

CONCOURS DE RÉDACTEUR TERRITORIAL 2009

Spécialité Administration Générale

Mercredi 16 septembre 2009

Concours INTERNE

Epreuve écrite d'admissibilité

Note administrative à partir d'un dossier portant sur le domaine suivant :

L'action sociale des collectivités territoriales

Durée : 3 h 00

Coefficient 4

CONSIGNES AUX CANDIDATS

IMPORTANT :

- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature, ni paraphe, ni le nom d'une collectivité existante ou fictive, autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier.
 - Seule l'utilisation de stylo bleu ou noir est autorisée. L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire, souligner ou surligner, sera considérée comme signe distinctif.
 - Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.
 - Le non respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
-

Nombre de pages du sujet : 25 (y compris les pages de garde)

Sujet :

Le législateur a redéfini récemment la loi sur la protection de l'enfance. Soucieuse de s'appropriier les nouvelles dispositions du texte législatif, la responsable du pôle départemental famille/enfance vous demande de rédiger une note portant sur les différentes implications du département dans le dispositif de la protection de l'enfance, tout en y incluant les limites de cette loi.

LISTE DES DOCUMENTS :

DOCUMENT n°1 : Extraits de la loi n°2007-293 du 5 mars 2007, réformant la protection de l'enfance.
(9 pages)

DOCUMENT n°2 : Actualités Sociales Hebdomadaires n°2502 - Extraits portant sur la loi réformant la protection de l'enfance – 06 avril 2007
(6 pages)

DOCUMENT n°3 : Extrait de la note d'étape sur la protection de l'enfance. Rapport Bloche-Pécresse – Juin 2005.
(1 page)

DOCUMENT n°4 : Actualités Sociales Hebdomadaires n°2535 - Des problématiques récurrentes – Décembre 2007.
(1 page)

DOCUMENT n°5 : « Les enfants : les oubliés de la politique du gouvernement. L'an II de la réforme de la protection de l'enfance. » Site internet : www.rosenczveig.com – 28 mars 2009.
(4 pages)

DOCUMENT n°6 : Extrait du dossier réalisé sur la protection de l'enfance – La Gazette des Communes, des départements, des régions n°1892 – 25 juin 2007.
(2 pages)

Document 1

EXTRAITS de la LOI n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la Protection de l'enfance
– Texte complété – Avril 2007 – OASIS – Le portail du Travail social – www.travail-social.com

TITRE Ier MISSIONS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Article 1-

I. - Le chapitre II du titre Ier du livre Ier du code de l'action sociale et des familles est complété par deux articles L. 112-3 et L. 112-4 ainsi rédigés :

« 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. La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge.

« Art. L. 112-4. - L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant. »

II. - Après le 2° de l'article L. 123-1 du même code, il est inséré un 3° ainsi rédigé :

« 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 ;

3° Le service de protection maternelle et infantile mentionné à l'article L. 2112-1 du code de la santé publique.

Le département organise ces services sur une base territoriale. »

III. - L'article L. 2112-1 du code de la santé publique est ainsi modifié :

« Art. L. 2112-1. - Les compétences dévolues au département par le 1° de l'article L. 1423-1 et par l'article L. 2111-2 sont exercées, sous l'autorité et la responsabilité du président du conseil général, par le service départemental de protection maternelle et infantile qui est un service non personnalisé du département.

Ce service est dirigé par un médecin et comprend des personnels qualifiés notamment dans les domaines médical, paramédical, social et psychologique. Les exigences de qualification professionnelle de ces personnels sont fixées par voie réglementaire. »

IV. - L'article L. 2112-2 du même code est ainsi modifié :

« Art. L. 2112-2. - Le président du conseil général a pour mission d'organiser :

1° Des consultations prénuptiales, prénatales et postnatales et des actions de prévention médico-sociale en faveur des femmes enceintes ;

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 de santé pour les enfants âgés de trois à quatre ans, notamment en école maternelle ;

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 ;

4° Des actions médico-sociales préventives à domicile pour les femmes enceintes notamment des actions d'accompagnement si celles-ci apparaissent nécessaires lors d'un entretien systématique psychosocial réalisé au cours du quatrième mois de grossesse, et pour 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 ;

4° bis Des actions médico-sociales préventives et de suivi assurées, à la demande ou avec l'accord des intéressées et en liaison avec le médecin traitant ou les services hospitaliers, pour les parents en période post-natale, à la maternité, à domicile, notamment dans les jours qui suivent le retour à domicile ou lors de consultations ;

5° Le recueil d'informations en épidémiologie et en santé publique, ainsi que le traitement de ces informations et en particulier de celles qui figurent sur les documents mentionnés par l'article L. 2132-2 ;

6° L'édition et la diffusion des documents mentionnés par les articles L. 2121-1, L. 2122-2, L. 2132-1 et L. 2132-2 ;

Document 1

7° Des actions de formations destinées à aider dans leurs tâches éducatives les assistantes maternelles accueillant des mineurs à titre non permanent.

En outre, le conseil général doit participer aux actions de prévention et de prise en charge des mineurs en danger ou qui risquent de l'être dans les conditions prévues au sixième alinéa (5°) de l'article 40 et aux articles 66 à 72 du code de la famille et de l'aide sociale.

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 des troubles d'ordre physique, psychologique, sensoriel et de l'apprentissage. Il oriente, le cas échéant, l'enfant vers les professionnels de santé et les structures spécialisées. »

V. - L'article L. 541-1 du code de l'éducation est ainsi rédigé :

« Art. L. 541-1. - Au cours de leurs sixième, neuvième, douzième et quinzième 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.

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.

A l'occasion de la visite de la sixième année, un dépistage des troubles spécifiques du langage et de l'apprentissage est organisé. Les médecins de l'éducation nationale travaillent en lien avec l'équipe éducative, les professionnels de santé et les parents, afin que, pour chaque enfant, une prise en charge et un suivi adaptés soient réalisés suite à ces visites.

Le ministère de la santé détermine, par voie réglementaire, pour chacune des visites obligatoires, le contenu de l'examen médical de prévention et de dépistage.

Des examens médicaux périodiques sont également effectués pendant tout le cours de la scolarité et le suivi sanitaire des élèves est exercé avec le concours d'un service social et, dans les établissements du second degré, de l'infirmière qui leur est affectée.

Les visites obligatoires des neuvième, douzième et quinzième années sont assurées pour la moitié au moins de la classe d'âge concernée dans un délai de trois ans et, pour toute la classe d'âge concernée, dans un délai de six ans à compter de la publication de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. » (...)

Article 3

Le titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° L'article L. 221-1 est ainsi modifié :

« Art. L. 221-1. - Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :

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 physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre.

2° 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, notamment celles visées au 2° de l'article L.121-2 ;

3° Mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs mentionnés au 1° du présent article ;

4° Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal ;

5° Mener, notamment à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des actions de prévention des situations de danger à l'égard des mineurs et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, 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 ;

6° Veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur.

Pour l'accomplissement de ses missions, et sans préjudice de ses responsabilités vis-à-vis des enfants qui lui sont confiés, le service de l'aide sociale à l'enfance peut faire appel à des organismes publics ou privés habilités dans les conditions prévues aux articles L.313-8, L. 313-8-1 et L. 313-9 ou à des personnes physiques.

Document 1

Le service contrôle les personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement. »

2° L'intitulé du chapitre VI est ainsi rédigé :

« **Protection des mineurs en danger et recueil des informations préoccupantes** » ;

3° Dans le premier alinéa de l'article L. 226-2, le mot : « maltraités » est remplacé par les mots : « en danger ou qui risquent de l'être » :

« 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 en danger ou qui risquent de l'être ainsi que la publicité du dispositif de recueil d'informations prévu à l'article L. 226-3. »

Le président du conseil général peut faire appel aux associations concourant à la protection de l'enfance et de la famille pour participer aux actions d'information et de sensibilisation prévues à l'alinéa précédent. »

4° L'article L. 226-6 est ainsi modifié :

« 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 national, les missions d'observation, d'analyse et de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs en danger prévues au présent chapitre.

Le service d'accueil téléphonique répond, à tout moment, aux demandes d'information ou de conseil concernant les situations de mineurs en danger 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. L'Observatoire de l'enfance en danger contribue au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la protection de l'enfance, 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 mise en danger des mineurs et recense les pratiques de prévention ainsi que de dépistage et de prise en charge médico-sociale et judiciaire des mineurs en danger, 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. »

Article 4

Le deuxième alinéa de l'article L. 132-6 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

« 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 indiquer 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.

Les enfants qui ont été retirés de leur milieu familial par décision judiciaire durant une période d'au moins trente-six mois cumulés au cours des années de leur vie sont, sous réserve d'une décision contraire du juge aux affaires familiales, dispensés de droit de fournir cette aide. Cette dispense s'étend aux descendants des enfants susvisés.

La proportion de l'aide consentie par les collectivités publiques est fixée en tenant compte du montant de la participation éventuelle des personnes restant tenues à l'obligation alimentaire. La décision peut être révisée sur production par le bénéficiaire de l'aide sociale d'une décision judiciaire rejetant sa demande d'aliments ou limitant l'obligation alimentaire à une somme inférieure à celle qui avait été envisagée par l'organisme d'admission. La décision fait également l'objet d'une révision lorsque les débiteurs d'aliments ont été condamnés à verser des arrérages supérieurs à ceux qu'elle avait prévus. »

TITRE II AUDITION DE L'ENFANT ET LIENS ENTRE PROTECTION SOCIALE ET PROTECTION JUDICIAIRE DE L'ENFANCE

Article 8

La dernière phrase du premier alinéa de l'article 371-4 du code civil est ainsi rédigée :

« Art. 371-4. - L'enfant a le droit d'entretenir des relations personnelles avec ses ascendants. Seul l'intérêt de l'enfant peut faire obstacle à l'exercice de ce droit. Si tel est l'intérêt de l'enfant, le juge aux affaires familiales fixe les modalités des relations entre l'enfant et un tiers, parent ou non. »

Document 1

Article 9

L'article 388-1 du code civil est ainsi modifié :

« 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, lorsque son intérêt le commande, par la personne désignée par le juge à cet effet.

Cette audition est de droit lorsque le mineur en fait la demande. Lorsque le mineur refuse d'être entendu, le juge apprécie le bien-fondé de ce refus. 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.

L'audition du mineur ne lui confère pas la qualité de partie à la procédure.

Le juge s'assure que le mineur a été informé de son droit à être entendu et à être assisté par un avocat. »

Article 12

Le chapitre VI du titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 226-2, il est inséré un article L. 226-2-1 ainsi rédigé :

« 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 sans délai au président du conseil général ou au responsable désigné par lui, conformément à 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. Lorsque cette information est couverte par le secret professionnel, sa transmission est assurée dans le respect de l'article L. 226-2-2 du présent code. Cette transmission a pour but de permettre d'évaluer la situation du mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier. Sauf intérêt contraire de l'enfant, le père, la mère, toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur sont préalablement informés de cette transmission, selon des modalités adaptées »;

2° L'article L. 226-3 est ainsi rédigé :

« 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'Etat et l'autorité judiciaire lui apportent leur concours.

Des protocoles sont établis à cette fin entre le président du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département, les partenaires institutionnels concernés et l'autorité judiciaire en vue de centraliser le recueil des informations préoccupantes au sein d'une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations. Après évaluation, les informations individuelles font, si nécessaire, l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire.

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. Le président du conseil général peut requérir la collaboration d'associations conconrnt à la protection de l'enfance.

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. » ;

3° L'article L. 226-4 est ainsi rédigé :

« Art. L. 226-4. - L - Le président du conseil général avise sans délai le procureur de la République lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article 375 du code civil et :

1° Qu'il a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs actions mentionnées aux articles L.222-3 et L. 222-4-2 et au 1° de l'article L. 222-5, et que celles-ci n'ont pas permis de remédier à la situation ;

2° Que, bien que n'ayant fait l'objet d'aucune des actions mentionnées au 1°, celles-ci ne peuvent être mises en place en raison du refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance ou de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service.

Il avise également sans délai le procureur de la République lorsqu'un mineur est présumé être en situation de danger au sens de l'article 375 du code civil mais qu'il est impossible d'évaluer cette situation.

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.

Document 1

Le procureur de la République informe dans les meilleurs délais le président du conseil général des suites qui ont été données à sa saisine.

II. - Toute personne travaillant au sein des organismes mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 226-3 qui avise directement, du fait de la gravité de la situation, 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 transmet au président du conseil général les informations qui sont nécessaires à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance confiée à ce dernier et il informe cette personne des suites réservées à son signalement, dans les conditions prévues aux articles 40-1 et 40-2 du code de procédure pénale. » ;

», sont insérés les mots : « ou d'un mandat électif ».

« 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 ou d'un mandat électif des suites qui leur ont été données.

Sur leur demande, il fait savoir aux autres personnes l'ayant informé si une suite a été donnée.

En cas de saisine de l'autorité judiciaire, il en informe par écrit les parents de l'enfant ou son représentant légal. »

Article 13

Dans les deux ans suivant la promulgation de la présente loi, le Parlement est saisi par le Gouvernement d'un bilan de la mise en oeuvre de la cellule opérationnelle départementale qui devra établir l'impact du nouveau dispositif, son évaluation qualitative et quantitative, ainsi que les coûts de sa mise en oeuvre par les départements et les compensations versées par l'Etat.

Article 14

L'article 375 du code civil est ainsi modifié :

« 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 ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. 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 de l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel.

Elles peuvent être ordonnées en même temps pour plusieurs enfants relevant de la même autorité parentale.

La décision fixe la durée de la mesure sans que celle-ci puisse, lorsqu'il s'agit d'une mesure éducative exercée par un service ou une institution, excéder deux ans. La mesure peut être renouvelée par décision motivée.

Cependant, lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale, une mesure d'accueil exercée par un service ou une institution peut être ordonnée pour une durée supérieure, afin de permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective et géographique dans son lieu de vie dès lors qu'il est adapté à ses besoins immédiats et à venir.

Un rapport concernant la situation de l'enfant doit être transmis annuellement au juge des enfants. »

Article 15

Après l'article L. 226-2 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article

L. 226-2-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 226-2-2. - Par exception à l'article 226-13 du code pénal, les personnes soumises au secret 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 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, le tuteur, l'enfant en fonction de son âge et de sa maturité sont préalablement informés, selon des modalités adaptées, sauf si cette information est contraire à l'intérêt de l'enfant. »

Article 16

Après l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article

L. 226-3-1 ainsi rédigé :

Document 1

« Art. L. 226-3-1. - Dans chaque département, un observatoire départemental de la protection de l'enfance, placé sous l'autorité du président du conseil général, a pour missions :

1° De recueillir, d'examiner et d'analyser les données relatives à l'enfance en danger dans le département, au regard notamment des informations anonymes transmises dans les conditions prévues à l'article L. 226-3. Ces données sont ensuite adressées par chaque département à l'Observatoire national de l'enfance en danger ;

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 ;

3° 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, et de formuler des avis ;

4° De formuler des propositions et avis sur la mise en oeuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département.

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 et des autres services de l'Etat ainsi que des représentants de tout service et établissement dans ce département qui participe ou apporte son concours à la protection de l'enfance, et des représentants des associations concourant à la protection de l'enfance et de la famille. « L'observatoire départemental de la protection de l'enfance établit des statistiques qui sont portées à la connaissance de l'assemblée départementale et transmises aux représentants de l'Etat et de l'autorité judiciaire. »

Article 17

I. - Le code civil est ainsi modifié :

1° Les cinq premiers alinéas de l'article 375-3 sont remplacés par six alinéas ainsi rédigés :

« Art. 375-3. - Si la protection de l'enfant l'exige, le juge des enfants peut décider de le confier :

1° A l'autre parent ;

2° A un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance ;

3° A un service départemental de l'aide sociale à l'enfance ;

4° A un service ou à un établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ou suivant toute autre modalité de prise en charge ;

5° A un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé.

Toutefois, lorsqu'une requête en divorce a été présentée ou un jugement de divorce rendu entre les père et mère 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, 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. » (...)

Article 18

Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° L'article L. 221-4 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 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.

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 organise, sans préjudice des prérogatives de l'autorité judiciaire, entre les services du département et les services chargés de l'exécution de la mesure, les modalités de coordination en amont, en cours et en fin de mesure, aux fins de garantir la continuité et la cohérence des actions menées. Le service qui a été chargé de l'exécution de la mesure transmet au président du conseil général un rapport circonstancié sur la situation et sur l'action ou les actions déjà menées. Il en avise, sauf en cas de danger pour l'enfant, le père, la mère, toute personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur. »

2° Le second alinéa de l'article L. 223-5 est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« 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.

Le service élabore au moins une fois par an un rapport, établi après une évaluation pluridisciplinaire, sur la situation de tout enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative.

Lorsque l'enfant est confié au service de l'aide sociale à l'enfance en application du 3° de l'article L. 222-5 du présent code et du 3° de l'article 375-3 du code civil, ce rapport est transmis à l'autorité judiciaire.

Document 1

Sans préjudice des dispositions relatives à la procédure d'assistance éducative, le contenu et les conclusions de ce rapport sont portés à la connaissance du père, de la mère, de toute autre personne exerçant l'autorité parentale, du tuteur et du mineur, en fonction de son âge et de sa maturité. »

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

Article 19

L'article L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« 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. 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.

Le deuxième alinéa s'applique en outre aux démarches du père, de la mère, de toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou du tuteur, auprès des services et établissements accueillant les mineurs mentionnés aux 1° et 3° de l'article L. 222-5.

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.

Les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale établissent un document intitulé "projet pour l'enfant" 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 cosigné 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 l'article L. 223-3-1, transmis au juge.

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. »

Article 21

Dans le 3° de l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles, la référence : « L. 552-6 du code de la sécurité sociale » est remplacée par la référence : « 375-9-1 du code civil ».

Article 22

I. - Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 222-4-1, il est inséré un article L. 222-4-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 222-4-2. - Sur décision du président du conseil général, le service de l'aide à l'enfance et les services habilités accueillent tout mineur, pendant tout ou partie de la journée, dans un lieu situé, si possible, à proximité de son domicile, afin de lui apporter un soutien éducatif, ainsi qu'un accompagnement à sa famille dans l'exercice de sa fonction parentale. » ;

2° L'article L. 222-5 est ainsi modifié :

« 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 :

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, en particulier de stabilité affective, 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 ;

2° Les pupilles de l'Etat remis aux services dans les conditions prévues aux articles L. 224-4, L. 224-5, L. 224-6 et L. 224-8 ;

3° Les mineurs confiés au service en application du 3° 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 ;

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. Ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les établissements ou services qui accueillent ces femmes organisent des dispositifs visant à préserver ou à restaurer des relations avec le père de l'enfant, lorsque celles-ci sont conformes à l'intérêt de celui-ci.

Document 1

Peuvent être également pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants. »

3° Le deuxième alinéa de l'article L. 223-2 est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :

« 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.

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.

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 de l'article 375-5 du code civil.

Si, dans le cas prévu au deuxième alinéa du présent article, 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 de l'article 375-5 du code civil.

En cas de danger immédiat ou de suspicion de danger immédiat concernant un mineur ayant abandonné le domicile familial, le service peut, dans le cadre des actions de prévention, 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. 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.

Pour toutes les décisions relatives au lieu et au mode de placement des enfants déjà admis dans le service, l'accord des représentants légaux ou du représentant légal est réputé acquis si celui-ci n'a pas fait connaître son opposition dans un délai de quatre semaines à compter du jour où il a reçu la notification de la demande du service, ou de six semaines à compter de la date d'envoi s'il n'a pas accusé réception de la notification.

Sous réserve des pouvoirs reconnus à l'autorité judiciaire, les mesures prises dans le cadre du présent chapitre ne peuvent en aucun cas porter atteinte à l'autorité parentale que détiennent le ou les représentants légaux de l'enfant, et notamment au droit de visite et au droit d'hébergement. »

4° Après l'article L. 223-3, il est inséré un article L. 223-3-1 ainsi rédigé :

« 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 des parents 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 du présent code. Ce document lui est adressé. Il est saisi de tout désaccord. »

II. - Le code civil est ainsi modifié :

1° Après le deuxième alinéa de l'article 373-2-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Art. 373-2-1. - Si l'intérêt de l'enfant le commande, le juge peut confier l'exercice de l'autorité parentale à l'un des deux parents.

L'exercice du droit de visite et d'hébergement ne peut être refusé à l'autre parent que pour des motifs graves.

Lorsque la continuité et l'effectivité des liens de l'enfant avec ce parent l'exigent, le juge aux affaires familiales peut organiser le droit de visite dans un espace de rencontre désigné à cet effet.

Ce parent conserve le droit et le devoir de surveiller l'entretien et l'éducation de l'enfant.

Il doit être informé des choix importants relatifs à la vie de ce dernier. Il doit respecter l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 371-2. »

2° L'article 373-2-9 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Art. 373-2-9. - En application des deux articles précédents, la résidence de l'enfant peut être fixée en alternance au domicile de chacun des parents ou au domicile de l'un d'eux.

A la demande de l'un des parents ou en cas de désaccord entre eux sur le mode de résidence de l'enfant, le juge peut ordonner à titre provisoire une résidence en alternance

dont il détermine la durée. Au terme de celle-ci, le juge statue définitivement sur la résidence de l'enfant en alternance au domicile de chacun des parents ou au domicile de l'un d'eux.

Lorsque la résidence de l'enfant est fixée au domicile de l'un des parents, le juge aux affaires familiales statue sur les modalités du droit de visite de l'autre parent. Ce droit de visite, lorsque l'intérêt de l'enfant le commande, peut être exercé dans un espace de rencontre désigné par le juge. »

Document 1

3° Après le premier alinéa de l'article 375-2, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 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.

Lorsqu'il confie un mineur à un service mentionné au premier alinéa, il peut autoriser ce dernier à lui assurer un hébergement exceptionnel ou périodique à condition que ce service soit spécifiquement habilité à cet effet. Chaque fois qu'il héberge le mineur en vertu de cette autorisation, 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.

Le juge peut aussi subordonner le maintien de l'enfant dans son milieu à des obligations particulières, telles que celle de fréquenter régulièrement un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé, le cas échéant sous régime de l'internat ou d'exercer une activité professionnelle. »

4° Dans la première phrase du dernier alinéa de l'article 375-3, après les mots : « jugement de divorce rendu entre les père et mère », sont insérés 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, » :

« Art. 375-3. - Si la protection de l'enfant l'exige, le juge des enfants peut décider de le confier :

1° A l'autre parent ;

2° A un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance ;

3° A un service départemental de l'aide sociale à l'enfance ;

4° A un service ou à un établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ou suivant toute autre modalité de prise en charge ;

5° A un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé. Toutefois, lorsqu'une requête en divorce a été présentée ou un jugement de divorce rendu entre les père et mère 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, 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. »

5° Dans la première phrase du second alinéa de l'article 375-4, le mot : « deuxième » est remplacé par le mot : « troisième » :

« Art. 375-3. - Dans les cas spécifiés aux 1°, 2°, 4° et 5° 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.

Dans tous les cas, le juge peut assortir la remise de l'enfant des mêmes modalités que sous l'article 375-2, troisième alinéa. Il peut aussi décider qu'il lui sera rendu compte périodiquement de la situation de l'enfant. »

6° Le second alinéa de l'article 375-5 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« 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, modifiera ou rapportera la mesure. 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. »

Document 2

Actualités Sociales Hebdomadaires - Numéro 2502 du 06/04/2007
LES POLITIQUES SOCIALES - Enfance - famille

La loi réformant la Protection de l'enfance (extraits)

Prévention - Recueil des informations - Signalement (Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007, J.O. du 6-03-07)

Nouvelle définition de la protection de l'enfance et de l'enfant en danger, recentrage des missions des acteurs, amélioration du signalement, reconnaissance du secret professionnel partagé et diversification des modes d'intervention : la loi du 5 mars 2007 réalise avant tout une réforme d'organisation des mécanismes de protection de l'enfance :

« Mettre fin, dans notre pays, aux situations encore si nombreuses où tant d'enfants souffrent en secret, en silence pendant des années sans que personne s'en aperçoive et leur vienne en aide », tel est, selon Philippe Bas, alors ministre-délégué à la famille, l'objectif central de la loi réformant la protection de l'enfance du 5 mars 2007 (J.O. Sén. [C.R.] n° 16 du 13-02-07, page 1352). Elaboré à partir de nombreux rapports préparatoires, ce texte a fait l'objet d'une concertation approfondie avec les professionnels du secteur et d'un large consensus et affiche trois grandes ambitions : améliorer la prévention, rationaliser la procédure de signalement et développer les modes de prise en charge des enfants tout en diversifiant les types d'intervention sociale. Cette réforme était jugée nécessaire et urgente, au regard notamment de l'augmentation du nombre de signalements d'enfants en danger. En 2005, selon l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), les conseils généraux ont signalé 97 000 enfants « en danger » - près de 7 mineurs sur 1 000 -, soit une hausse de 2 % par rapport à 2004. L'augmentation atteint 15 % en 5 ans.

Le ministre souhaite donc que la loi soit opérationnelle immédiatement. Aussi, le recours aux décrets d'application pour la mettre en oeuvre a-t-il été réduit au strict minimum. « La loi [...] s'appuiera non pas sur des décrets et des arrêtés, mais sur le travail des associations de sauvegarde, des conseils généraux, des professionnels, de la justice, des hôpitaux, des services de santé, de l'aide sociale à l'enfance, de l'école ainsi que sur les meilleures pratiques professionnelles recensées dans des guides élaborés avec les départements et les professionnels », a expliqué Philippe Bas aux sénateurs (J.O. Sén. [C.R.] n° 16 du 13-02-07, page 1354). Cinq guides nationaux d'accompagnement de la réforme, portant sur la prévention, l'accompagnement, l'alerte, l'accueil et le fonctionnement de l'observatoire de la protection de l'enfance, devraient, selon le ministre, être mis à la disposition des professionnels dans le courant du mois d'avril.

Afin de couvrir toutes les situations qui mettent l'enfant en danger ou en risque de l'être, la loi introduit expressément la prévention des dangers et des risques de danger pour l'enfant dans le champ de la protection de l'enfance. Ainsi, au sein des codes de l'action sociale et des familles et du code civil, les mots « mineurs maltraités » sont remplacés par « mineurs en danger » et les mots « mauvais traitements » par « situations de danger ».

Clarifiant le rôle des divers intervenants en le réorientant vers la prévention, la loi fait du président du conseil général le chef de file de la protection de l'enfance. Saluant l'engagement des départements, Philippe Bas souligne que « chaque année, [ils] lui consacrent ainsi la première part de leur budget, soit plus de 5 milliards d'euros. Aujourd'hui, 270 000 enfants sont pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance des départements, auxquels collaborent plus de 150 000 professionnels » (J.O.A.N. [C.R.] n° 1 du 10-01-07, page 39). Le ministre estime par ailleurs que « le coût de la réforme, qui vise surtout à améliorer l'organisation du dispositif de protection de l'enfance, [sera] limité, soit environ 150 millions d'euros par an, au terme d'une période de montée en charge de 3 ans » (Rap. Sén. n°393, juin 2006, Lardeux, page 86).

Autre axe d'intervention, celui du recueil et du traitement des informations jugées « préoccupantes ». A ce titre, la loi prévoit la création au niveau départemental d'une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations ainsi que d'un observatoire de la protection de l'enfance. L'instauration du secret professionnel partagé permet en outre aux personnes soumises au secret de partager entre elles des informations à caractère confidentiel.

Les règles du signalement sont par ailleurs clarifiées dans le souci de donner la primauté à l'intervention sociale sur l'intervention judiciaire tout en améliorant les échanges d'informations.

Des modes d'intervention sociale innovants sont mis en place : aménagement d'une mesure judiciaire d'aide à la

Document 2

gestion du budget familial, diversification des modes d'accueil des enfants pour permettre l'accueil de jour, l'accueil ponctuel et séquentiel.

La loi a également pour objectif de « parvenir à un meilleur équilibre entre la nécessaire responsabilité des parents, qui restera première, et les missions de la protection de l'enfance, afin de venir au secours des enfants les plus en difficulté », a expliqué Philippe Bas (*J.O. Sén. [C.R.] n° 16 du 13-02-07, page 1354*). A ce titre, elle entend améliorer les rapports des familles avec les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Enfin, elle comprend diverses mesures en lien plus ou moins étroit avec la problématique de la protection de l'enfance. Citons, entre autres, la reconnaissance du droit de l'enfant d'entretenir des relations avec ses parents, ses ascendants ou d'autres personnes; la modification des règles relatives au congé de maternité et l'intensification de la lutte contre les sectes.

I - LA CLARIFICATION DES MISSIONS DES INTERVENANTS AU SERVICE DE LA PRÉVENTION

« donner toute sa dimension au volet « prévention » de la politique de protection de l'enfance » (*Rap. Sén. n° 393, juin 2006, Lardeux, page 40*): « la prévention est l'affaire de tous parce que la protection de l'enfance est l'affaire de tous »⁽³⁾

anticiper les difficultés

A - La mission de la protection de l'enfance (art. 1 de la loi)

« 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 oeuvre que pour les familles qui en sont bénéficiaires », explique André Lardeux, rapporteur (UMP) de la loi au Sénat (*Rap. Sén. n° 393, juin 2006, Lardeux, page 39*). L'article 1^{er} de la loi a donc pour objet de clarifier les objectifs de la protection de l'enfance pour l'ensemble des acteurs et de donner à ces derniers un cadre d'action commun et cohérent.

B - Les missions de la PMI (art. 1)

Outre la clarification de son positionnement sous la responsabilité du président du conseil général, la protection maternelle et infantile voit ses missions s'élargir avec le renforcement de la dimension médico-sociale de son intervention.

1- UN SERVICE PLACÉ SOUS LA RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL

La loi « 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'il le sont des services d'aide sociale à l'enfance [ASE] et des services d'action sociale », a expliqué André Lardeux. En effet, l'article L. 123-1 du code de l'action sociale et des familles affirme désormais que le département est responsable du service de protection maternelle et infantile mentionné à l'article L. 2112-1 du code de la santé publique et qu'il en assure le financement. Le rapporteur a estimé à ce titre que l'inscription de cette règle, déjà prévue par le code de la santé publique, dans le code de l'action sociale et des familles atteste 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 » (*Rap. Sén. n° 393, juin 2006, Lardeux, page 40*).

Le code de la santé publique (CSP), également modifié, indique que les compétences du département en matière de santé maternelle et infantile sont exercées par la PMI, non seulement sous l'autorité du président du conseil général, mais également sous sa responsabilité (CSP, art. L. 2112-1, al. 1 modifié). Ainsi, le service n'est plus placé sous la responsabilité d'un médecin mais simplement dirigé par lui (CSP, art. L. 2112-1, al. 2 modifié). En outre, l'obligation d'organiser les activités de protection de la santé maternelle et infantile est mise à la charge du président du conseil général (CSP, art. L. 2112-2, al. 1 modifié). Ainsi, « il apparaît clairement que la compétence appartient bien au président du conseil général, même s'il s'appuie sur ses services pour [...] mettre en oeuvre » ces activités (*Rap. Sén. n° 205, février 2006, Lardeux, page 17*). Philippe Bas a d'ailleurs salué cette clarification du « positionnement des services de protection maternelle et infantile, qui relèvent sans ambiguïté

Document 2

possible du président du conseil général lui-même »(J.O. Sén. [C.R.] n° 16 du 13-02-07, page 1353).

Autre précision apportée par la loi : c'est le « conseil général » qui doit participer aux actions de prévention et de prise en charge des « mineurs en danger ou qui risquent de l'être » et pas seulement son service de PMI (CSP, art. L. 2112-2, al. 10 modifié).

2 - L'ÉLARGISSEMENT DES MISSIONS DE LA PMI

La loi renforce « la dimension de prévention médico-sociale [qui] existait déjà dans les consultations qu'organisaient les services de PMI à destination des enfants de moins de 6 ans », a expliqué Valérie Pécresse (Rap. A.N. n° 3256, juillet 2006, Pécresse, page 53). Elle met ainsi à la charge de la PMI de nouvelles missions qui visent tant la période périnatale, avec des interventions au cours de la grossesse et postnatales, que l'enfant lui-même avec des actions de dépistage. (....)

D - Les missions de l'aide sociale à l' enfance (art. 3 et 18, 2°)

1 - L'AJUSTEMENT DE LA DÉFINITION DES MISSIONS DE L'ASE

Les missions de l'aide sociale à l' enfance énoncées à l'article L. 221-I du code de l'action sociale et des familles font l'objet d'une redéfinition orientée vers la prévention.

Les causes susceptibles de déclencher le soutien matériel, éducatif et psychologique des services de l'ASE aux mineurs et à leur famille sont précisées. Jusqu'à présent, l'ASE intervenait en cas de « difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement l'équilibre des mineurs » et de leur famille, des mineurs émancipés et des majeurs de moins de 21 ans. La loi prévoit désormais que les services de l'ASE sont chargés d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs et à leur famille (ou à tout autre détenteur de l'autorité parentale), lorsqu'ils sont 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 physique, affectif, intellectuel et social. Les services de l'ASE apporteront par ailleurs leur soutien aux mineurs émancipés et aux majeurs de moins de 21 ans lorsque ceux-ci sont confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre.

La loi élargit le champ d'action de l'ASE. Ainsi, les actions de prévention et de protection que l'ASE mène à l'occasion de l'ensemble de ses interventions concernent désormais les situations de danger et non plus seulement les situations de « maltraitance » (voir encadré, page 22). De même, l'ASE a désormais pour mission de recueillir 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 plus seulement des informations relatives aux mineurs maltraités. Ces informations sont transmises dans le cadre de la cellule de recueil et de traitement des informations préoccupantes (voir page 27).

2 - L'ÉTABLISSEMENT D'UN RAPPORT ANNUEL SUR LA SITUATION DE L'ENFANT

Afin d'améliorer la qualité du suivi des enfants confiés au service de l'aide sociale à l' enfance , la loi prévoit que l'ASE établit annuellement un rapport portant non pas, comme le prévoyait initialement le projet de loi, sur la situation des enfants bénéficiant d'une ou de plusieurs prestations d'aide sociale à l' enfance , mais sur la situation des enfants accueillis (CASF, art. L. 223-5 modifié). Ainsi, le service est chargé d'élaborer au moins une fois par an, après une évaluation pluridisciplinaire, un rapport sur la situation de tout enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative. Le projet de loi prévoyait à l'origine que le rapport porterait notamment sur la santé physique ou psychique de l'enfant, son développement, sa scolarité, sa vie sociale, ses relations avec sa famille, mentions supprimées par le Sénat en première lecture, « la référence à une évaluation pluridisciplinaire suffisant à garantir que le rapport ne restera pas cantonné, comme aujourd'hui, aux aspects éducatifs »(Rap. Sén. n°393, juin 2006, Lardeux, page65).

Lorsque l'enfant a été confié aux services de l'ASE par une décision judiciaire, ce rapport est transmis au juge. Un décret à venir devrait prévoir qu'il « ne se substitue pas à celui qui doit être remis 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 »(Rap. Sén. n° 393, juin 2006, Lardeux, page64).

Le contenu et les conclusions de ce rapport sont portés à la connaissance du père, de la mère, de toute autre

Document 2

personne exerçant l'autorité parentale, du tuteur et du mineur, en fonction de son âge et de sa maturité. Néanmoins, la loi prévoyant que cette règle s'applique « sans préjudice des dispositions relatives à la procédure d'assistance éducative », le rapporteur de la loi au Sénat explique : « Lorsque ce rapport sera établi pour un enfant confié par le juge à l'ASE, la transmission du rapport ne pourra s'effectuer qu'en respectant les règles propres à la procédure d'assistance éducative » (Rap. Sén. n°205, février 2007, Lardeux, page 39). L'article 1187 du nouveau code de procédure civile prévoit en effet une procédure particulière de consultation du dossier judiciaire d'assistance éducative (consultation au greffe du tribunal, possibilité pour le juge d'exclure la consultation de certaines pièces du dossier...), procédure récemment déclarée conforme à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales par la Cour de cassation.

E - Le rôle du président du conseil général (art. 18, 1°)

« 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 » (Rap. Sén. n° 393, juin 2006, Lardeux, page 63). A cet effet, la loi attribue au président du conseil général un rôle de coordination visant à améliorer la continuité du suivi des enfants lorsqu'une mesure est prise par l'autorité judiciaire.

La mission de coordination confiée au président du conseil général par la loi concerne les situations dans lesquelles le juge des enfants a décidé l'une des mesures suivantes :

- l'enfant est maintenu dans son milieu et une personne ou un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert chargé de suivre son développement est désigné ou encore l'enfant est hébergé par un tel service (C. civ., art. 375-2) ;

- l'enfant est confié à un seul des deux parents, à un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance, à un service ou à un établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ou suivant toute autre modalité de prise en charge, à un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé (C. civ., 375-3, 1°, 2°, 4° et 5°).

Ainsi, lorsqu'un enfant bénéficie de l'une de ces mesures, « le président du conseil général organise, sans préjudice des prérogatives de l'autorité judiciaire, entre les services du département et les services chargés de l'exécution de la mesure, les modalités de coordination en amont, en cours et en fin de procédure, aux fins de garantir la continuité et la cohérence des actions menées » (CASF, art. L. 221-4, al. 2 nouveau).

- LA TRANSMISSION PAR LES SERVICES D'UN RAPPORT SUR LES ACTIONS MENÉES

Le projet de loi initial offrait au président du conseil général la possibilité de demander au service, à l'établissement ou à la personne désignée pour la mesure éducative ou à qui a été confié l'enfant de lui communiquer toute information strictement nécessaire à l'accomplissement de sa mission de protection de l'enfance. La loi prévoit au final que c'est le service qui a été chargé par le juge de l'exécution de l'une des mesures mentionnées ci-dessus qui doit transmettre au président du conseil général un rapport circonstancié sur la situation et sur l'action ou les actions déjà menées. Il en avise en outre le père, la mère, toute personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur, sauf en cas de danger pour l'enfant (CASF, art. L. 221-4, al. 2 nouveau).(...)

III - LES MODALITÉS DU SIGNALEMENT

Les modalités du signalement sont réorganisées en vue de donner la primauté à l'intervention sociale sur l'intervention judiciaire. Cette amélioration de la coordination entre les deux volets de la protection de l'enfance passe également par une meilleure transmission des informations, notamment entre le juge et le président du conseil général.

A - Le signalement à la justice

1 - LE SIGNALEMENT EFFECTUÉ PAR LE PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL (art. 12, 3° et 14, 2°)

Les règles de signalement de mineurs à l'autorité judiciaire par le président du conseil général sont modifiées dans l'objectif de réduire les cas de recours à la justice devenus, selon le législateur, trop fréquents et systématiques.

Document 2

Indispensables lorsque la famille s'oppose aux mesures de prise en charge par l'ASE, ils occasionnent cependant des délais de prise en charge rallongés, ce qui nuit à la protection de l'enfant. La subsidiarité de la protection judiciaire par rapport à l'intervention sociale est donc réaffirmée.

L'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles, dans sa version antérieure à la loi, prévoyait que « 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 d'aide sociale à l'enfance, le président du conseil général avise sans délai l'autorité judiciaire ». Désormais les cas de saisine de la justice par le président du conseil général obéissent à de nouvelles règles qui diffèrent selon que l'enfant est en danger ou présumé être en danger.

a - L'enfant est en situation de danger

Lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article 375 du code civil (voir encadré, page 22), le président du conseil général doit aviser, sans délai, le procureur de la République si :

l'enfant a déjà fait l'objet d'une ou de plusieurs mesures d'aide à domicile, d'accueil de jour ou d'accueil ponctuel qui n'ont pas permis de remédier à la situation ;

l'enfant n'a jamais fait l'objet de l'une de ces mesures mais celles-ci ne peuvent être mises en place en raison du refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance ou de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service.

b - L'enfant est présumé être en situation de danger

Lorsqu'un mineur est présumé être en situation de danger au sens de l'article 375 du code civil, le président du conseil général ne doit aviser, sans délai, le procureur de la République que s'il est impossible d'évaluer cette situation.

Il fait connaître au procureur les actions déjà menées, le cas échéant, auprès du mineur et de sa famille.

Le procureur informe dans les meilleurs délais le président du conseil général des suites qui ont été données à sa saisine.

Lorsque le ministère public a été saisi par le président du conseil général, la loi lui impose de vérifier que la situation du mineur entre bien dans le champ d'application du nouvel article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles (C. civ., art. 375, al. 1 modifié).

2 - L'INFORMATION DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DANS LES AUTRES CAS DE SIGNALEMENT (art. 12, 3°)

Toute personne travaillant au sein des services publics ou des établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs en danger qui avise directement, du fait de la gravité de la situation, le procureur de la République d'un mineur en danger doit adresser une copie de cette transmission au président du conseil général (CASF, art. L. 226-4, II modifié).

Lorsque le procureur a été avisé par une autre personne, il transmet au président du conseil général les informations qui sont nécessaires à l'accomplissement de sa mission de protection de l'enfance. Il informe la personne qui l'a avisé des suites données au signalement (CASF, art. L. 226-4, II modifié).

Ces mesures permettent de porter à la connaissance du président du conseil général des signalements qui, classés sans suite par le juge, ne lui parvenaient pas systématiquement. Dès lors, le président du conseil général, en possession d'une information exhaustive sur les signalements d'enfants en danger, peut conduire sa politique de protection de l'enfance en disposant de tous les éléments d'appréciation. En effet, « si une intervention judiciaire n'est pas fondée, cela n'exclut pas qu'une intervention sociale puisse être opportune », a souligné le rapporteur de la loi au Sénat (J.O. Sén. [C.R.] n° 62 du 22-06-06, page 5030).

Document 2

B - Le signalement des informations préoccupantes au président du conseil général par les professionnels (art. 12, 1°)

Sans préjudice des dispositions prévoyant que la justice soit avisée en premier recours (voir ci-dessus), la loi prévoit que les personnes qui mettent en oeuvre la politique de protection de l'enfance, telle que définie par l'article 1^{er} de la loi, ainsi que celles qui lui apportent leur concours, doivent transmettre sans délai au président du conseil général, ou au responsable désigné par lui, toute information préoccupante sur un mineur en danger ou risquant de l'être (CASF, art. L. 226-2-1, nouveau).

Les personnes concernées par cette obligation sont donc non seulement les personnels du service d'aide sociale à l'enfance et de l'autorité judiciaire en tant qu'ils mettent en oeuvre la politique de protection de l'enfance, « mais également tous ceux qui concourent d'une manière ou d'une autre à l'éducation et à la surveillance des enfants » (Rap. A.N. n° 3256, juillet 2006, Pecresse, page 75), soit : les autres services du conseil général susceptibles de connaître des situations d'enfants en danger (services sociaux, PMI), les administrations de l'Etat comme l'Education nationale ou les services de la protection judiciaire de la jeunesse, les communes par le biais des centres communaux d'action sociale ou des crèches, les associations gestionnaires d'établissements ou de services accueillant des enfants ou encore les professionnels de santé, qu'ils soient libéraux ou hospitaliers.

Par ailleurs, la transmission concerne les informations « préoccupantes », notion que la loi ne définit pas. Elle précise simplement que la transmission de l'information « a pour but de permettre d'évaluer la situation du mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier » (CASF, art. L. 226-2-1, nouveau). Selon les rapporteurs de la loi à l'Assemblée nationale et au Sénat, il s'agit « des informations de toute nature qui peuvent constituer des indices de danger pour l'enfant [...], 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 » (Rap. Sén. n° 393, juin 2006, Lardeux, page 50 et rap. A.N. n° 3256, juillet 2006, Pecresse, page 75). La transmission n'est donc pas limitée aux informations qui pourraient déclencher un signalement judiciaire.

Lorsque cette information est couverte par le secret professionnel, sa transmission est assurée dans le respect des règles relatives au secret social partagé (voir page 28). Et, à moins que l'intérêt du mineur ne s'y oppose, le père, la mère, toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur sont préalablement informés de cette transmission, selon des modalités adaptées (CASF, art. L. 226-2-1, nouveau).

La loi prévoit que le président du conseil général informe les personnes qui lui ont communiqué des informations des suites qui leur ont été données. Sont visées celles qui ont eu connaissance de ces informations à l'occasion de l'exercice de leur activité professionnelle ou, désormais, d'un mandat électif (CASF, art. L. 226-5-modifié).

IV.- CLARIFIER L'ORGANISATION DU DISPOSITIF DE PROTECTION DE L'ENFANCE

Les circuits de décision du dispositif de protection de l'enfance sont excessivement complexes, peu cohérents et difficilement compréhensibles par les usagers. Pourtant, les moyens ne manquent pas : globalement, plus de 5 milliards d'euros sont dépensés chaque année pour la protection de l'enfance, et, dans certains départements, c'est le premier poste de dépenses de l'action sociale. La double tutelle (celle du conseil général d'une part, celle du juge pour enfants d'autre part) sous laquelle la décentralisation a placé la protection de l'enfance aboutit à une dilution des responsabilités. Lorsque le juge décide de confier directement un enfant à un particulier ou un à établissement, le département n'en est pas averti, et ne dispose ainsi d'aucune information sur cet enfant. Le département n'exerce pas de contrôle du suivi des mesures judiciaires que, pourtant, il finance, et le service chargé d'exécuter la mesure ne rend compte qu'au magistrat. Il n'existe aucun référent-susceptible de garantir la continuité du suivi, et par conséquent son évaluation.

La Mission considère que la décentralisation ne doit pas conduire à ignorer le respect du principe d'égalité et que des efforts doivent être faits pour harmoniser les pratiques de l'aide sociale à l'enfance. L'État doit rester le garant de la protection de l'enfance, et impulser une politique ambitieuse en énonçant des objectifs et en veillant à la qualité du service rendu.

A.- CONFORTER LE RÔLE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL, PROTECTEUR DÉPARTEMENTAL DE L'ENFANCE

La complexité de l'organisation impose de désigner clairement un chef de file, capable de coordonner des structures placées sous des tutelles différentes. Il convient de conforter la place des départements, tout en utilisant le rôle de proximité joué par les communes.

La Mission propose d'identifier chaque président de conseil général comme protecteur départemental de l'enfance. Celui-ci désignerait un référent unique pour l'ensemble des interventions relevant de la protection de l'enfance. Cette individualisation permettrait de donner à l'action du conseil général une lisibilité comparable à celle dont bénéficie le juge pour enfants : toute personne confrontée à *un enfant en danger, qu'il s'agisse d'un professionnel ou d'un particulier, doit savoir à qui s'adresser.*

Ce référent unique serait explicitement chargé de :

- la préparation et l'application du schéma départemental de protection de l'enfance – schéma que plusieurs départements n'ont toujours pas adopté – ;
- la collecte des informations sur les enfants à risques et la coordination des saisines du parquet, afin d'être en mesure de faire le partage entre les situations qui peuvent être traitées par l'ASE et celles qui justifient le recours à l'autorité judiciaire ;
- la coordination et l'évaluation des mesures éducatives, y compris celles décidées directement par le juge.

Pour tenir compte de l'implication des maires, la Mission juge indispensable de mieux associer les communes. Il convient donc de réfléchir à la possibilité d'encourager, sur le modèle des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, la création de conseils locaux de la protection de l'enfance placés sous la responsabilité conjointe du maire et du président du conseil général.

Document 4 : ASH n° 2535 décembre 2007 : des problématiques récurrentes

Le caractère contradictoire, pour ne pas dire opaque selon certains, de la protection de l'enfance a souvent été dénoncé car cette politique a toujours tenté de concilier des intérêts opposés. Comment, en effet, articuler l'intérêt de l'enfant avec les droits des parents? Comment renforcer la prévention tout en conservant les moyens de s'occuper des enfants admis à l'aide sociale à l'enfance? Et comment concilier l'aide et la sanction?

S'agissant de la conciliation de l'intérêt de l'enfant avec celui des parents, la mission d'information parle-

Au regard de l'orientation des moyens, tous les rapports préparatoires à la réforme ont souligné la nécessité de privilégier la prévention à laquelle sont consacrés très peu de crédits au regard des budgets relatifs à la prise en charge des enfants accueillis dans les services de l'aide sociale à l'enfance. Seuls 4 % des cinq milliards d'euros consacrés à la protection de l'enfance par les départements, soit 200 millions d'euros, sont affectés à la prévention. C'est pourquoi, le législateur a mis l'accent sur la prévention, l'inscrivant au nombre des missions de la protection de l'enfance. Mais, de toute évidence, la mise en œuvre de cette nouvelle mission suppose un accroissement des moyens humains (notamment des services de PMI) et financier inhérents, que tous les départements ne sont pas en mesure de fournir.

[...]

Afin de remédier à la dichotomie traditionnelle entre maintien de l'enfant dans sa famille et placement, la loi du 5 mars 2007 donne une base légale à des formules d'accueil alternatives plus souples, initiées par les départements (accueil de jour, accueil exceptionnel ou périodique, accueil spécialisé, accueil d'urgence...). Elle vise ainsi à diversifier les modes de prise en charge, afin de mieux répondre aux besoins de l'enfant et de sa famille. Mais ces expériences innovantes ne risquent-elles pas d'aller à l'encontre de la volonté d'harmonisation des politiques départementales de protection de l'enfance? En effet, la loi ne garantit pas que l'ensemble des départements s'empareront de ces nouveaux outils, et l'on peut légitimement penser que les disparités pourront encore se creuser sur le plan local.

Pour les élus départementaux, la charge financière que représente la protection de l'enfance est également un sujet d'inquiétude. Ils craignent de la part de l'État des transferts de charges déguisés concernant les jeunes majeurs, les personnes sans domicile, les prises en charge psychiatriques... En réponse aux inquiétudes légitimes des départements, un mécanisme

mentaire sur la famille et les droits des enfants rappelait que «notre droit donne désormais la priorité aux liens familiaux après les errements des placements systématiques des années de l'après-guerre : les magistrats et les travailleurs sociaux doivent s'efforcer de maintenir l'enfant dans son milieu familial. Mais, lorsque l'enfant ne peut pas rester dans sa famille, les objectifs assignés à l'organisation d'une suppléance parentale ne sont pas suffisamment clairement définis, au risque de remettre en cause la stabilité affective de l'enfant».

[...]

de compensation par l'État des charges résultant de la mise en œuvre de la réforme a été introduit dans la loi par amendement gouvernemental. Ce fonds de financement de la protection de l'enfance, qui nécessite la publication d'un décret pour être opérationnel, sera alimenté par deux types de ressources : une participation annuelle de l'État, dont le montant sera arrêté en loi de finances et une participation de la Caisse nationale des allocations familiales, fixée par la loi de financement de la Sécurité sociale.

Enfin, la question de la conciliation entre l'aide et la sanction est un débat ancien, que ne font que réactualiser les deux lois promulguées le même jour par le gouvernement Villepin : la loi n° 2007-293 du 5 mars réformant la protection de l'enfance et la loi n° 2007-297 du 5 mars relative à la prévention de la délinquance. Si l'aide aux familles a toujours été un axe fort de la politique de protection de l'enfance, celui-ci ne doit pas occulter la politique répressive qui semble vouloir être renforcée actuellement. Il convient de distinguer les améliorations de la protection sociale, souhaitées par les professionnels, et la généralisation de la prévention répressive, qui aurait pour logique «le maintien de l'ordre par une surveillance accusatoire individualisée». Renforcer le rôle du département, améliorer le signalement et la connaissance statistique des situations d'enfants en danger ne doivent pas être mis sur le même plan que le nouveau rôle du maire dans la prévention de la délinquance. Mais il existe également un autre risque, celui de focaliser les services sociaux, comme les services de l'aide sociale à l'enfance et les services de protection maternelle et

infantile uniquement sur la lutte contre les mauvais traitements. Il ne s'agit pas seulement de protéger, mais aussi d'aider et d'accompagner l'ensemble des personnes en difficulté. La protection de l'enfance est une mission de santé publique qui vise à promouvoir l'amélioration de la vie dans la société de chaque famille et de chaque enfant. [...]



△ Actualités sociales hebdomadaires, n° 2535, décembre 2007.

Document 5 : « les enfants : les oubliés de la politique du gouvernement. L'an II de la réforme de la protection de l'enfance »

**LES ENFANTS :
LES OUBLIES DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT**

L'AN 2 DE LA REFORME DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Il y a 2 ans, le 5 mars 2007, le parlement adoptait, dans un consensus rare, la loi réformant la protection de l'enfance s'appuyant sur le triptyque « PREVENIR – AMELIORER – INNOVER » à l'initiative du ministre Philippe BAS.

UNE LOI CONSENSUELLE QUI VA DANS LE BON SENS

A chaque étape de son élaboration, le projet de loi a fait l'objet d'une large concertation avec les services de l'Etat, les élus, les associations, les professionnels, processus alors salué par l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance, contrastant avec la méthode choisie par ailleurs pour mener à son terme un autre projet de loi fort décrié, voté le même jour, sur la prévention de la délinquance.

A l'origine de la loi réformant la protection de l'enfance, une réponse à l'émotion forte de l'opinion publique d'alors marquée par des affaires judiciaires, celles d'Angers, de Drancy ou d'Outreau, suscitant l'incompréhension et la consternation. Diverses personnalités ont saisi l'occasion de ces affaires dramatiques pour demander une réforme en profondeur. C'est ainsi, que se sont rassemblés dans un appel décisif, *l'Appel des 100 pour le renouveau de la protection de l'enfance*, lancé en faveur d'une loi précédée d'un débat national, regroupant les plus éminentes personnalités, des élus nationaux et locaux de, toutes les sensibilités politiques, les associations nationales intervenant pour la protection de l'enfance. Cet appel a été entendu par Philippe BAS qui a alors engagé une réflexion formidable à propos de la protection des enfants que tout parent, tout professionnel, tout un chacun, et les pouvoirs publics se doivent d'assurer à tous les enfants et adolescents vivant dans notre pays.

Cette loi qui concerne les enfants de la naissance à 21 ans vise divers objectifs.

Trouver un équilibre entre les réponses possibles à apporter au titre de l'action sociale et celles nécessitant l'intervention de la justice. Il s'agit de situations d'enfants, exposés dans leur environnement familial, à un danger ou à un risque de danger pouvant être préjudiciable à leur santé, à leur développement, à leur éducation : ce peut être des négligences de toutes sortes plus ou moins graves, ou des violences qui conduisent à de la maltraitance.

Donner une place importante à la prévention la plus précoce, d'abord en direction des parents. Au moment de la grossesse, la loi institue par exemple un entretien au cours du 4^{ème} mois, pour identifier d'éventuelles difficultés d'ordre psycho-social qui peuvent compromettre l'accueil de l'enfant et une aide proposée en conséquence. Ce peut être également d'accompagner les parents confrontés à des difficultés dans l'éducation de leurs enfants, que ce soit par le biais des réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), ou par des aides proposées au domicile même, comme l'aide de travailleuses d'intervention sociale et familiale. L'intention est d'épauler au plus près les parents de manière à éviter la dégradation des situations, à éviter la survenue de problèmes graves pour l'enfant. Plus précisément en direction de l'enfant, la loi introduit des temps de visite médicale obligatoire dans le cadre de la médecine scolaire. Il s'agit là d'assurer un suivi systématique de l'enfant tous les 3 ans, de sa quatrième à sa seizième année.

Assurer un meilleur recueil des informations relatives à des enfants qui peuvent préoccuper des professionnels, voire des bénévoles. Ce peut être l'assistante maternelle, le médecin, le travailleur social, l'enseignant, le personnel hospitalier, le gardien de la paix, etc. qui s'inquiète de la situation d'un enfant et qui éprouve le besoin d'un parler, d'en faire part, d'alerter. La loi prévoit à cet effet la création dans chaque département d'une cellule de recueil et de traitement de ces informations, placée sous l'autorité du président du conseil

Document 5 : « les enfants : les oubliés de la politique du gouvernement. L'an II de la réforme de la protection de l'enfance

général, dont la mission est de recueillir, d'apprécier s'il y a lieu de signaler sans délai au procureur de la République, ou de d'évaluer plus précisément la situation. Le rôle pivot du président du conseil général en matière de protection de l'enfance est particulièrement réaffirmé par cette loi.

La loi reprend certaines des dispositions de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant que la France a votée à l'ONU en 1989 et ratifiée en 1990. Ce texte fondamental est assez méconnu en France, et le législateur a cru bon d'en rappeler les dispositions essentielles, et son esprit. Ainsi, la loi du 5 mars 2007 tend-elle à prendre soin de l'enfant et à le protéger au mieux, à rechercher son intérêt, à satisfaire ses besoins fondamentaux, à respecter ses droits. Mais la loi n'évince pas pour autant les parents qui sont les premiers protecteurs de l'enfant, qui en assument la responsabilité, qui ont à exercer les droits parentaux. Ils occupent dans le dispositif de protection de l'enfance, une place majeure dans le respect de leurs droits, ainsi à être informés, à ce que leur avis à propos de leur enfant soit pris en compte dans toute décision des pouvoirs publics, à les accompagner lorsqu'ils sont en difficulté. Les droits de l'enfant et ceux des parents sont conciliables en principe, sauf lorsque l'intérêt de l'enfant est en jeu.

2 ANS APRES LA LOI, LE GOUVERNEMENT EST TRES EN RETRAIT SUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE !

Une telle attitude a des conséquences regrettables sur la mise en place de la loi de protection de l'enfance.

Ainsi, le rapport 2008 de l'Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED), rendu public le 10 janvier 2009, montre que deux ans après la loi seulement 40 Départements sur 102 ont mis en place un dispositif de centralisation des informations préoccupantes et finalisé la rédaction de protocoles avec les partenaires.

Dans le même temps, la majorité des professionnels ne bénéficient pas de formations adaptées à la nouvelle loi, ralentissant l'évolution des pratiques professionnelles et maintenant le recours à l'autorité judiciaire plutôt que de développer les actions contractualisées avec les familles.

L'Etat a réuni une seule fois le comité de suivi de la loi de protection de l'enfance et depuis plus rien !

Les conseils généraux et les associations impliquées dans la protection de l'enfance ne peuvent attendre, doivent assumer et faire preuve de responsabilité vis-à-vis des enfants qui leurs sont confiés. Ainsi, un groupe d'appui national mis en œuvre par une fédération d'associations, l'UNASEA, pour accompagner la loi, pallie le non engagement de l'Etat. Ce groupe rassemble des représentants d'institutions publiques et privées, d'associations, de conseils généraux et de services de l'Etat. Il se réunit régulièrement pour apporter des éclairages et des recommandations sur le texte en vue d'encourager son application.

Des réponses innovantes voient le jour afin de diversifier les prises en charge, de répondre au mieux aux besoins des enfants et des familles. Le Centre National de Formation des Personnels Territoriaux (CNFPT) a pris l'initiative d'expérimenter une formation interinstitutionnelle dans la région Bretagne, regroupant les professionnels intervenant au titre de la protection de l'enfance : travailleurs sociaux, personnels de l'Education Nationale, de police, de la gendarmerie, du secteur hospitalier, des associations avec l'objectif de mieux travailler ensemble, dans la complémentarité.

En cette année 2009, où nous célébrons le 20^{ème} anniversaire de l'adoption de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, dans un contexte de crise sociale aiguë, les familles les

Document 5 : « les enfants : les oubliés de la politique du gouvernement. L'an II de la réforme de la protection de l'enfance

plus précarisées vont voir s'accroître leurs difficultés. Il devient urgent pour les 270 000 enfants en danger pris en charge chaque année, et leurs familles, de les considérer comme une préoccupation nationale. Et plus largement de considérer l'enfant comme une priorité nationale.

LA DELINQUANCE JUVENILE : UNE PRIORITE GOUVERNEMENTALE QUI OCCULTE TOUTE POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ENFANCE

Le président de la République, alors ministre de l'Intérieur, qui soutenait en 2007 le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, avait déjà témoigné à l'époque de son scepticisme, voire de son désintérêt pour la protection de l'enfance. Sans doute a-t-il été tenté de confondre les deux projets de loi portés par le même Gouvernement, mais aux intentions si différentes ! La loi portée par Nicolas Sarkozy en 2007 a beaucoup interrogé, laisse encore perplexe quant à la conception de la prévention dans ce texte, et fait reculer la plupart de ceux qui ont des velléités à l'appliquer. Pour ce qui concerne notamment les dispositions relatives à la prévention de la délinquance juvénile, elles sont sources de confusion entre les compétences du maire et du président du conseil général, suscitent la *méfiance des familles*, *mettent en porte-à-faux les professionnels de l'action sociale*, remettent en question l'éthique du travail social. Pourtant, tous les moyens ont été mis en œuvre pour favoriser l'application de cette loi. Les nombreux textes d'application ont été publiés très rapidement, un fonds a été débloqué, 35 millions en 2007, le même montant en 2008.

Soyons clairs : il ne s'agit pas de nier la réalité de la délinquance juvénile, ou de faire montre d'un angélisme irresponsable, mais d'amener les pouvoirs publics à apporter des réponses bien plus larges que la seule répression et l'accablement des familles. Cette grave question impose que le pouvoir politique dans son entier la prenne à bras le corps et s'emploie à y répondre en en faisant avant tout une question sociale.

Pour en revenir à la loi réformant la protection de l'enfance, le soutien de l'actuel *Gouvernement est particulièrement timide pour ne pas dire inexistant*. La publication des quelques décrets semble poser d'insurmontables difficultés aux ministères concernés, parmi lesquels celui en charge de la famille, le ministère de la justice, de l'éducation nationale, de l'intérieur, de la santé, des finances pour ne citer que ceux-là. Seuls trois décrets ont été publiés à ce jour, et un arrêté. D'autres textes d'application sont à paraître, mais rien d'annoncé en ce qui concerne le fonds de protection de l'enfance créé par la loi afin de financer les mesures novatrices. Les estimations faites au moment de la préparation du texte portaient sur un besoin de financement de 150 millions d'euros par an. Or, nuls crédits inscrits dans la loi de finances de 2008, pas plus en 2009, ni dans celle relative au financement de la sécurité sociale, disposition pourtant inscrite dans la loi.

Le contexte n'est sans doute pas des plus propices pour mettre en œuvre la réforme de la protection de l'enfance, contraintes budgétaires obligent, et pourtant, il est notoire que toute crise financière et économique dégénère fatalement en crise sociale dont les plus exposés sont les plus vulnérables, parmi lesquels les enfants et les jeunes.

Cela n'empêche pas le ministère de la justice de maintenir sa décision de se désengager du soutien éducatif apporté jusque là aux jeunes majeurs par la protection judiciaire de la jeunesse, et de se recentrer sur l'action pénale. Cela aura pour conséquence d'en transférer la charge aux départements qui sont déjà bien en peine d'assumer l'ensemble des *prestations d'aide sociale, auxquelles vont s'ajouter la protection juridique des majeurs et la mise en œuvre du RSA*.

En outre, le désengagement prévisible de la justice civile en matière de protection de l'enfance, ne peut que susciter des interrogations quant aux réponses qui seront apportées à l'enfant dans les cas où l'intervention du juge « des enfants » sera nécessaire.

Document 5 : « les enfants : les oubliés de la politique du gouvernement. L'an II de la réforme de la protection de l'enfance

Quant aux 4000 mineurs isolés étrangers, ce n'est qu'une preuve de plus du désengagement de l'Etat en ce qui concerne l'enfance.

Certes, la ministre en charge de la famille se préoccupe de l'accueil du tout jeune enfant, de l'adoption, des dangers de l'Internet, du statut des beaux-parents. Mais d'autres sujets méritent tout autant l'attention, La santé de l'enfant, son bien-être devrait être une priorité de nos gouvernants. Or, la médecine scolaire, la pédiatrie, la pédopsychiatrie sont sinistrées dans la plupart de nos territoires. Les conditions de vie très précaires de milliers d'enfants que la crise risque d'amplifier nécessiteraient des réponses urgentes et durables. Si la plupart des enfants et des adolescents vivent bien dans notre pays, nous ne pouvons cependant ignorer tous ceux qui souffrent, ont besoin de soins, de protection.

A MINIMA, LE GOUVERNEMENT DEVRAIT TOUT METTRE EN ŒUVRE POUR FAVORISER L'APPLICATION DE LA LOI DU 5 MARS 2007 REFORMANT LA PROTECTION DE L'ENFANCE.

Nous sommes déterminés comme nous l'avons fait avec l'Appel des 100 pour le renouveau de la protection de l'enfance, à créer un mouvement d'opinion avec les acteurs qui, au quotidien, font face aux besoins des enfants en difficulté, pour nous faire entendre selon des formes et des modalités les plus adaptées.

Claude ROMEO, ancien Directeur de l'enfance et de la famille et **Jean-Pierre ROSENCZVEIG**, président du Tribunal pour Enfants de Bobigny, Initiateurs de l'Appel des 100 pour le Renouveau de la protection de l'enfance.

Document 6 :- *extrait du dossier réalisé sur la protection de l'enfance*

La loi redéfinit les compétences des présidents de conseil général et des procureurs, et renforce le circuit de signalement.

Les départements n'ont pas tardé à entrer dans le vif du sujet : trois semaines après la promulgation de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, un nombre important de leurs représentants se retrouvaient à Besançon, lors des Ateliers nationaux de la protection de l'enfance. Thème de ces deux jours : « repenser et construire les pratiques de terrain ». Une nécessité que « cette loi porte en elle-même, a rappelé Claude Jeannerot, président du conseil général du Doubs. Il s'agit de refondre le travail social et de réinventer les modes d'intervention pour mieux répondre au constat de l'augmentation du nombre d'enfants en danger. ». Ces journées ont notamment été l'occasion d'envisager les implications des nouvelles prérogatives du président du conseil général (PCG), désigné comme le coordonnateur de la politique de protection de l'enfance. Ses compétences sont, en outre, davantage précisées par rapport à celles du procureur de la République.

Frein à la judiciarisation. « Le recours au système judiciaire n'intervient que si l'on ne peut pas appliquer les mesures prévues ou que celles-ci n'ont pas abouti aux résultats escomptés. La loi définit plus clairement les critères de passage d'un système à l'autre, commente Marie-Paule Martin, directrice de l'enfance et de la famille d'Eure-et-Loir. C'est l'une des principales vertus de ce texte : il remet au clair ce qui relève des compétences administrative et judiciaire. »

Cette redéfinition devrait permettre de freiner une judiciarisation jugée trop importante. Cette orientation est, en général, perçue de façon positive, mais avec quelques réserves : « Le PCG devra d'abord mettre en œuvre des mesures administratives et ce n'est qu'en cas d'échec de celles-ci ou des négociations avec les parents que l'on pourra saisir le procureur, relève Michèle Créoff, responsable du pôle enfance et famille du Val-de-Marne. Cela me semble représenter un danger pour l'enfant. »

Principe d'exception. Pour Hélène Franco, secrétaire générale du Syndicat de la magistrature et juge des enfants à Bobigny, « la souplesse apportée au dispositif et la clarification des compétences de chacun vont dans le bon sens » et devraient permettre de limiter les saisines abusives. Elle met cependant en garde contre la tendance inverse d'une compétence administrative « tentaculaire » : « Malgré tout, la procédure judiciaire offre des garanties en termes de débats contradictoires, de possibilités de recours, etc. »

La magistrature affiche, par ailleurs, une nette réticence vis-à-vis de la possibilité d'ordonner un placement d'une durée supérieure à deux ans « lorsque "les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques [...] affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale" [art. 14 de la loi du 5 mars]. Cela remet en cause le principe d'exception, déplore-t-elle. Nous savons qu'une situation peut évoluer dans le bon sens et chaque professionnel doit viser le retour de l'enfant chez lui. »

Prévention et signalement. Outre le principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire, l'amélioration du circuit de signalement constitue un autre axe important de la loi. « Celle-ci va permettre d'améliorer les dispositifs de repérage des enfants en danger », souligne Annie Monchicourt, chef de service de l'aide sociale à l'enfance de Côte-d'Or. Pour Jean Deglise, président de la chambre spéciale des mineurs à la cour d'appel de Besançon, « le PCG est le mieux placé pour centraliser les informations et assurer la cohérence entre la prévention et le signalement, qui a parfois fait défaut ».

Chaque département devra ainsi mettre en place un observatoire de la protection de l'enfance ainsi qu'une cellule de recueil et de traitement des informations préoccupantes. Certains ont déjà agi, comme le Val-de-Marne, en 2004. « Nous avons constaté un manque de lisibilité et de coordination en matière de signalement au niveau des partenaires impliqués (justice, éducation nationale, département.), indique Eric Signarbieux, responsable de la cellule départementale de traitement des signalements. L'objectif est de sécuriser et de rendre lisible, à la fois en interne et en externe, le circuit du signalement, qui a désormais un point d'entrée unique. » En appui de la cellule, le conseil général a mis à disposition des professionnels de l'enfance un guide ainsi qu'un numéro azur. Le travail engagé a permis de renforcer le partenariat avec la justice et de sécuriser le dispositif grâce au point d'entrée unique.

« Nous déciderons s'il faut saisir le procureur »

Témoignage Jean-Paul Bichwiller, directeur de l'enfance et de la famille (1) « En étant articulée sur la notion de danger, qui devient la notion de référence, la définition des compétences du procureur et du président du conseil général est plus précise. Depuis la loi de 1989 (2), nous travaillions sur des notions ambiguës de maltraitance, de risque, de danger. Et la judiciarisation du système était trop forte. Il fallait pouvoir développer des modes d'accompagnement restant dans le cadre de la protection sociale, avant un éventuel recours en justice. A ce titre, la mise en place des cellules départementales de recueil des informations préoccupantes permettra d'évaluer au mieux, et plus rapidement, la situation des familles. L'on décidera s'il faut saisir le procureur ou si l'on peut rester

par exemple, est intéressant quand les parents souhaitent être soutenus dans l'éducation de leur enfant. L'accueil d'urgence de 72 heures permet de faire le point avec le jeune avant que, d'emblée, le processus traditionnel de protection de l'enfance ne se mette en route. Nous allons peu à peu vers du sur mesure. L'instauration d'un "projet pour l'enfant" va dans le même sens : il amène l'idée d'individualisation. »

Document 6 : extrait du dossier réalisé sur la protection de l'enfance

Le développement de la prévention, notamment primaire, constitue l'une des orientations fortes de la loi du 5 mars 2007.

Protéger, mais aussi prévenir. C'est l'un des principaux messages de la loi du 5 mars, qui consacre la prévention comme un axe majeur de la protection de l'enfance. « Le texte accentue en particulier le volet de la prévention "primaire" : on s'intéresse à toute la période périnatale, de la grossesse au retour à domicile, en articulation avec l'intervention médico-sociale », témoigne Marie-Paule Martin, directrice de l'enfance et de la famille au conseil général d'Eure-et-Loir.

Systématisation gênante. Dans ce cadre, le rôle de la protection maternelle et Infantile (PMI) est réaffirmé et renforcé, l'article 1er de la loi du 5 mars inscrivant clairement ses missions dans le champ de la protection de l'enfance, tandis qu'est généralisé tout un pan d'actions de prévention primaire. La réforme prévoit ainsi la mise en place d'un « entretien psychosocial systématique au cours du 4e mois de grossesse » et « des actions médico-sociales préventives et de suivi assurées [...] en période postnatale ».

Des mesures déjà adoptées dans différents départements, mais dont la systématisation gêne certains professionnels de la petite enfance. Certains se sont ainsi élevés contre le caractère obligatoire de l'entretien du 4e mois et son qualificatif de « psychosocial ». « Cette mesure était prévue dans le cadre du plan périnatalité, mais elle devient une mesure de protection de l'enfance dans le cadre des missions de la PMI. Or ce ciblage me semble stigmatisant pour les femmes enceintes », déplore Michèle Créoff, responsable du pôle enfance et famille du Val-de-Marne. Le Syndicat national des médecins de PMI exprime également des réserves. « La loi du 18 décembre 1989 sur la PMI décrit un dispositif global de prise en charge, qui ne se réduit pas à la maltraitance, rappelle Pierre Suesser, son vice-président. Nous avons souligné qu'il y a un danger à mettre en avant les actions de prévention en les assimilant à un dépistage de facteurs de risque de la maltraitance. Cela pourrait orienter l'action et le regard des professionnels. Notre travail est compliqué car nous devons nous préoccuper à la fois de difficultés et de symptômes, mais ne pas "enfermer" les personnes dans une prédétermination par rapport aux risques qu'elles encourent. Nous savons que nous serons parfois confrontés à des situations de maltraitance, mais notre objectif n'est pas de limiter la prévention à ce seul prisme. »

Difficultés éducatives. Outre l'entretien du 4e mois, la loi prévoit des temps de prévention à 3-4 ans, et au cours des 6e, 9e, 12e et 15e années du mineur. Objectif : favoriser les rencontres entre les parents, les enfants et les professionnels, à des termes précis. Par ailleurs, le texte met en avant la prévention des « difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives » et donne, à ce titre, une place plus importante aux actions de soutien à la parentalité (lire l'encadré ci-dessus) ainsi qu'à celles qui s'appuient sur les compétences des familles et les ressources de l'environnement de l'enfant.

Une dimension partenariale qui prévaut également dans le « projet pour l'enfant » (art. 19 de la loi). Ce document, élaboré conjointement par les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale, précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, de son environnement familial et social, mais aussi le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de leur mise en œuvre. Il est cosigné 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 œuvre les interventions.

« La place donnée aux parents est un élément très intéressant, estime Claude Roméo, directeur de l'enfance et de la famille de la Seine-Saint-Denis. Jusqu'alors, la première mission de l'ASE était de s'occuper des enfants maltraités, maintenant, il s'agit également d'aider les familles en difficulté, pour éviter la mise en danger des enfants. D'une façon générale, la prévention n'est pas assez développée. Le vrai problème en France est que les éducateurs ont appris à travailler sur mandat, or il faut intervenir plus en amont. Un travail de prévention accru permet d'éviter d'aboutir au placement. »

Confiance renouée. Certaines des nouvelles dispositions prévues par la loi vont dans ce sens. C'est le cas de l'accueil de 72 heures (art. 22), qui permet de prendre en charge, pendant cette durée maximale, un mineur ayant abandonné le domicile familial, sous réserve d'en informer sans délai les parents, le tuteur ou toute autre personne exerçant l'autorité parentale, ainsi que le procureur de la République. Ce n'est qu'au terme de ce délai, si le retour de l'enfant dans sa famille n'a pas pu être organisé, qu'une procédure d'admission à l'ASE ou une saisine de l'autorité judiciaire sera engagée. Depuis le 16 juin, le service Etap'ado, ouvert en Seine-Saint-Denis, entre dans le cadre de cette disposition. Ce lieu d'accueil de jour pour des jeunes de 13 à 18 ans permet également d'abriter pour trois nuits maximum des adolescents qui se manifestent à l'occasion d'une crise avec leurs parents ou le milieu scolaire. L'objectif est de les aider à renouer une relation de confiance avec les adultes.

L'ASE doit aider les enfants maltraités, mais aussi les familles en difficulté.

Claude Roméo, directeur de l'enfance et de la famille au CG de la Seine-Saint-Denis