

Les 7 enjeux de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

La réforme de la Protection de l'Enfance a été précédée de nombreux rapports (10 entre novembre 2004 et janvier 2006 parmi lesquels les rapports Naves de 2003, Nogrix, de Broissia en avril 2005, défenseur des enfants 2004 et 2005, ONED 2005 et 2006, Bloche-Pécresse de la mission famille du Parlement en janvier 2006 : tous ces rapports ont en commun d'avoir mis en évidence la nécessité de modifier le dispositif juridique et convergeaient sur un certain nombre de propositions. Cette réforme était appelée par un certain nombre de personnalités (« l'appel des 100 »).

Compte tenu de ce contexte, dès la fin de l'année 2005 une large consultation est organisée par le ministère de la famille avant la préparation du projet de loi, au niveau national sous forme de journées de travail, dont certaines co-organisées avec le ministère de la justice - et en réunissant un comité national de la réforme de la Protection de l'Enfance. En outre la proposition a été faite aux départements d'organiser des débats, ce qu'une soixantaine d'entre eux ont fait.

Le projet de loi adopté en conseil des ministres en mai 2006 a été soumis en première lecture au Sénat en juin, puis à l'Assemblée Nationale en janvier 2007. Après une deuxième lecture devant les deux assemblées, la loi est promulguée le 5 mars 2007.

L'Oned a dégagé 7 enjeux autour de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007.

1) Un effort de clarification majeure des missions et du vocabulaire

- Le projet de réforme ne remet pas en question la philosophie du dispositif français, il maintient la protection de l'enfance dans le cadre de l'autorité parentale, les parents étant les premiers en charge de protéger leur enfant. Une nouvelle articulation des réponses de la protection de l'enfance donne la priorité à la protection sociale en première intention, la protection judiciaire ne devant être mobilisée que lorsque les actions menées par les services sociaux n'ont pas permis de remédier à la situation de danger, en cas d'impossibilité de collaboration avec la famille ou de refus de sa part, ou en cas d'impossibilité d'évaluer la situation. En découle la place de chef de file attribuée au président du conseil général.

- Désormais, la distinction des interventions ne repose donc plus sur les notions de risque et de danger mais sur la capacité des services départementaux à remédier à la situation de l'enfant. Ainsi est introduite une méthode d'action, davantage fondée sur une notion d'objectif à atteindre et de recherche de la réponse adéquate que sur la problématique de l'instance décisionnelle compétente.

- la notion de danger est homogénéisée : introduite par la loi du 10 juillet 1989 dans le code l'action sociale et des familles, la notion d'enfants « victimes de mauvais traitements » est désormais recouverte par celle d'enfants « en danger ou en risque de l'être », ce qui permet de clarifier la marche à suivre pour les intervenants, notamment pour les personnes à l'origine de signalements. De plus, la mise en concordance des fondements de l'intervention fait prévaloir le caractère juridique de la définition.

Pour autant il est important que les phénomènes de maltraitance, dont personne ne conteste la réalité, ne perdent pas leur visibilité. La notion d'intérêt de l'enfant est présente notamment à travers le concept de développement de l'enfant (explicité dans ses différentes composantes par les amendements des assemblées parlementaire) pour compléter la condition d'éducation gravement compromise.

2) Une volonté de développer la prévention

La réforme a entre autres pour objectif de renforcer le volet prévention de la politique de protection de l'enfance, en développant le rôle médico-social de la Protection Maternelle et Infantile. La loi confie directement l'organisation des missions de PMI au Président du Conseil Général et renforce le contrôle qu'il exerce sur ces services qui sont expressément placés « sous sa responsabilité », même si en pratique ils continueront à être dirigés par un médecin (art. L 2112-1 et 2 du code de la santé publique). Enfin la loi du 5 mars renforce, en leur donnant une base légale, des actions de prévention primaire qui s'adressent à toute la population et qui prennent la forme suivante :

- la mise en place d'un entretien systématique au 4^{ème} mois de grossesse, qui a vocation, au regard du suivi très médicalisé des grossesses, à permettre un suivi social et le repérage précoce d'éventuelles difficultés pouvant perturber l'établissement du lien entre parents et enfant.

- l'organisation par les services de PMI d'actions de suivi à domicile ou en consultation pour les parents en période post-natale (il s'agit de développer le suivi en sortie de séjours en maternité qui sont aujourd'hui très courts).

- l'instauration d'un bilan de santé pour tous les enfants de trois à quatre ans qui devrait se dérouler dans le cadre de l'école maternelle ; un tel examen existait déjà pour cette tranche d'âge mais seuls 40 % des enfants en bénéficiaient, l'objectif est donc de le systématiser. S'y ajoutent des actions de prévention et de dépistage pour les enfants de moins de 6 ans.

- Enfin la réforme instaure pour tous les enfants, en plus de la visite médicale prévue au cours de leur sixième année, une série de rendez-vous médicaux lors de leur 9^{ème}, 12^{ème} et 15^{ème} année au cours desquels doit être réalisé un bilan de leur santé non seulement physique mais aussi psychologique. Il s'agira de détecter le plus précocement possible les souffrances psychiques ou des comportements à risque pour mettre en place des prises en charge adaptées. Le contenu de ces visites doit être précisé par voie réglementaire.

Enfin dans le cadre de la protection des enfants contre les dérives sectaires, problématique qui s'est ajoutée au projet de loi par voie d'amendements parlementaires à l'Assemblée Nationale, le texte prévoit de réprimer l'absence de vaccination obligatoire sauf en cas de « contre indication médicale reconnue ».

3) L'organisation du signalement et des interventions

- La création d'une cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (art. L 226-3 du CASF) a pour objectif de clarifier l'entrée dans le dispositif et éviter l'engorgement des Parquets qui en pratique pouvaient être saisis dès qu'une inquiétude existait pour un

enfant sans qu'une évaluation première n'ait été menée. Il s'agit de centraliser le recueil des informations préoccupantes et d'organiser un circuit unique, facilement repérable, en ne laissant plus à chaque professionnel ou citoyen la responsabilité du choix de l'autorité à saisir. Cette mesure renforce le rôle de chef de file de la protection de l'enfance du département.

L'article L 226-3 indique que « Après évaluation, les informations individuelles font si nécessaires l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire ». La loi réserve le terme de signalement à la saisine du Procureur de la République. Le signalement peut donc être défini comme un acte professionnel écrit, présentant après évaluation, la situation d'un enfant en danger qui nécessite une protection judiciaire.

Concernant cette évaluation des situations individuelles et familiales, la réforme prend en compte son caractère pluridisciplinaire et pluri institutionnel en organisant le partage d'informations à caractère secret dans le but de mieux protéger les professionnels (art. L 226-2-2) : ce « secret partagé » n'est possible qu'« entre personnes soumises au secret professionnel qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance ou qui lui apportent leur concours ». Le partage d'informations est limité strictement à ce qui est nécessaire à la mission (évaluer et mettre en œuvre des mesures) et sous réserve de l'information préalable des titulaires de l'autorité parentale (sauf si cela est contraire à l'intérêt de l'enfant).

L'article L 226-4 du CASF réorganise, dans la perspective de la gradation des réponses en fonction des situations, la transmission des situations par le président du conseil général au Parquet. Le texte prévoit que la transmission au Parquet s'impose si le mineur est en danger au sens de l'article 375 du code civil et si l'une des conditions suivantes existe :

- l'action déjà mise en œuvre au titre de la protection administrative n'a pas permis de remédier à la situation ;
- ou l'action ne peut se mettre en place en raison du refus de la famille ou de son impossibilité (par exemple psychique) de collaborer
- ou le mineur est présumé en danger et il est impossible d'évaluer la situation. De même en cas d'infraction pénale que seul le Procureur de la République peut apprécier.

- L'article L 226-4 II du CASF maintient toujours une faculté d'aviser directement le Procureur de la République pour les services publics (Education Nationale, hôpitaux ...), les établissements privés ou publics susceptibles de connaître des mineurs en danger et qui participent au dispositif départemental mis en place pour le recueil des informations préoccupantes. Néanmoins cette faculté est exceptionnelle puisque liée à la gravité de la situation et une copie de cette transmission directe au Parquet doit être adressée au Président du conseil général. Dans ce cas, le Procureur de la République doit transmettre au président du conseil général les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission de protection de l'enfance et informer en parallèle l'auteur du signalement des suites de son écrit.

4) L'impulsion du partenariat : quelles attentes, quelles formes ?

- L'article L 226-3 du CASF formalise, sous forme de protocoles, le concours que doivent apporter différents acteurs de la Protection de l'Enfance au président du conseil général dans sa mission de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes ; ces protocoles impliquent en particulier le représentant de l'Etat et l'autorité judiciaire –principalement le Parquet- ainsi que les partenaires institutionnels concernés. Ils ont pour but d'officialiser les modalités de transmission de toutes les

informations préoccupantes vers la cellule départementale et doivent préciser le mode opératoire concernant chaque acteur.

- la création d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance : l'article L 226-3-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles parachève la construction d'un dispositif qui a démarré avec la loi du 2.01.2004 créant l'ONED qui a été institué afin de « de mieux connaître l'enfance en danger pour mieux prévenir et mieux traiter » L'observatoire départemental de la protection de l'enfance est placé sous l'autorité du président du conseil général ainsi conforté dans son rôle de chef de file de la Protection de l'enfance. Il comprend essentiellement des représentants des services du département, de l'Etat (Education nationale, santé, jeunesse et sport), de l'autorité judiciaire (Parquet des mineurs, tribunaux pour enfants, PJJ) ainsi que des services ou établissements qui apportent leur concours à la protection de l'enfance mais aussi la CAF. Peuvent s'y ajouter des représentants d'ordre professionnels, des réseaux de périnatalité, l'UDAF, ainsi que les associations d'usagers.

Trois types de missions lui sont attribués :

1/ recueillir, examiner et analyser les données relatives à l'enfance en danger dans le département, au regard notamment des informations préoccupantes qui lui sont transmises sous forme anonyme, ainsi qu'à l'ONED, par la cellule ; la nature et les modalités de cette transmission sont précisées par décret.

2/ être informé des évaluations des établissements et services intervenant en protection de l'enfance réalisées en application de l'article L 312-8 du CASF. Il s'agit de lui permettre d'apprécier la pertinence et la qualité des réponses apportées au niveau départemental et leur adéquation aux besoins identifiés des enfants et des familles. Les modalités de cette information sont à définir entre les partenaires de l'ODPE.

3/ suivre la mise en œuvre du schéma départemental et formuler des avis, formuler propositions et avis sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance.

Pour permettre aux décideurs locaux d'avoir une vision synthétique de l'état de la Protection de l'Enfance, il est précisé que l'ODPE établit des statistiques qu'il porte à la connaissance de l'assemblée départementale et qui sont transmises aux représentants de l'Etat et de l'autorité judiciaire.

5) L'enfant au cœur du dispositif :

- Dans un article à valeur de principe général (art L 112-4 du CASF), la loi définit trois axes pour guider les décisions concernant l'enfant en protection de l'enfance, à savoir :

- l'intérêt de l'enfant,
- la prise en compte de ses besoins fondamentaux, déclinés en besoins physiques, intellectuels, sociaux et affectifs,
- le respect de ses droits (en référence à la Convention Internationale des Droits de l'Enfant).

- Diverses dispositions consacrent la prise en compte de la personne de l'enfant et son droit à être informé sur sa situation et à être entendu dans certaines circonstances.

- Le texte prend en considération certains concepts empruntés à la notion d'intérêt de l'enfant telle qu'elle est définie dans d'autres législations (cf Québec et Italie : l'intérêt de l'enfant y est défini comme la protection de sa sécurité et de son développement intellectuel et affectif). La loi du 5 mars fait entrer le développement physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant comme devant être protégé lorsqu'il est compromis, au même titre que ses conditions d'éducation. D'autre part la loi apporte une considération

particulière à la continuité des liens qui s'établissent pour un enfant et à l'importance de cette continuité pour sa construction ; elle vise à assurer une stabilité relationnelle de l'enfant dans des situations très spécifiques.

6) Une prise en charge adaptée et diversifiée

- Dans le souci d'adapter les réponses apportées aux enfants et aux familles, le dispositif de protection de l'enfance a vu se développer depuis quelques années de nouvelles pratiques d'accueil et d'interventions, qui apportent des solutions variées et souples. L'intérêt d'une diversification des réponses a été souligné par tous les observateurs avant la réforme. La réforme introduit des possibilités nouvelles d'action par la création de nouvelles prestations :

- mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale
- mesure d'aide à la gestion du budget familial
- possibilité d'accueil en urgence de mineurs pendant trois jours sans l'accord des parents mais sous réserve de les informer ou d'en informer le procureur de la République,
- accueil de jour
- accueil périodique ou modulable, dans le cadre d'une mesure administrative d'accueil provisoire
- l'AEMO avec hébergement, dans des conditions très encadrées juridiquement.

L'article L 223-1 du code de l'action sociale et des familles précise que l'attribution d'une ou plusieurs prestations doit être précédée d'une évaluation de la situation prenant en compte trois éléments : l'état du mineur, la situation de la famille et les aides mobilisables dans son environnement.

Cette évaluation doit permettre d'établir un document dénommé « projet pour l'enfant », nouvel outil qui constitue un support pour faire avec les parents l'état des lieux de leur situation et définir les actions qui seront menées par le service et leur contribution à ces actions. Dans ce document doit également être identifiée la personne chargée d'assurer le « fil rouge », c'est à dire la continuité des actions menées auprès de la famille. Il pourra servir notamment, si la décision du juge le prévoit, à définir entre les parents et le service les modalités concrètes d'organisation des droits de visite et d'hébergement d'un enfant pris en charge.

- Le texte légalise les visites médiatisées en protection de l'enfance mais aussi dans le cadre du divorce et de la séparation (avec l'objectif de favoriser la continuité des liens entre l'enfant et ses deux parents).

- Une disposition nouvelle à l'article 375-7 du code civil prévoit que « si la situation de l'enfant le permet, le juge fixe la nature et la fréquence des droits de visite et d'hébergement et peut décider que leurs conditions d'exercice sont déterminées conjointement entre les titulaires de l'autorité parentale et la personne, le service ou l'établissement à qui l'enfant est confié, dans un document qui lui est transmis. Il est saisi en cas de désaccord ». Cette disposition peut permettre l'organisation d'interventions associant des modalités souples et/ou séquentielles de prise en charge résidentielle de l'enfant et un important soutien éducatif à domicile.

7) Un renforcement des obligations de formation des personnels concernés

L'article 25 de la loi (qui complète le code de l'éducation et le CASF) prévoit une obligation de formation initiale et continue sur les questions de protection de l'enfance :

- une formation de base pour une série de professionnels : la disposition vise tous les professionnels qui peuvent être concernés par l'enfance en danger et la protection de l'enfance, qu'ils y consacrent ou non l'essentiel de leur travail et quel que soit leur degré de proximité avec ces questions. Il s'agit donc des médecins et personnels médicaux et paramédicaux, des travailleurs sociaux, des magistrats, des enseignants, des personnels d'animation (sportive, culturelle, de loisirs), des personnels de police (municipale, nationale, de la gendarmerie).

- les modalités de formation : le texte prévoit que les questions relatives à la protection de l'enfance soient abordées en formation initiale et en formation continue et que ces formations soient en partie commune aux différentes professions et institutions. Un décret doit compléter ces dispositions.

- Une disposition spéciale concerne les cadres territoriaux qui, par délégation du Président du conseil général prennent des décisions relatives à l'enfance en danger et fixent les modalités de leur mise en œuvre. Eus égards au caractère déterminant des décisions qu'ils prennent pour la situation de l'enfant, et à la place nouvelle du département comme chef de file de la protection de l'enfance, ces cadres bénéficient d'une formation de 240 heures dans des conditions définies par voie réglementaire (décret n° 2008-774 du 30.07.2008 et arrêté du 25.09.2008).