André Lardeux, rapporteur, a souhaité savoir si la notion de secret professionnel partagé, introduite par le projet de loi, est de nature à faciliter la conciliation par les professionnels de leurs obligations de protection du secret et de protection de l'enfant.

M. Hervé Hamon a regretté que cette question du secret professionnel n'ait pas été examinée au moment de la réforme du code de procédure pénale. Il a souligné qu'une difficulté particulière existe pour les travailleurs sociaux qui interviennent dans le cadre d'une hiérarchie. Il a considéré utile de mettre en place juridiquement un secret partagé, celui-ci existant déjà de fait dans de nombreux travaux pluridisciplinaires, mais la question en débat est de savoir jusqu'où aller dans le partage des informations.

Mme Roselyne Becue-Amoris a témoigné de l'existence de très nombreuses réunions de synthèse dans lesquelles le secret est partagé. Dans la plupart des départements, la situation a bien évolué en matière de partage des informations, mais il reste un travail de formation et d'accompagnement à réaliser dans ce domaine. Elle a ensuite souligné la très vive inquiétude des travailleurs sociaux des départements au sujet du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance. Il lui paraît essentiel que la notion de secret soit reliée à la question du travail fait avec les familles sur la voie de la prévention.

Mme Bernadette Dupont a souligné le rôle utile des conseillères en économie sociale et familiale, les questions matérielles étant souvent à l'origine des difficultés des familles, et la nécessité de revaloriser ce métier. Elle a également fait valoir l'importance du rôle des élus locaux dans le domaine de la protection de l'enfance et a estimé nécessaire un minimum de partage des informations entre les services sociaux et les élus.

M. Bruno Percebois a considéré que le secret professionnel doit constituer une liberté pour les familles, et non une contrainte. Dans la réalité quotidienne des réunions et concertations, le secret professionnel n'est pas un obstacle et très peu de professionnels sont d'ailleurs poursuivis pour rupture de ce secret. En revanche, il a estimé difficile le partage de ce secret entre professionnels et élus : l'article 7 du projet de loi encadre bien la notion et, en tout état de cause, il convient de rechercher l'association des familles aux procédures. Il a également regretté que le projet de loi sur la prévention de la délinquance remette en cause l'équilibre trouvé par le texte sur la protection de l'enfance.

M. Jean-Jacques Andrieux a, lui aussi, déploré la remise en question du secret professionnel par le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance.

M. Nicolas About, président, a insisté sur le fait que, très souvent, les maires saisissent les services sociaux de familles en difficulté et qu'ils n'obtiennent pas de retour d'information sur les démarches effectuées par le conseil général.

M. Jean-Jacques Andrieux a indiqué qu'actuellement les échanges d'informations se font en fonction de la conception personnelle de chacun et que le problème principal résulte de l'absence de protocole pour ces relations. Il importe en effet qu'il n'y ait pas de dérive en cette matière de la protection de l'enfance. Il a ensuite estimé que le maire est avant tout un facilitateur sur le plan de l'action sociale et qu'il doit pouvoir obtenir certaines informations de la part des travailleurs sociaux, compte tenu des faibles moyens à sa disposition pour traiter ce genre de difficultés.

M. Pierre Suesser a observé que les obstacles à la communication entre professionnels ne résultent pas tant de la bonne ou de la mauvaise volonté des différents acteurs que de l'absence de temps, de lieu, de formation ou de culture professionnelle. En ce qui concerne les échanges avec les non-professionnels, parmi lesquels les élus, la question doit être réglée par l'appréciation des différentes circonstances sans création de situation de blocage. Puis il a exposé deux difficultés résultant des termes de l'article 5 du projet de loi : d'abord, la notion d'« information précoce » sur les mineurs en risque de danger, qui fait appel à un trop grand nombre de situations et est susceptible de créer un engorgement des cellules de signalement, pourrait être utilement remplacée par la notion d'« élément avéré de risque » ; ensuite, cet article met sur le même plan les acteurs de la politique de protection de l'enfance et ceux qui lui apportent leur concours, ce qui n'est pas souhaitable.

M. Paul Blanc a considéré que la notion de secret médical, comme celle de secret professionnel, était bien identifiée, aussi bien dans le code pénal que dans le code de déontologie des médecins ; dès lors, il a souhaité connaître la différence entre la notion de partage d'informations et le secret professionnel, estimant indispensable le partage des informations, notamment avec les élus, qui sont souvent les premiers à signaler des situations difficiles.

M. Nicolas About, président, a insisté sur le fait que le partage du secret professionnel, qui est d'application constante dans le domaine médical, ne signifie pas pour autant la levée du secret.

M. Jean-Jacques Andrieux a fait valoir que les associations de sauvegarde de l'enfance ont demandé que le projet de loi inclue l'obligation du retour d'informations. Il a à nouveau souligné que l'avant-projet de loi sur la prévention de la délinquance prévoit une grave dérive en matière de levée du secret professionnel qui lui paraît incompatible avec ce qui est prévu dans le projet de loi pour la protection de l'enfance.

M. André Lardeux, rapporteur, a indiqué que la loi prévoit déjà l'obligation du retour d'informations.

M. Bernard Cazeau a précisé qu'en Dordogne ce retour d'informations est systématiquement mis en œuvre.

M. Michel Gacon a fait valoir que son association intervient surtout dans le cadre du placement d'enfants en difficulté ; toutefois, il a considéré que la loi devrait permettre des avancées en matière de secret professionnel puisque l'on constate de vrais réflexes corporatistes.

Mme Roselyne Becue-Amoris a rappelé que des retours d'informations étaient déjà prévus dans la loi de 1989. En matière de secret professionnel, une formation et un accompagnement des différents acteurs concernés sont nécessaires : seules certaines informations peuvent être communiquées aux maires. Elle a reconnu que, dans le passé, on a peut-être parfois trop insisté sur les problèmes psychologiques, alors que des réalités concrètes méritent d'être réglées et que, dans ce cadre, les conseillères en économie sociale et familiale ont un véritable rôle à jouer. A cet égard, elle a regretté la diminution des crédits d'aide sociale de la CNAF.

M. André Lardeux, rapporteur, a souhaité connaître l'avis des intervenants sur le document de synthèse qui devra désormais être établi par les services de l'aide sociale à l'enfance avec les parents. Il a également demandé leur sentiment sur la diversification des réponses mises à la disposition des départements et des juges pour répondre aux besoins des enfants.

Mme Roselyne Becue-Amoris a indiqué que la plupart des départements ont déjà des documents écrits signés avec les parents, mais l'officialisation de cette procédure est une très bonne chose. En revanche, il n'est pas souhaitable de soumettre les professionnels à une trop grande multitude de documents. En matière de diversification des réponses, les départements sont favorables aux procédures proposées, qui reprennent des pratiques déjà existantes. Toutefois, pour certains équipements de proximité, les coûts financiers sont importants et la formation des personnels encore insuffisante. Elle a détaillé quelques points d'inquiétude sur le projet de loi : la difficulté à mettre en œuvre des unités distinctes pour enfants, la création d'accueils spécialisés avec des équipes sociales et non médicales et le problème de la différence de coût entre l'action en milieu ouvert et l'accueil de jour.

M. Michel Gacon s'est déclaré favorable à l'alternative entre action en milieu ouvert et placement. Toutefois, il y a des situations d'une telle gravité qu'elles nécessitent un placement et, dans ce cas, la sacralisation du lien entre parents et enfants doit être remise en cause. Il a évoqué la notion de « projet de vie de l'enfant » qui figure dans le rapport Pécresse, estimant qu'il permet l'application du principe important de stabilité de l'accueil de l'enfant et des intervenants. En outre, il a insisté sur le maintien des liens fraternels dans l'accueil des fratries.

M. Jean-Jacques Andrieux a considéré que l'établissement d'un document de synthèse est une bonne idée, de même que la diversification des réponses apportées aux problèmes rencontrés par les enfants. Il a néanmoins souligné deux difficultés : la tarification au titre de l'action en milieu ouvert et

le problème de l'autonomie du juge devant lequel il convient de revenir à chaque fois que le mode d'intervention est modifié.

***M. André Lardeux, rapporteur,** a souhaité connaître les principales difficultés actuelles en matière de coordination des interventions des départements et de la justice dans le domaine de la protection de l'enfance.*

***M. Hervé Hamon** a estimé indispensable d'éviter l'opposition entre l'action en milieu ouvert et le placement, de même que l'application d'une théorie sur l'attachement entre parents et enfants. Il a jugé utile de réfléchir à une suite dans les catégories juridiques disponibles, aussi bien à titre ponctuel que pour des interventions de longue durée. La diversification suppose des lignes budgétaires départementales pour financer des actions innovantes, soit au titre de l'accueil de jour, soit au titre de l'action en milieu ouvert, voire très ouvert.*

***Mme Roselyne Becue-Amoris** a estimé que la bonne volonté des acteurs est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement des relations entre les départements et les juges. Il importe que les acteurs respectent les protocoles. A cet égard, les schémas conjoints sont un cadre utile, évitant de dépendre de problèmes de personnes.*

***M. Hervé Hamon** a regretté l'absence de spécialisation dans la gestion du corps judiciaire. Il est convenu de l'utilité des schémas départementaux conjoints pour élaborer une politique juridictionnelle en matière de protection de l'enfance.*

III. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le **mercredi 14 juin 2006** sous la présidence de **M. Nicolas About**, la commission a tout d'abord procédé à l'**examen du rapport de M. André Lardeux sur le projet de loi n° 330 (2005-2006) réformant la protection de l'enfance.**

M. André Lardeux, rapporteur, a tout d'abord présenté les conclusions de son rapport (cf. exposé général).

M. Nicolas About, président, s'est félicité de ce que le rapporteur ait fait référence à la notion de « bienveillance », estimant que celle-ci devait inspirer l'ensemble de la politique de protection de l'enfance.

M. Guy Fischer a reconnu que le projet de loi avait fait l'objet d'une large concertation, mais il a estimé que ses mesures ne permettraient pas de contrebalancer les effets d'autres textes, notamment ceux sur la prévention de la délinquance, sur l'immigration, sur la réforme des ordonnances de 1945 et sur l'égalité des chances. Il a regretté le manque d'ambition du projet de loi, qui ne s'attache pas à résoudre les difficultés de fond de la protection de l'enfance et dont la mise en œuvre se heurtera à l'insuffisance des moyens humains et financiers à la disposition des départements. Il a enfin considéré que la réforme proposée repose sur une approche excessivement comportementaliste et qu'au total, elle risque d'accroître les inégalités. Pour toutes ces raisons, il a déclaré que le groupe communiste républicain et citoyen voterait contre le texte.

M. Bernard Cazeau a relayé la déception des associations de protection de l'enfance devant un texte qui n'améliore qu'à la marge les dispositifs existants. Il s'est toutefois déclaré satisfait de la reconnaissance du rôle de chef de file du département en matière de protection de l'enfance. Il a estimé que les mesures prévues en faveur du développement de la prévention précoce se heurteraient à un problème de financement. Il a enfin dénoncé le télescopage entre cette réforme et celle prévue en matière de prévention de la délinquance. Il a donc annoncé que le groupe socialiste, apparentés et rattachés, s'abstiendrait sur le texte.

M. Louis Souvet s'est déclaré satisfait de la concertation menée par le Gouvernement sur le texte. Il a voulu savoir si la réforme s'était inspirée d'expériences fructueuses menées à l'étranger. Après avoir approuvé le retour

d'informations prévu en faveur des maires, il s'est interrogé sur le rôle de l'éducation nationale en matière de signalement. Il a enfin souhaité connaître les aides prévues pour les femmes dont les difficultés auraient été repérées au cours du nouvel entretien obligatoire du quatrième mois de grossesse.

*Après avoir salué à son tour la concertation ayant présidé à l'élaboration de la réforme, **M. Gérard Dériot** a approuvé la réaffirmation du rôle de chef de file des présidents de conseil général opérée par le projet de loi. Il a signalé que la mise en œuvre des mesures prévues en matière de partage d'informations suppose un changement de culture des travailleurs sociaux. Il a également prévenu que l'extension des compétences des services de PMI se heurterait à la pénurie de médecins capables de les mettre en œuvre. Le contrôle de légalité devra impérativement être plus souple pour permettre aux départements de recourir à des médecins vacataires. Il a enfin approuvé la proposition du rapporteur de prévoir une compensation financière intégrale pour les départements, tout en s'interrogeant sur les modalités de celle-ci.*

***Mme Bernadette Dupont** a insisté sur la nécessité de passer d'un système de protection de l'enfance uniquement centré sur l'enfant à un dispositif d'assistance à la famille. Elle a salué l'action des conseillères en économie sociale et familiale (CESF), dont le recrutement doit être encouragé. Le développement de cette profession suppose toutefois d'accroître le nombre de personnes formées chaque année, ce qui nécessite une coopération accrue avec les régions désormais responsables des établissements de formation en travail social. Elle a souligné, elle aussi, que la mise en œuvre de la réforme implique un changement de mentalité chez les professionnels de la protection de l'enfance.*

***Mme Isabelle Debré** s'est à son tour inquiétée du financement de la réforme. Elle a salué l'initiative du rapporteur de renforcer le retour d'informations en faveur des maires qui signalent des familles en difficulté. Elle a enfin regretté que la réforme proposée par le Gouvernement reste en deçà des attentes des associations.*

***Mme Claire-Lise Campion** a reconnu que l'élaboration du texte avait été précédée d'un vrai débat avec les professionnels de la protection de l'enfance, mais elle a regretté que le projet de loi se borne finalement à améliorer l'existant. Elle a émis des doutes sur la capacité de l'éducation nationale à participer à la prévention, alors que le Gouvernement a décidé de réduire fortement le nombre de postes au sein de ce ministère. Elle a déploré l'absence d'une véritable politique nationale de la famille. Elle a également repéré plusieurs oublis dans le projet de loi, notamment sur la prise en charge des mineurs étrangers isolés et sur la reconnaissance des lieux de rencontre parents-enfants. Elle s'est enfin inquiétée du financement de la réforme et de son télescopage avec le texte sur la prévention de la délinquance.*

M. Alain Vasselle s'est félicité de l'extension du rôle des services de PMI. Il a approuvé l'initiative du rapporteur d'élargir l'objet de la visite médicale obligatoire à l'entrée en cours préparatoire et de créer un examen similaire à l'entrée au collège. Il a appuyé la demande du rapporteur de prévoir une compensation des charges nouvelles pour les départements, dès lors que les crédits ne seront pas prélevés sur la branche famille de la sécurité sociale.

Mme Brigitte Bout a salué le rôle fondamental des techniciennes d'intervention sociale et familiale (TISF) et des CESF pour accompagner les familles et les enfants en amont de toute difficulté. Elle a approuvé l'idée de mieux associer les maires au dispositif de signalement, tout en soulignant les difficultés actuelles rencontrées par les élus pour travailler avec les assistantes sociales. Elle a enfin insisté sur la nécessité de mieux recruter et contrôler les familles d'accueil pour éviter des placements inadaptés et préjudiciables à l'enfant.

M. Claude Domeizel s'est ému des délais de prescription en matière d'abus sexuels, trop brefs à son sens pour certaines victimes. Il a ensuite plaidé pour que les infractions sexuelles mineures commises par des jeunes de moins de seize ans puissent ne pas être inscrites durablement à leur casier judiciaire. Aujourd'hui en effet, les jeunes subissent les conséquences de leur acte malheureux pendant plus de vingt ans, car ils sont automatiquement inscrits au fichier des délinquants sexuels, ce qui les empêche d'accéder à certaines professions.

M. Jean-Pierre Godefroy a regretté le mutisme du texte sur la question des mineurs étrangers isolés, estimant qu'on ne peut pas renvoyer chez eux, à leur majorité, des enfants qu'on avait auparavant accepté de prendre en charge.

Mme Gélita Hoarau a dénoncé les reconductions à la frontière opérées ces derniers mois à Mayotte, où des enfants ont été renvoyés chez eux sans leurs parents, et vice versa. Elle a également protesté contre les suppressions de postes dans l'éducation nationale et le manque de moyens humains des PMI, estimant que ces facteurs ne pouvaient que conduire à un échec de la réforme présentée. Elle a enfin considéré que la protection de l'enfant commence avec le devoir de lui assurer un toit décent et qu'il conviendrait d'envisager la politique de l'enfance d'une manière globale et cohérente.

M. Nicolas About, président, a observé que le nombre d'enfants scolarisés n'a jamais été aussi faible qu'aujourd'hui et que, par conséquent, le nombre d'enseignants par élève est actuellement à son niveau le plus élevé. Les suppressions de postes envisagées lui sont donc apparues comme étant des mesures de bonne gestion, car l'augmentation continue de la dépense publique contribue également à mettre en difficulté les familles qui en assument la charge.

M. André Lardeux, rapporteur, a pris acte de la déception de certaines associations, tout en observant qu'aucune d'entre elles n'avait été en mesure de lui faire des propositions d'amendements pour améliorer le texte. Il a toutefois indiqué que les associations doivent avoir toute leur place dans le dispositif de signalement et au sein des observatoires départementaux de la protection de l'enfance.

S'agissant du financement de la réforme, il a dit comprendre les inquiétudes des présidents de conseil général, mais il a constaté qu'eux non plus n'avaient pas cru bon de lui faire parvenir des propositions d'amendements. Il a indiqué que ses contacts avec le cabinet du ministre lui permettent d'annoncer que le Gouvernement proposerait la création d'un fonds alimenté par l'Etat et par la branche famille pour financer la réforme.

Il a ensuite indiqué que la comparaison avec les modèles étrangers permet de conclure à la performance du système français de protection de l'enfance.

Abordant le rôle de l'éducation nationale en matière de signalement, il a expliqué que celle-ci participerait au dispositif départemental de signalement. Les enseignants vont toutefois devoir modifier leur comportement, puisqu'ils ont aujourd'hui le réflexe de s'adresser systématiquement au juge sans en avvertir en parallèle les services du conseil général.

Revenant sur la création d'un entretien obligatoire au quatrième mois de grossesse, il a expliqué que ce nouvel outil vise à améliorer le repérage des futurs parents en difficulté, afin de les orienter vers des dispositifs d'aide existants, mais mal mobilisés.

M. André Lardeux, rapporteur, a reconnu que la pénurie de médecins rend difficile le recrutement des professionnels nécessaires dans les services de PMI. Il a approuvé le recours à des vacations de médecins libéraux ou retraités.

Il a expliqué que l'assistance à la famille en amont des difficultés constitue l'un des objectifs du projet de loi, à travers notamment la création de la nouvelle mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale. Il a reconnu qu'il faudrait augmenter le nombre de CESF et améliorer leur formation.

Concernant le rôle des maires, il s'est dit en faveur d'un meilleur retour d'informations quand ceux-ci signalent une famille en difficulté, mais il a estimé difficile de leur confier d'autres missions en matière de protection de l'enfance, sous peine de brouiller la clarification des compétences à laquelle tente de procéder le projet de loi.

M. André Lardeux, rapporteur, s'est déclaré favorable à la définition d'une véritable politique de la famille, mais il a souligné que sa mise en œuvre suppose de faire des choix par rapport à d'autres priorités dans un contexte budgétaire contraint.

S'agissant du recrutement des familles d'accueil, il a insisté sur le rôle de contrôle du département. Il a également précisé que les assistants familiaux ne peuvent pas être multipliés simplement pour répondre à un problème d'emploi.

Abordant la question de la prescription en matière d'agressions sexuelles sur mineurs, il a précisé que le code pénal prévoit déjà que les plaintes en la matière peuvent être déposées jusqu'à vingt ans après la majorité ; aller au-delà consisterait à conclure à l'imprescriptibilité de ces crimes. Il a ensuite déclaré n'être pas opposé à un aménagement de l'inscription au fichier des délinquants sexuels pour les jeunes de moins de seize ans ayant commis des infractions sexuelles mineures.

*S'agissant enfin des mineurs étrangers isolés, **M. André Lardeux, rapporteur**, a rappelé qu'ils pourront bénéficier de la procédure de mise à l'abri provisoire prévue par le projet de loi, mais il a reconnu qu'une solution de prise en charge à long terme doit être trouvée en leur faveur.*

*La commission a ensuite procédé à **l'examen des amendements** présentés par le rapporteur.*

A l'article premier (définition de la protection de l'enfance et renforcement du rôle des services de protection maternelle et infantile), la commission a adopté un amendement visant à confier aux PMI un rôle de repérage et d'orientation des enfants rencontrant des difficultés psychologiques, ainsi qu'un amendement visant à associer la médecine scolaire à la politique de prévention en matière de protection de l'enfance.

Elle a adopté sans modification les articles 2 (élargissement du dispositif de protection de l'enfance à la prévention des dangers et des risques de danger pour l'enfant), 3 (conditions de dispense de l'obligation alimentaire), et 4 (audition de l'enfant dans le cadre des procédures judiciaires qui le concernent).

A l'article 5 (recueil des informations préoccupantes sur les mineurs en danger et procédure de signalement à l'autorité judiciaire), elle a adopté un amendement visant à prévoir la participation des associations de protection de l'enfance au dispositif départemental de recueil des informations préoccupantes sur les mineurs en danger, ainsi qu'un amendement visant à sécuriser la transmission de ces informations lorsqu'elles sont couvertes par le secret professionnel. Elle a ensuite adopté deux amendements, le premier tendant à rendre systématique la transmission par le procureur au département de toutes les saisines directes qui lui parviennent, le second obligeant l'autorité judiciaire à informer le président du conseil général des suites données à ses signalements. Elle a enfin adopté un amendement faisant obligation au département d'assurer à son tour un retour d'information vis-à-vis des maires qui signalent un enfant en danger.

La commission a adopté sans modification l'article 6 (coordination entre protection administrative et protection judiciaire des mineurs en danger).

A l'article 7 (partage d'information entre personnes également soumises au secret professionnel), elle a adopté deux amendements rédactionnels et un amendement de coordination.

A l'article 8 (création d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance), elle a adopté un amendement visant à élargir les compétences des nouveaux observatoires départementaux de la protection de l'enfance au suivi des schémas départementaux de l'enfance, ainsi qu'un amendement visant à prévoir une participation des associations concourant à la protection de l'enfance et de la famille à ces observatoires. Elle a enfin adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 9 (inscription de l'accueil de jour parmi les mesures de placement susceptibles d'être décidées par le juge), la commission a adopté un amendement visant à rectifier une erreur matérielle.

A l'article 10 (information réciproque du président du conseil général et de l'autorité judiciaire sur la situation des mineurs faisant l'objet d'une mesure de protection), elle a adopté deux amendements visant à supprimer des dispositions relevant du niveau réglementaire.

Elle a adopté l'article 11 (droits des parents dans leurs relations avec le service de l'aide sociale à l'enfance) sans modification.

A l'article 12 (création d'une mesure administrative d'accompagnement en économie sociale et familiale et d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial), la commission a adopté un amendement visant à préciser l'autorité compétente pour financer la nouvelle mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial. Elle a en outre adopté un amendement de précision rédactionnelle et trois amendements de coordination.

A l'article 13 (diversification des modes d'accueil des enfants placés et clarification des règles relatives au droit de visite des parents), elle a adopté un amendement visant à mieux distinguer les procédures applicables en matière d'accueil d'urgence selon que l'enfant est en danger au sein de sa famille ou qu'il se met lui-même en danger en abandonnant le domicile familial. Elle a ensuite adopté un amendement visant à préciser les conditions dans lesquelles les services d'AEMO sont autorisés à héberger de façon exceptionnelle et périodique les mineurs que le juge leur a préalablement confiés, ainsi qu'un amendement visant à inclure, parmi les éléments retenus par le juge pour déterminer le lieu d'accueil de l'enfant, la nécessité de préserver ses liens avec ses frères et sœurs. Elle a enfin adopté un amendement de coordination.

La commission a adopté sans modification l'article 14 (unités de vie distinctes pour les enfants accueillis en établissement en fonction des motifs du placement).

A l'article 15 (formation des professionnels participant à des missions de protection de l'enfance), elle a adopté un amendement visant à inclure les personnels d'animation relevant du ministère de la jeunesse et des sports parmi les professionnels ayant l'obligation de suivre une formation initiale et continue dans le domaine de la protection de l'enfance, ainsi que deux amendements visant à prévoir des modules de formation communs aux différentes professions et institutions participant aux missions de la protection de l'enfance. Elle a enfin adopté un amendement visant à supprimer des dispositions redondantes dans le code de l'action sociale et des familles et dans le code de l'éducation.

A l'article 16 (dispositions transitoires), elle a adopté un amendement visant à porter de deux à trois ans le délai laissé aux établissements accueillant des enfants confiés à l'ASE pour se mettre en conformité avec leur obligation de s'organiser en unités de vie distinctes en fonction des motifs ayant présidé au placement des enfants qu'ils accueillent.

Elle a enfin adopté un amendement portant article additionnel après l'article 16 visant à prévoir une compensation par l'Etat des charges résultant de la mise en œuvre du projet de loi.

*La commission a ensuite **adopté le projet de loi ainsi amendé.***

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Code de l'action sociale et des familles	Projet de loi réformant la protection de l'enfance	Projet de loi réformant la protection de l'enfance
	TITRE I ^{ER}	TITRE I ^{ER}
	MISSIONS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE	MISSIONS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE
	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
	I. - Il est ajouté au chapitre II du titre I ^{er} du livre I ^{er} du code de l'action sociale et des familles un article L. 112-3 ainsi rédigé :	I. - Non modifié
	« Art. L. 112-3. - La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. Elle comporte à cet effet un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents. Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt-et-un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. »	
Art. L. 123-1. - Le département est responsable des services suivants et en assure le financement :		
1° Le service départemental d'action sociale prévu à l'article L. 123-2 ;		
2° Le service de l'aide sociale à l'enfance prévu par le titre II du livre II.	II. - Il est inséré à l'article L. 123-1 du même code, après le 2°, un alinéa ainsi rédigé :	II. - Non modifié
.....	« 3° Le service de protection maternelle et infantile mentionné à l'article L. 2112-1 du code de la santé publique. »	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p align="center">—</p> <p>Code de la santé publique</p>		
<p>Art. L. 2112-2. - Le service doit organiser :</p>		
<p>1° Des consultations prénuptiales, prénatales et postnatales et des actions de prévention médico-sociale en faveur des femmes enceintes ;</p>	<p>III. - L'article L. 2112-2 du code de la santé publique est ainsi modifié :</p>	<p>III. - Alinéa sans modification</p>
<p>2° Des consultations et des actions de prévention médico-sociale en faveur des enfants de moins de six ans, notamment dans les écoles maternelles ;</p>	<p>1° Le 2° est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>1° Non modifié</p>
<p>3° Des activités de planification familiale et d'éducation familiale dans les conditions définies par le chapitre Ier du titre Ier du livre III de la présente partie ;</p>	<p>« 2° Des consultations et des actions de prévention médico-sociale, en faveur des enfants de moins de six ans ainsi que l'établissement d'un bilan pour les enfants âgés de trois à quatre ans ; » ;</p>	
<p>4° Des actions médico-sociales préventives à domicile pour les femmes enceintes et les enfants de moins de six ans requérant une attention particulière, assurées à la demande ou avec l'accord des intéressés, en liaison avec le médecin traitant et les services hospitaliers concernés ;</p> <p>.....</p>	<p>2° Au 4°, après les mots : « les femmes enceintes » sont insérés les mots : « , notamment des actions d'accompagnement, si celles-ci apparaissent nécessaires lors d'un entretien systématique au cours du quatrième mois de grossesse, » ;</p>	<p>2° Non modifié</p>
	<p>3° Il est inséré après le 4° un 4° <i>bis</i> ainsi rédigé :</p>	<p>3° Non modifié</p>
	<p>« 4° <i>bis</i> Des actions médico-sociales préventives et de suivi assurées, à la demande ou avec l'accord des intéressés et en liaison avec le médecin traitant ou les services hospitaliers, pour les femmes en période post-natale, à la maternité, à domicile ou lors de consultations. » ;</p>	
<p>En outre, le service doit participer aux actions de prévention des mauvais traitements et de prise en charge des mineurs maltraités dans les conditions prévues au sixième alinéa (5°) de l'article L. 221-1 et aux articles L. 226-1 à L. 226-11, L. 523-1 et L. 532-2 du code de l'action sociale et des familles.</p>	<p>4° Au dernier alinéa, les mots : « aux actions de prévention, de mauvais traitements et de prise en charge des mineurs maltraités » sont remplacés par les mots : « aux actions de prévention et de prise en charge des mineurs en danger ou qui risquent de l'être. »</p>	<p>4° Non modifié</p>
		<p>5° (nouveau) Il est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Le service contribue également, à l'occasion des consultations et actions de prévention médico-sociale mentionnées aux 2° et 4°, aux actions de prévention et de dépistage précoce des troubles d'ordre physique, psychologi-</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code de l'éducation</p> <p>Art. L. 541-1. - Au cours de leur sixième année, tous les enfants sont obligatoirement soumis à une visite médicale. Cette visite, à laquelle les parents ou tuteurs sont tenus, sur convocation administrative, de présenter les enfants, ne donne pas lieu à contribution pécuniaire de la part des familles. A l'occasion de cette visite, un dépistage des troubles spécifiques du langage est organisé. Les médecins de l'éducation nationale travaillent en lien avec l'équipe éducative et les professionnels de santé afin que, pour chaque enfant, une prise en charge et un suivi adaptés soient réalisés.</p> <p>Des examens médicaux périodiques sont ensuite effectués pendant tout le cours de la scolarité et la surveillance sanitaire des élèves est exercée avec le concours d'un service social. Des décrets pris en Conseil d'Etat fixent la participation des familles et des collectivités publiques aux dépenses occasionnées par ces examens.</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Le titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles est modifié ainsi qu'il suit :</p> <p>I. - L'article L. 221-1 est ainsi modifié :</p> <p>1° Le 1° est remplacé par les dis-</p>	<p><i>que, sensoriel et de l'apprentissage. Il oriente, le cas échéant, l'enfant vers les professionnels de santé et les structures spécialisées, notamment les centres d'action médico-sociale précoce mentionnés à l'article L. 2132-4. »</i></p> <p style="text-align: center;"><i>IV (nouveau). - L'article L. 541-1 du code de l'éducation est ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. L. 541-1. - Au cours de leurs sixième et douzième années, tous les enfants sont obligatoirement soumis à une visite médicale, au cours de laquelle un bilan de leur état de santé physique et psychologique est réalisé. Ces visites ne donnent pas lieu à contribution pécuniaire de la part des familles.</i></p> <p><i>« A l'occasion de ces visites, un dépistage des troubles spécifiques du langage est organisé. Les médecins de l'éducation nationale travaillent en lien avec l'équipe éducative et les professionnels de santé afin que, pour chaque enfant, une prise en charge et un suivi adaptés soient réalisés.</i></p> <p><i>« Les parents ou tuteurs sont tenus, sur convocation administrative, de présenter les enfants à ces visites, sauf s'ils sont en mesure de fournir un certificat médical attestant que le bilan mentionné au premier alinéa a été assuré par un professionnel de santé de leur choix.</i></p> <p><i>« Des examens médicaux périodiques sont ensuite également effectués pendant tout le cours de la scolarité et la surveillance sanitaire des élèves est exercée avec le concours d'un service social. Des décrets pris en Conseil d'Etat fixent la participation des familles et des collectivités publiques aux dépenses occasionnées par ces examens. »</i></p>
<p style="text-align: center;">Code de l'action sociale et des familles</p> <p>Art. L. 221-1. - Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Sans modification</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>des missions suivantes :</p> <p>1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;</p> <p>.....</p>	<p>positions suivantes :</p> <p>« 1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt-et-un ans connaissant des difficultés de nature à compromettre gravement leur équilibre ; » ;</p>	
<p>5° Mener, notamment à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil des informations relatives aux mineurs maltraités et participer à la protection de ceux-ci.</p> <p>.....</p>	<p>2° Au 5° les mots : « des mauvais traitements » sont remplacés par les mots : « des situations de danger » et les mots : « organiser le recueil des informations relatives aux mineurs maltraités et participer à la protection de ceux-ci » sont remplacés par les mots : « organiser le recueil et la transmission dans les conditions prévues à l'article L. 226-3 des informations préoccupantes relatives aux mineurs dont la santé, la sécurité, la moralité sont en danger ou risquent de l'être ou dont l'éducation ou le développement sont compromis ou risquent de l'être et participer à leur protection ».</p>	
<p>CHAPITRE VI</p> <p>Protection des mineurs maltraités</p>	<p>II. - Le chapitre VI du titre II du livre II est ainsi intitulé : « Chapitre VI : Protection des mineurs en danger et recueil des informations préoccupantes ».</p>	
<p>Art. L. 226-2. - Ces missions comportent notamment l'information et la sensibilisation de la population et des personnes concernées par les situations de mineurs maltraités ainsi que la publicité du dispositif de recueil d'informations prévu à l'article L. 226-3.</p> <p>.....</p>	<p>III. - A l'article L. 226-2, les mots : « par les situations de mineurs maltraités » sont remplacés par les mots : « par les situations de mineurs en danger ou qui risquent de l'être ».</p>	
<p>Art. L. 226-6. - L'Etat, les départements et des personnes morales de droit public ou privé constituent un groupement d'intérêt public pour gérer un service d'accueil téléphonique gratuit ainsi qu'un Observatoire de l'enfance en danger afin d'exercer, à l'échelon natio-</p>	<p>IV. - L'article L. 226-6 est ainsi</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>nal, les missions d'observation, d'analyse et de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs maltraités prévues au présent chapitre.</p>	<p>modifié :</p> <p>1° Aux premier et deuxième alinéas, les mots : « mineurs maltraités » sont remplacés par les mots : « mineurs en danger » ;</p>	
<p>Le service d'accueil téléphonique répond, à tout moment, aux demandes d'information ou de conseil concernant les situations de mineurs maltraités ou présumés l'être. Il transmet immédiatement au président du conseil général, selon le dispositif mis en place en application de l'article L. 226-3, les informations qu'il recueille et les appréciations qu'il formule à propos de ces mineurs. A cette fin, le président du conseil général informe le groupement des modalités de fonctionnement permanent du dispositif départemental. Ce service établit une étude épidémiologique annuelle au vu des informations qu'il a recueillies et de celles qui lui ont été transmises dans les conditions prévues à l'article L. 226-7.</p>	<p>2° Au troisième alinéa les mots : « maltraitance envers les mineurs », « phénomènes de maltraitance » et « pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge médico-sociale et judiciaire de la maltraitance » sont remplacés respectivement par les mots : « protection de l'enfance », « phénomènes de mise en danger des mineurs » et « pratiques de prévention ainsi que de dépistage et de prise en charge médico-sociale et judiciaire des mineurs en danger » ;</p>	
<p>L'Observatoire de l'enfance en danger contribue au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la maltraitance envers les mineurs, en provenance de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations oeuvrant en ce domaine. Il contribue à la mise en cohérence des différentes données et informations, à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de maltraitance et recense les pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge médico-sociale et judiciaire de la maltraitance, dont les résultats évalués ont été jugés concluants, afin d'en assurer la promotion auprès de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations oeuvrant dans ce domaine. Il présente au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel rendu public.</p>	<p>3° La dernière phrase du deuxième alinéa est supprimée.</p>	
<p>Art. L. 132-6. - Les personnes tenues à l'obligation alimentaire instituée par les articles 205 et suivants du code civil sont, à l'occasion de toute demande d'aide sociale, invitées à indi-</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>quer l'aide qu'elles peuvent allouer aux postulants et à apporter, le cas échéant, la preuve de leur impossibilité de couvrir la totalité des frais.</p>	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
<p>Sous réserve d'une décision contraire du juge aux affaires familiales, sont de droit dispensés de fournir cette aide les enfants qui, après signalement de l'aide sociale à l'enfance, ont fait l'objet d'un retrait judiciaire de leur milieu familial durant une période de trente-six mois cumulés au cours des douze premières années de leur vie.</p>	<p>Le deuxième alinéa de l'article L. 132-6 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :</p> <p>« Les enfants qui ont été retirés de leur milieu familial par décision judiciaire durant une période d'au moins vingt-quatre mois cumulés au cours des seize premières années de leur vie sont, sous réserve d'une décision contraire du juge aux affaires familiales, dispensés de droit de fournir cette aide. »</p>	<p>Sans modification</p>
<p>.....</p>	<p>TITRE II</p>	<p>TITRE II</p>
<p>Code civil</p>	<p>AUDITION DE L'ENFANT ET LIENS ENTRE PROTECTION SOCIALE ET PROTECTION JUDICIAIRE DE L'ENFANCE</p>	<p>AUDITION DE L'ENFANT ET LIENS ENTRE PROTECTION SOCIALE ET PROTECTION JUDICIAIRE DE L'ENFANCE</p>
<p>Art. 388-1. - Dans toute procédure le concernant, le mineur capable de discernement peut, sans préjudice des dispositions prévoyant son intervention ou son consentement, être entendu par le juge ou la personne désignée par le juge à cet effet.</p>	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>
<p>Lorsque le mineur en fait la demande, son audition ne peut être écartée que par une décision spécialement motivée. Il peut être entendu seul, avec un avocat ou une personne de son choix. Si ce choix n'apparaît pas conforme à l'intérêt du mineur, le juge peut procéder à la désignation d'une autre personne.</p>	<p>L'article 388-1 du code civil est ainsi modifié :</p> <p>I. - Au premier alinéa, après les mots : « entendu par le juge ou » sont insérés les mots : « , lorsque son intérêt le commande, par ».</p> <p>II. - La première phrase du deuxième alinéa est remplacée par la phrase suivante : « Cette audition est de droit lorsque le mineur en fait la demande. »</p>	<p>Sans modification</p>
<p>L'audition du mineur ne lui confère pas la qualité de partie à la procédure.</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Code de l'action sociale et des familles</p> <p>Art. L. 226-3. - Le président du conseil général met en place, après concertation avec le représentant de l'Etat dans le département, un dispositif permettant de recueillir en permanence les informations relatives aux mineurs maltraités et de répondre aux situations d'urgence, selon des modalités définies en liaison avec l'autorité judiciaire et les services de l'Etat dans le département.</p> <p>L'ensemble des services et établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs maltraités participent à cette coordination. Le président du conseil général peut, dans les mêmes conditions, requérir la collaboration des professionnels et des associations concou-</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 5</p> <p>Le chapitre VI du titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :</p> <p>I. - Il est inséré, après l'article L. 226-2, un article L. 226-2-1 ainsi rédigé :</p> <p style="padding-left: 2em;">« Art. L. 226-2-1. - Sans préjudice des dispositions du II de l'article L. 226-4, les personnes qui mettent en oeuvre la politique de protection de l'enfance définie à l'article L. 112-3 ainsi que celles qui lui apportent leur concours transmettent dans les meilleurs délais au président du conseil général ou au responsable désigné par lui, conformément aux dispositions de l'article L. 226-3, toute information préoccupante sur un mineur en danger ou risquant de l'être, au sens de l'article 375 du code civil. Cette transmission a pour but de permettre d'évaluer sa situation et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier. Le père, la mère, toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur en sont préalablement informés, selon des modalités adaptées, sauf si cette information est contraire à l'intérêt de l'enfant. »</p> <p>II. - L'article L. 226-3 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p style="padding-left: 2em;">« Art. L. 226-3. - 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. Le représentant de l'État et l'autorité judiciaire lui apportent leur concours.</p> <p style="padding-left: 2em;">« Des protocoles sont établis à cette fin entre le président du conseil général, le représentant de l'État dans le département et l'autorité judiciaire en vue de centraliser le recueil des informations préoccupantes au sein d'une cellule opérationnelle de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 5</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>I. - Alinéa sans modification</p> <p style="padding-left: 2em;">« Art. L. 226-2-1. - Sans ...</p> <p style="padding-left: 2em;">... civil. Lorsque cette information est couverte par le secret professionnel, sa transmission est assurée dans le respect des dispositions de l'article L. 221-6-1. Cette transmission ...</p> <p>... l'enfant. »</p> <p>II. - Alinéa sans modification</p> <p style="padding-left: 2em;">« Art. L. 226-3. - Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>rant à la protection de l'enfance et de la famille.</p> <p>La collecte, la conservation et l'utilisation de ces informations ne peuvent être effectuées que pour assurer les missions prévues au 5° de l'article L. 221-1.</p>	<p>« Après évaluation, les informations individuelles font, si nécessaire, l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire.</p> <p>« Les services publics, ainsi que les établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs en danger ou qui risquent de l'être, participent au dispositif départemental.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Art. L. 226-4. - Lorsqu'un mineur est victime de mauvais traitements ou lorsqu'il est présumé l'être, et qu'il est impossible d'évaluer la situation ou que la famille refuse manifestement d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance, le président du conseil général avise sans délai l'autorité judiciaire et, le cas échéant, lui fait connaître les actions déjà menées auprès du mineur et de la famille concernés.</p>	<p>« Les informations mentionnées au premier alinéa ne peuvent être collectées, conservées et utilisées que pour assurer les missions prévues au 5° de l'article L. 221-1. Elles sont transmises sous forme anonyme, à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance prévu à l'article L. 226-3-1 et à l'observatoire national de l'enfance en danger prévu à l'article L. 226-6. La nature et les modalités de transmission de ces informations sont fixées par décret. »</p> <p>III. - L'article L. 226-4 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. L. 226-4. - I. - Le président du conseil général avise sans délai le procureur de la République :</p> <p>« 1° Lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article 375 du code civil et que les actions mentionnées aux articles L. 222-3, L. 222-4-2 et au 1° de l'article L. 222-5 ne permettent pas de remédier à la situation ;</p> <p>« 2° Lorsqu'un mineur est présumé être en situation de danger au sens de l'article 375 du code civil et qu'il est impossible d'évaluer cette situation, ou que la famille refuse manifestement d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance ou qu'elle est dans l'impossibilité de collaborer avec le service.</p> <p>« Le président du conseil général fait connaître au procureur de la République les actions déjà menées, le cas échéant, auprès du mineur et de la famille intéressés.</p>	<p>... départemental. <i>Le président du conseil général peut requérir la collaboration d'associations concourant à la protection de l'enfance.</i></p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>III. - Alinéa sans modification</p> <p>« Art. L. 226-4. - I. - Alinéa sans modification</p> <p>« 1° Non modifié</p> <p>« 2° Non modifié</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« Le procureur de la République informe dans les meilleurs délais le pré-</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 226-5. - Le président du conseil général informe les personnes qui lui ont communiqué des informations dont elles ont eu connaissance à l'occasion de l'exercice de leur activité professionnelle des suites qui leur ont été données.</p> <p>.....</p>	<p>« II. - Toute personne travaillant au sein des organismes mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 226-3 qui avise directement le procureur de la République de la situation d'un mineur en danger adresse une copie de cette transmission au président du conseil général. Lorsque le procureur a été avisé par une autre personne, il apprécie la nécessité de transmettre au président du conseil général les informations relatives au signalement dont il a été destinataire. »</p>	<p><i>sident du conseil général des suites qui ont été données à sa saisine.</i></p> <p>« II. - Toute ...</p> <p>... personne, il <i>transmet</i> au président ...</p> <p>... destina- taire. »</p>
<p>Code civil</p>	<p>Article 6</p>	<p>Article 6</p>
<p>Art. 375. - Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel.</p> <p>.....</p>	<p>L'article 375 du code civil est ainsi modifié :</p> <p>1° Au premier alinéa les mots : « ou de son développement » sont insérés après le mot : « éducation » ;</p> <p>2° Il est inséré, après la première phrase, une phrase ainsi rédigée : « Dans les cas où le ministère public a été avisé par le président du conseil général, il s'assure que la situation du mineur entre dans le champ d'application des dispositions de l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles. »</p>	<p>Sans modification</p>
<p>Code de l'action sociale et des familles</p>		
<p>Art. L. 221-6. - Toute personne participant aux missions du service de l'aide sociale à l'enfance est tenue au</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>secret professionnel sous les peines et dans les conditions prévues par les articles 226-13 et 226-14 du code pénal.</p> <p>Elle est tenue de transmettre sans délai au président du conseil général ou au responsable désigné par lui toute information nécessaire pour déterminer les mesures dont les mineurs et leur famille peuvent bénéficier, et notamment toute information sur les situations de mineurs susceptibles de relever du chapitre VI du présent titre.</p> <p>L'article 226-13 du code pénal n'est pas applicable aux personnes qui transmettent des informations dans les conditions prévues par l'alinéa précédent ou dans les conditions prévues par l'article L. 221-3 du présent code.</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>Le dernier alinéa de l'article L. 221-6 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Par exception à l'article 226-13 du code pénal, les personnes soumises au secret professionnel et participant à une mission de protection de l'enfance sont autorisées à partager entre elles des informations à caractère secret afin d'évaluer une situation individuelle, de déterminer et de mettre en oeuvre les actions de protection et d'aide dont les mineurs et leur famille peuvent bénéficier. Le partage des informations relatives à une situation individuelle est strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance. Le père, la mère, toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur sont préalablement informés, selon des modalités adaptées, sauf si cette information est contraire à l'intérêt de l'enfant.</p> <p>« L'article 226-13 du code pénal n'est pas applicable aux personnes qui transmettent des informations dans les conditions prévues par l'article L. 221-3 du présent code. »</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p><i>Après l'article L. 221-6 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 221-6-1 ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. L. 221-6-1. - Par ...</p> <p>... professionnel qui mettent en oeuvre la politique de protection de l'enfance définie à l'article L. 112-3 ou qui lui apportent leur concours sont autorisées ...</p> <p>... l'enfant.</p> <p>Alinéa supprimé</p>
	<p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>Il est inséré dans le code de l'action sociale et des familles, après l'article L. 226-3, un article L. 226-3-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 226-3-1. - Dans chaque département, un observatoire départemental de la protection de l'enfance, placé auprès du président du conseil général, a pour missions :</p> <p>« 1° De recueillir, d'examiner et d'analyser les données chiffrées relatives à l'enfance en danger dans le département, au regard notamment des informations anonymes transmises dans les</p>	<p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« Art. L. 226-3-1. - Alinéa sans modification</p> <p>« 1° Non modifié</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code civil</p> <p>Art. 375-3. - S'il est nécessaire de retirer l'enfant de son milieu actuel, le juge peut décider de le confier :</p> <p>1° A l'autre parent ;</p> <p>2° A un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance ;</p> <p>3° A un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé ;</p> <p>4° A un service départemental de l'aide sociale à l'enfance.</p> <p>.....</p>	<p>conditions prévues à l'article L. 226-3 ;</p> <p>« 2° D'être informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance, et assurée en application de l'article L. 312-8 ;</p> <p>« 3° De formuler des propositions et avis sur la mise en oeuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département.</p> <p>« L'observatoire départemental de la protection de l'enfance comprend notamment des représentants des services du conseil général, de l'autorité judiciaire dans le département, des autres services de l'État ainsi que de représentants de tout service et établissement dans ce département, qui participe ou apporte son concours à la protection de l'enfance. »</p> <p style="text-align: center;">Article 9</p> <p>I. - Les cinq premiers alinéas de l'article 375-3 du code civil sont remplacés par six alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Si la protection de l'enfant l'exige, le juge des enfants peut décider de le confier :</p> <p>« 1° A l'autre parent ;</p> <p>« 2° A un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance ;</p> <p>« 3° A un service départemental de l'aide sociale à l'enfance ;</p> <p>« 4° A un service ou à un établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ;</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>« 2° Non modifié</p> <p>« 2° bis (nouveau) De formuler des avis et de suivre la mise en oeuvre du schéma départemental prévu à l'article L. 312-5 en tant qu'il concerne les établissements et services mentionnés aux 1° et 4° du I de l'article L. 312-1 ;</p> <p>« 3° Non modifié</p> <p>« L'observatoire ...</p> <p>... l'Etat ainsi que <i>des</i> représentants ...</p> <p>... l'enfance et des représentants des associations concourant à la protection de l'enfance et de la famille. »</p> <p style="text-align: center;">Article 9</p> <p>I. - Non modifié</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. 375-4. - Dans les cas spécifiés aux 1°, 2° et 3° de l'article précédent, le juge peut charger, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert d'apporter aide et conseil à la personne ou au service à qui l'enfant a été confié ainsi qu'à la famille et de suivre le développement de l'enfant.</p>	<p>« 5° A un service ou un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé. »</p> <p>II. - A l'article 375-4 du code civil, les mots : « aux 1°, 2° et 3° » sont remplacés par les mots : « aux 1°, 2°, 4° et 5° ».</p>	<p>II. - Non modifié</p>
<p>Art. 375-9. - La décision confiant le mineur sur le fondement du 3° de l'article 375-3, à un établissement recevant des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux, est ordonnée après avis médical circonstancié d'un médecin extérieur à l'établissement, pour une durée ne pouvant excéder quinze jours.</p>	<p>III. - A l'article 375-9 du code civil, les mots : « du 3° » sont remplacés par les mots : « du 5° ».</p>	<p>III. - Non modifié</p>
<p>Code de l'action sociale et des familles</p>		
<p>Art. L. 222-5. - Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil général :</p>		
<p>3° Les mineurs confiés au service en application du 4° de l'article 375-3 du code civil, des articles 375-5, 377, 377-1, 380, 433 du même code ou du 4° de l'article 10 et du 4° de l'article 15 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;</p>	<p>IV.- Aux articles L. 222-5 et L. 223-3 du code de l'action sociale et des familles, les mots : « du 4° » sont remplacés par les mots : « du 3° ».</p>	<p>IV. - Aux articles L. 222-5 et L. 223-3 du code de l'action sociale et des familles, les mots : « du 4° de l'article 375-3 » sont remplacés par les mots : « du 3° de l'article 375-3 ».</p>
<p>Art. L. 223-3. - Pour l'application des décisions judiciaires prises en vertu du 4° de l'article 10, du 4° de l'article 15 et du deuxième alinéa de l'article 17 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, du 4° de l'article 375-3 et des articles 377 à 380 du code civil, le représentant légal du mineur donne son avis par écrit préalablement au choix du mode et du lieu de place-</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>ment et à toute modification apportée à cette décision.</p> <p>Art. L. 221-4. - Lorsqu'il est avisé par le juge des enfants d'une mesure d'assistance éducative prise en application des articles 375 à 375-8 du code civil, le président du conseil général lui communique les informations dont il dispose sur le mineur et sa situation familiale.</p>	<p>Article 10</p> <p>Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :</p> <p>I. - L'article L. 221-4 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Lorsqu'un enfant bénéficie d'une mesure prévue à l'article 375-2 ou aux 1°, 2°, 4° et 5° de l'article 375-3 du code civil, le président du conseil général peut se faire communiquer sur sa demande auprès du service désigné pour l'exercice de la mesure éducative, ou auprès de la personne, du service ou de l'établissement à qui a été confié l'enfant, toute information strictement nécessaire à l'accomplissement de sa mission de protection de l'enfance. Il en avise le père, la mère, toute personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur. »</p>	<p>Article 10</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>I. - Non modifié</p>
<p>Art. L. 223-5. - Sauf dans les cas où un enfant est confié au service par décision judiciaire, aucune mesure ne peut être prise pour une durée supérieure à un an. Elle est renouvelable dans les mêmes conditions.</p> <p>Le service présente chaque année à l'autorité judiciaire un rapport sur la situation de l'enfant qui lui a été confié par décision judiciaire.</p>	<p>II. - Le second alinéa de l'article L. 223-5 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Le service élabore chaque année un rapport sur la situation de l'enfant bénéficiant d'une ou plusieurs des prestations d'aide sociale à l'enfance prévues aux articles L. 222-3, L. 222-4-2 et L. 222-5. Ce rapport, établi après une évaluation pluridisciplinaire, porte notamment sur sa santé physique et psychique, son développement, sa scolarité, sa vie sociale, ses relations avec sa famille. Ce rapport est porté à la connaissance du père, de la mère, de toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou du tuteur.</p> <p>« Lorsque l'enfant est confié au service de l'aide sociale à l'enfance en application du 3° de l'article L. 222-5 et</p>	<p>II. - Alinéa sans modification</p> <p>« Le service élabore chaque année un rapport, <i>établi après évaluation pluridisciplinaire</i>, sur la situation ...</p> <p>... L. 222-5. Ce rapport est porté à la connaissance ...</p> <p>... tuteur.</p> <p>« Lorsque ...</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 223-1. - Toute personne qui demande une prestation prévue au présent titre ou qui en bénéficie est informée par les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance des conditions d'attribution et des conséquences de cette prestation sur les droits et obligations de l'enfant et de son représentant légal.</p> <p>Elle peut être accompagnée de la personne de son choix, représentant ou non une association, dans ses démarches auprès du service. Néanmoins, celui-ci a la possibilité de proposer également un entretien individuel dans l'intérêt du demandeur.</p>	<p>du 3° de l'article 375-3, ce rapport est transmis à l'autorité judiciaire, sans préjudice des dispositions de l'article 1199-1 du nouveau code de procédure civile. »</p> <p>TITRE III</p> <p>DISPOSITIFS D'INTERVENTION DANS UN BUT DE PROTECTION DE L'ENFANCE</p> <p>Article 11</p> <p>L'article L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles est complété par les dispositions suivantes :</p> <p>« Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent en outre aux démarches du père, de la mère, de toute autre personne exerçant l'autorité parentale et du tuteur, auprès des services et établissements accueillant les mineurs mentionnés aux 1° et 3° de l'article L. 222-5.</p> <p>« L'attribution d'une ou plusieurs prestations prévues au présent titre est précédée d'une évaluation de la situation prenant en compte l'état du mineur, la situation de la famille et les aides auxquelles elle peut faire appel dans son environnement.</p> <p>« Les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale établissent un document qui précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de leur mise en oeuvre. Il mentionne l'institution et la personne chargées d'assurer la cohérence et la continuité des interventions. Ce document est co-signé par le président du conseil général et les représentants légaux du mineur ainsi que par un responsable de chacun des organismes chargés de mettre en oeuvre les interventions. Il est porté à la connaissance du mineur et, pour l'application de</p>	<p>... judiciaire. »</p> <p>TITRE III</p> <p>DISPOSITIFS D'INTERVENTION DANS UN BUT DE PROTECTION DE L'ENFANCE</p> <p>Article 11</p> <p>Sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 222-3. - L'aide à domicile comporte, ensemble ou séparément :</p> <ul style="list-style-type: none">- l'action d'un technicien ou d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale ou d'une aide ménagère ;- l'intervention d'un service d'action éducative ;- le versement d'aides financières, effectué sous forme soit de secours exceptionnels, soit d'allocations mensuelles, à titre définitif ou sous condition de remboursement, éventuellement délivrés en espèces. <p>Art. L. 222-4. - Les secours et allocations mensuelles d'aide à domicile sont incessibles et insaisissables. Toutefois, à la demande du bénéficiaire, ils peuvent être versés à toute personne temporairement chargée de l'enfant.</p> <p>Lorsqu'un tuteur aux prestations sociales a été nommé, il reçoit de plein droit les allocations mensuelles d'aide à domicile.</p>	<p>l'article L. 223-3-1, transmis au juge.</p> <p>« Sur la base des informations dont il dispose, le président du conseil général veille à assurer le suivi et, dans la mesure du possible, la continuité des interventions mises en oeuvre pour un enfant et sa famille au titre de la protection de l'enfance. »</p> <p>Article 12</p> <p>I. - Le chapitre II du titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :</p> <p>1° Il est inséré à l'article L. 222-3, après le deuxième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« - un accompagnement en économie sociale et familiale ; » ;</p> <p>2° Le deuxième alinéa de l'article L. 222-4 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Lorsqu'un délégué aux prestations familiales a été nommé, il reçoit de plein droit des allocations mensuelles d'aide à domicile. »</p> <p>II. - Il est inséré dans le chapitre I^{er} du titre IX du code civil, après la section 2, une section 2-1 rédigée comme suit :</p> <p>« Section 2-1</p> <p>« Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial</p> <p>« Art. 375-9-1. - Lorsque les prestations familiales ne sont pas employées pour les besoins liés à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants et que l'accompagnement en économie sociale et familiale prévu à l'article L. 222-3 du code de l'action so-</p>	<p>Article 12</p> <p>I. - Non modifié</p> <p>II. - Alinéa sans modification</p> <p>« Section 2-1</p> <p>« Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial</p> <p>« Art. 375-9-1. - Lorsque ...</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code de la sécurité sociale</p> <p>Art. L. 552-6. - Dans le cas où les enfants donnant droit aux prestations familiales sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses ou lorsque le montant des prestations n'est pas employé dans l'intérêt des enfants, le juge des enfants peut ordonner que les prestations soient, en tout ou partie, versées à une personne physique ou morale qualifiée, dite tuteur aux prestations sociales.</p> <p>Les dispositions prévues au présent article ne sont pas applicables à la prime forfaitaire mentionnée au 8° de l'article L. 511-1.</p> <p>Art. L. 755-4. - Dans les départements mentionnés à l'article L. 751-1, lorsque les enfants donnant droit aux prestations familiales sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses ou lorsque le montant des prestations n'est pas employé dans l'intérêt des enfants, le versement des prestations</p>	<p>ciale et des familles n'apparaît pas suffisant, le juge des enfants peut ordonner qu'elles soient, en tout ou partie, versées à une personne qualifiée, dite délégué aux prestations familiales.</p> <p>« Ce délégué prend toutes décisions, en s'efforçant de recueillir l'adhésion des bénéficiaires des prestations familiales, pour améliorer les conditions de vie des enfants ; il exerce auprès de la famille une action éducative visant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations.</p> <p>« La liste des personnes habilitées à saisir le juge aux fins d'ordonner cette mesure d'aide est fixée par décret.</p> <p>« La décision fixe la durée de la mesure. Celle-ci ne peut excéder deux ans. Elle peut être renouvelée par décision motivée. »</p> <p>III. - Les articles L. 552-6 et L. 755-4 du code de la sécurité sociale sont ainsi rédigés :</p> <p>« Art. L. 552-6. - Dans le cadre de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial prévue à l'article 375-9-1 du code civil, le juge peut décider qu'une personne qualifiée, dite délégué aux prestations familiales, percevra tout ou partie des prestations familiales dues au bénéficiaire de la mesure.</p> <p>« Art. L. 755-4. - Dans le cadre de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial prévue à l'article 375-9-1 du code civil, le juge peut décider qu'une personne qualifiée, dite délégué aux prestations familiales, percevra tout ou partie des prestations familiales dues au bénéficiaire de la mesure. »</p>	<p>... personne <i>physique ou morale</i> qualifiée familiales. <i>Les dispositions précédentes ne sont pas applicables à la prime forfaitaire prévue au 8° de l'article 511-1 du code de la sécurité sociale.</i></p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>III. - Alinéa sans modification</p> <p>« Art. L. 552-6. - Alinéa sans modification</p> <p>« <i>La charge des frais de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial incombe à l'organisme débiteur des prestations familiales dues à la famille.</i></p> <p>« Art. L. 755-4. - Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur —	Texte du projet de loi —	Propositions de la Commission —
<p>peut, en tout ou partie, être effectué, non à l'allocataire, mais à une personne physique ou morale qualifiée, dite tuteur aux prestations familiales, suivant les modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.</p> <p>Art L. 167-3. - La charge des frais de tutelle incombe :</p> <p>1°) à l'organisme débiteur des prestations familiales dues à la famille placée sous tutelle ;</p> <p>.....</p>		<p><i>« La charge des frais de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial incombe à l'organisme débiteur des prestations familiales dues à la famille. »</i></p> <p><i>IV (nouveau). - Le deuxième alinéa (1°) de l'article L. 167-3 du code de la sécurité sociale est supprimé.</i></p>
Code de l'action sociale et des familles	<p>Article 13</p>	<p>Article 13</p>
	<p>I. - Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :</p> <p>1° Il est inséré après l'article L. 222-4-1 un article L. 222-4-2 ainsi rédigé :</p> <p><i>« Art. L. 222-4-2. - Sur décision du président du conseil général, le service de l'aide sociale à l'enfance accueille tout mineur, pendant tout ou partie de la journée, dans un lieu situé, si possible, à proximité de son domicile, afin de lui apporter ainsi que, si nécessaire à sa famille, un soutien éducatif. » ;</i></p>	<p>I. - Alinéa sans modification</p> <p>1° Non modifié</p>
<p>Art. L. 222-5. - Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil général :</p> <p>1° Les mineurs qui ne peuvent provisoirement être maintenus dans leur milieu de vie habituel ;</p> <p>.....</p>	<p>2° L'article L. 222-5 est modifié ainsi qu'il suit :</p> <p>- le 1° est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p><i>« 1° Les mineurs qui ne peuvent demeurer provisoirement dans leur milieu de vie habituel et dont la situation requiert un accueil à temps complet ou partiel, modulable selon leurs besoins, ainsi que les mineurs rencontrant des difficultés particulières nécessitant un accueil spécialisé, familial ou dans un établissement ou dans un service tel que prévu au 12° du I de l'article L. 312-1 ; » ;</i></p>	<p>2° Non modifié</p>
<p>4° Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique.</p> <p>.....</p>	<p>- le 4° du même article est complété par une phrase ainsi rédigée : <i>« Ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les établissements qui accueillent ces femmes organisent des dispositifs visant à préserver ou à restaurer des re-</i></p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 223-2. - Sauf si un enfant est confié au service par décision judiciaire ou s'il s'agit de prestations en espèces, aucune décision sur le principe ou les modalités de l'admission dans le service de l'aide sociale à l'enfance ne peut être prise sans l'accord écrit des représentants légaux ou du représentant légal du mineur ou du bénéficiaire lui-même s'il est mineur émancipé.</p> <p>En cas d'urgence et lorsque les représentants légaux ou le représentant légal sont dans l'impossibilité de donner leur accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République. Si, à l'issue d'un délai de cinq jours, l'enfant n'a pu être remis à sa famille ou si le représentant légal n'a pas donné son accord à l'admission de l'enfant dans le service, ce dernier saisit l'autorité judiciaire.</p> <p>.....</p>	<p>lations avec le père de l'enfant, lorsque celles-ci sont conformes à l'intérêt de celui-ci. » ;</p> <p>3° Il est inséré à l'article L. 223-2, après le deuxième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« En cas de danger immédiat ou de suspicion de danger immédiat, le service peut, pendant une durée maximale de soixante-douze heures, accueillir le mineur, sous réserve d'en informer sans délai les parents, toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur ainsi que le procureur de la République. » ;</p>	<p>3° <i>Le deuxième alinéa de l'article L. 223-2 est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :</i></p> <p><i>« En cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République.</i></p> <p><i>« Si le représentant légal est en mesure de donner son accord mais le refuse, le service saisit l'autorité judiciaire en vue de l'application des dispositions de l'article 375-5 du code civil.</i></p> <p><i>« Si, dans le cas prévu au deuxième alinéa, l'enfant n'a pas pu être remis à sa famille ou le représentant légal n'a pas pu ou a refusé de donner son accord dans un délai de cinq jours, le service saisit également l'autorité judiciaire en vue de l'application des dispositions de l'article 375-5 du code civil ;</i></p> <p><i>« En cas de danger immédiat ou de suspicion de danger immédiat concernant un mineur ayant abandonné le domicile familial, le service peut, pendant une durée maximale de soixante-douze heures, accueillir le mineur, sous réserve d'en informer sans délai les parents, toute autre personne</i></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code civil</p> <p>Art. 375-2.- Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre. Cette personne ou ce service est chargé de suivre le développement de l'enfant et d'en faire rapport au juge périodiquement.</p> <p>.....</p>	<p>4° Il est inséré après l'article L. 223-3 un article L. 223-3-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 223-3-1. - Si l'enfant est confié au service départemental de l'aide sociale à l'enfance en application du 3° de l'article 375-3 du code civil, le juge fixe la nature et la fréquence des droits de visite et d'hébergement et peut décider que leurs conditions d'exercice sont déterminées conjointement entre le service et les parents dans le cadre du document prévu à l'article L. 223-1. Ce document lui est adressé. Il est saisi de tout désaccord. »</p> <p>II. - Le code civil est ainsi modifié :</p> <p>1° Il est inséré après le premier alinéa de l'article 375-2 un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Ce service peut être spécialisé pour prendre des mesures éducatives permettant l'hébergement exceptionnel ou périodique du mineur. Le service informe sans délai de cet hébergement les parents ou les représentants légaux du mineur ainsi que le juge des enfants. » ;</p>	<p><i>exerçant l'autorité parentale ou le tuteur, ainsi que le procureur de la République. Si, au terme de ce délai, le retour de l'enfant dans sa famille n'a pas pu être organisé, une procédure d'admission à l'aide sociale à l'enfance ou, à défaut d'accord des parents ou du représentant légal, une saisine de l'autorité judiciaire est engagée. » ;</i></p> <p>4° Non modifié</p> <p>II. - Alinéa sans modification</p> <p>1° Alinéa sans modification</p> <p><i>« Lorsqu'il confie un mineur à un service mentionné au premier alinéa, il peut autoriser ce dernier à assurer un hébergement exceptionnel ou périodique. Chaque fois qu'il héberge le mineur en vertu de cette habilitation, le service en informe sans délai ses parents ou ses représentants légaux ainsi que le juge des enfants et le président du conseil général. Le juge est saisi de tout désaccord concernant cet hébergement. » ;</i></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Art. 375-3. - Toutefois, lorsqu'une requête en divorce a été présentée ou un jugement de divorce rendu entre les père et mère, ces mesures ne peuvent être prises que si un fait nouveau de nature à entraîner un danger pour le mineur s'est révélé postérieurement à la décision statuant sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale ou confiant l'enfant à un tiers. Elles ne peuvent faire obstacle à la faculté qu'aura le juge aux affaires familiales de décider, par application de l'article 373-3, à qui l'enfant devra être confié. Les mêmes règles sont applicables à la séparation de corps.	2° Il est inséré au dernier alinéa de l'article 375-3, après les mots : « jugement de divorce rendu entre les père et mère », les mots : « ou lorsqu'une requête en vue de statuer sur la résidence et les droits de visite afférents à un enfant a été présentée ou une décision rendue entre les père et mère, » ;	2° Non modifié
Art. 375-4. - Dans tous les cas, le juge peut assortir la remise de l'enfant des mêmes modalités que sous l'article 375-2, deuxième alinéa. Il peut aussi décider qu'il lui sera rendu compte périodiquement de la situation de l'enfant.		<i>2° bis (nouveau) Dans le second alinéa de l'article 375-4, le mot : « deuxième » est remplacé par le mot : « troisième ».</i>
Art. 375-5. - A titre provisoire mais à charge d'appel, le juge peut, pendant l'instance, soit ordonner la remise provisoire du mineur à un centre d'accueil ou d'observation, soit prendre l'une des mesures prévues aux articles 375-3 et 375-4. En cas d'urgence, le procureur de la République du lieu où le mineur a été trouvé a le même pouvoir, à charge de saisir dans les huit jours le juge compétent, qui maintiendra ou rapportera la mesure.	3° Le second alinéa de l'article 375-5 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Si la situation de l'enfant le permet, le procureur de la République fixe la nature et la fréquence du droit de correspondance, de visite et d'hébergement des parents, sauf à les réserver si l'intérêt de l'enfant l'exige. » ;	3° Non modifié
Art. 375-7. - Les père et mère dont l'enfant a donné lieu à une mesure d'assistance éducative, conservent sur lui leur autorité parentale et en exercent tous les attributs qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la me-	4° L'article 375-7 est ainsi rédigé : « Art. 375-7. - Les père et mère de l'enfant bénéficiant d'une mesure d'assistance éducative continuent à exercer tous les attributs de l'autorité parentale qui ne sont pas inconciliables avec cette mesure. Ils ne peuvent, pen-	4° Alinéa sans modification « Art. 375-7. - Alinéa sans modification

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>sure. Ils ne peuvent émanciper l'enfant sans autorisation du juge des enfants, tant que la mesure d'assistance éducative reçoit application.</p> <p>S'il a été nécessaire de placer l'enfant hors de chez ses parents, ceux-ci conservent un droit de correspondance et un droit de visite. Le juge en fixe les modalités et peut même, si l'intérêt de l'enfant l'exige, décider que l'exercice de ces droits, ou de l'un d'eux, sera provisoirement suspendu. Le juge peut indiquer que le lieu de placement de l'enfant doit être recherché afin de faciliter, autant que possible, l'exercice du droit de visite par le ou les parents.</p>	<p>dant la durée de cette mesure, émanciper l'enfant sans autorisation du juge des enfants.</p> <p>« Sans préjudice des dispositions de l'article 373-4 et des dispositions particulières autorisant un tiers à accomplir un acte non usuel sans l'accord des détenteurs de l'autorité parentale, le juge des enfants peut, pour les cas qu'il détermine, autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à exercer un acte relevant de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale, mettant en danger l'enfant, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de ce refus ou de cette négligence.</p> <p>« Le lieu d'accueil de l'enfant doit être recherché dans l'intérêt de celui-ci et afin de faciliter l'exercice du droit de visite et d'hébergement par le ou les parents.</p> <p>« S'il a été nécessaire de confier l'enfant à une personne ou un établissement, ses parents conservent un droit de correspondance ainsi qu'un droit de visite et d'hébergement. Le juge en fixe les modalités et peut, si l'intérêt de l'enfant l'exige, décider que l'exercice de ces droits, ou de l'un d'eux, sera provisoirement suspendu. Il peut également décider que le droit de visite du ou des parents ne pourra être exercé qu'en présence d'un tiers désigné par l'établissement ou le service à qui l'enfant est confié.</p> <p>« Si la situation de l'enfant le permet, le juge fixe la nature et la fréquence des droits de visite et d'hébergement et peut décider que leurs conditions d'exercice seront déterminées conjointement entre les titulaires de l'autorité parentale et la personne, le service ou l'établissement à qui l'enfant est confié, dans un document qui lui est alors transmis. Il est saisi en cas de désaccord.</p> <p>« Le juge peut décider des modalités de l'accueil de l'enfant, en considé-</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p>« Le ...</p> <p>... parents <i>et, le cas échéant, le maintien de ses liens avec ses frères et sœurs.</i></p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur —	Texte du projet de loi —	Propositions de la Commission —
Code de l'action sociale et des familles	ration de l'intérêt de celui-ci. »	
Art. L. 312-1. - I. - Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après :		
II. - Les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des établissements et services relevant des catégories mentionnées au présent article, à l'exception du 12° du I, sont définies par décret après avis de la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale.	Article 14	Article 14
Les établissements mentionnés aux 1°, 2°, 6° et 7° du I s'organisent en unités de vie favorisant le confort et la qualité de séjour des personnes accueillies, dans des conditions et des délais fixés par décret.	Le II de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :	Sans modification
	1° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	
.....	« Les établissements et services mentionnés au 1° du I s'organisent pour que les mineurs et les majeurs de moins de vingt-et-un ans soient accueillis dans des unités de vie distinctes en fonction des motifs ayant justifié leur prise en charge et de leur situation personnelle. » ;	
	2° Au deuxième alinéa, après les mots : « unité de vie favorisant le confort », sont insérés les mots : « , la sécurité ».	
Code de l'éducation	Article 15	Article 15
Art. L. 542-1. - Les médecins, ainsi que l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les enseignants et les personnels de la police nationale et de la gendarmerie reçoivent une formation initiale et continue propre à leur permettre de répondre aux cas d'enfants maltraités et de prendre les mesures nécessaires de prévention et de protection qu'ils appellent. Cette forma-	I. - L'article L. 542-1 du code de l'éducation est ainsi rédigé :	I. - Alinéa sans modification
	« Art. L. 542-1. - Les médecins, l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les personnels enseignants, les personnels de la police nationale, des polices municipales et de la gendarmerie nationale reçoivent une formation initiale et continue dans le domaine de la protection de l'enfance en danger. Cette formation est dispensée dans des conditions fixées par voie ré-	« Art. L. 542-1. - Les ensei- gnants, les personnels d'animation sportive, culturelle et de loisir, les personnels de la police nationale continue, en partie commune aux différentes professions et institutions, dans le domaine ...

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>tion est dispensée dans les conditions fixées par voie réglementaire.</p>	<p>glementaire. »</p>	<p>... réglementaire. »</p>
<p>Code de l'action sociale et des familles</p>		
<p>Art. L. 226-12. - Les règles relatives à la formation à la prévention des mauvais traitements sont fixées par les dispositions de l'article L. 542-1 du code de l'éducation ci-après reproduites :</p>	<p>II. - À l'article L. 226-12 du code de l'action sociale et des familles, les mots : « formation à la prévention des mauvais traitements » sont remplacés par les mots : « formation sur la protection de l'enfance ».</p>	<p>II. - <i>L'article L. 226-12 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :</i> « Art. L. 226-12. - Les règles relatives à la formation sur la protection de l'enfance sont fixées par les dispositions de l'article L. 542-1 du code de l'éducation. »</p>
<p>« Les médecins, ainsi que l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les enseignants et les personnels de la police nationale et de la gendarmerie reçoivent une formation initiale et continue propre à leur permettre de répondre aux cas d'enfants maltraités et de prendre les mesures nécessaires de prévention et de protection qu'ils appellent. Cette formation est dispensée dans les conditions fixées par voie réglementaire. »</p>		
	<p>III. - Il est inséré dans le code de l'action sociale et des familles, après l'article L. 226-12, un article L. 226-12-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 226-12-1. - Les cadres territoriaux qui, par délégation du président du conseil général, prennent des décisions relatives à la protection de l'enfance et fixent les modalités de leur mise en oeuvre, doivent avoir suivi une formation adaptée à l'exercice de ces missions. Cette formation est dispensée dans des conditions fixées par voie réglementaire. »</p>	<p>III. - Alinéa sans modification</p> <p>« Art. L. 226-12-1. - Les ...</p> <p>... missions <i>et en partie commune aux différentes professions et institutions.</i> Cette formation réglementaire. »</p>
	<p>Article 16</p>	<p>Article 16</p>
	<p>Les dispositions de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de l'article 14 de la présente loi, doivent être mises en oeuvre dans un délai maximum de deux ans pour les établissements et services existant à la date de sa publication.</p>	<p>Les ...</p> <p>... maximum de <i>trois</i> ans publication.</p>

Textes en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Propositions de la Commission

—

Article additionnel après l'article 16

Les charges résultant, pour les départements, de la mise en œuvre de la présente loi sont compensées dans des conditions déterminées par la loi de finances.