

Centre de Gestion de la F.P.T.

Des Alpes-de-Haute-Provence

Chemin de Font de Lagier

04130 VOLX

☎ 04 92 70 13 00 - 📠 04 92 70 13 01 - ✉ courrier@cdg04.fr



CONCOURS INTERNE DE REDACTEUR TERRITORIAL Spécialité Administration Générale

Session 2009

NOTE ADMINISTRATIVE

A partir d'un dossier portant sur le domaine suivant, choisi par le candidat lors de son inscription :

L'action sociale des collectivités territoriales.

Durée : 3 heures ; Coefficient 4.

SUJET COMPORTANT 32 PAGES (PAGE DE PRESENTATION COMPRISE)

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Mise en garde :

- . Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie : signature, paraphe ou nom, date ou heure, même fictif.
 - . Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne,...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
 - . Seul l'usage d'un stylo noir ou bleu est autorisé, (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas corrigées

Sujet :

Vous êtes rédacteur au sein d'un Conseil Général.

Votre Directeur Général des Services vous demande de rédiger une note à l'attention du Président du Conseil Général sur les diverses évolutions en matière de protection de l'enfance et les conséquences pour le Département.

Document 1 : Protection de l'Enfance - Introduction par Dominique YOUNG, chargé de cours à l'Université de Paris VIII [2 pages].

Document 2 : La loi n°2007-293 réformant la protection de l'enfance : les principales dispositions [6 pages].

Document 3 : Protection de l'enfance : une réforme attendue - La Gazette Santé - Social - Avril 2007 [8 pages].

Document 4 : Protection de l'enfance : professionnaliser les cadres - La Gazette - 9 avril 2007 [1 page].

Document 5 : La loi réformant la protection de l'enfance : une avancée de la protection, un recul des droits - par Pierre Verdier - JDJ-RAJS n°265 - mai 2007 [10 pages].

Document 6 : Prise en charge alternative pour les enfants en danger - La Gazette - 23 juillet 2007 [2 pages].

Document 7 : Protection de l'enfance : hausse de 1% du nombre de signalements - La Gazette - 19 novembre 2007 [1 page].

Protection de l'enfance - Introduction
Dominique YOUNG
Chargé de cours à l'Université de Paris VIII

Le champ de la protection de l'enfance connaît de profonds changements législatifs (loi du 5 mars 2007). Ce mouvement législatif doit se lire dans la continuité d'un mouvement législatif global. A la lumière de cet ensemble législatif, il est nécessaire de repenser la problématique de la protection de l'enfance.

L'origine de ce mouvement prend sa source en 1945, avec deux textes et un personnage central, le juge des enfants. Si ce dernier existe toujours, il faut souligner que son rôle a évolué, de même que le contenu des ordonnances.

Le texte qui institue le dispositif moderne de protection de l'enfance est le texte du 2 février 1945 relatif à la délinquance des mineurs. A peine cette ordonnance promulguée, les militants de la protection de l'enfance regrettaient que la compétence du juge se limitât à la seule problématique des enfants délinquants. Ils considéraient davantage une problématique globale de l'enfance en danger et de l'enfance inadaptée.

A l'époque, la chronique de l'enfance malheureuse les incitait à promouvoir la nécessité de renforcer la protection civile des mineurs. Paradoxalement, l'enfant ayant commis un acte délictueux était mieux protégé que les autres.

En définitive, notre conception de la protection de l'enfance a donc évolué depuis. Les deux ordonnances de 1945 et de 1958 ont été complétées par des décrets, fruits de la conception de l'Etat Providence. La protection de l'enfance ne peut donc s'analyser en faisant abstraction de la généralisation des prestations sociales et d'une politique familiale forte, dans un contexte économique de croissance et de plein-emploi.

Afin de mettre en place cette protection de l'enfance, l'Etat social a pris le pas sur l'Etat de Justice. Ce dernier reposait sur l'idée d'un individu responsable, susceptible d'imputation. La force de l'Etat social fut de substituer un paradigme sanitaire et social à une perception judiciaire des actes de l'enfant. Les deux ordonnances de 1945 et de 1958 induisaient que la mesure éducative devait se substituer à la sanction pénale. Prouver la culpabilité des parents était également perçue comme inutile. Il fallait considérer les enfants et les parents comme les victimes d'éléments qui les dépassent. Une assistance éducative devenait alors indispensable.

Ces deux ordonnances ont donc constitué un tournant, mais présentent des faiblesses : les pouvoirs excessifs des travailleurs sociaux, des psychologues... Les parents ne sont plus coupables, car ils ne maîtrisent plus certaines décisions. Par ailleurs, ces ordonnances instituaient davantage une protection de l'enfance qu'une protection des enfants. L'objectif était de lutter contre l'enfance inadaptée et la délinquance juvénile, afin de préserver le bien public. L'enfant restait en outre défini selon une vision paternaliste, ses parents décidant pour lui. Enfin, la famille constituait le fondement de la société ; il était donc préconisé de maintenir l'enfant dans son environnement familial. Les parlementaires se sont longtemps refusés à réduire les droits parentaux.

Le dispositif de protection de l'enfance mis en place au cours de la seconde moitié du XXème siècle reposait sur une conception audacieuse. Il rompait avec une philosophie libérale induisant une parfaite compréhension de la différence entre le Bien et le Mal. Or le mérite des penseurs de ce dispositif sanitaire et social fut de dénoncer ce paradigme de l'individu transparent à lui-même. Il existe toutefois une différence entre dénoncer cette transparence et affirmer l'irresponsabilité qui les caractérise. Contrairement à ce qu'affirmait Michel Henry, les parents ne sont pas les victimes d'un processus qui les dépasse. Ils restent comptables de leurs actes, en dépit des difficultés auxquelles ils sont confrontés.

Ce modèle a dû faire face à de nombreuses évolutions. Il existe désormais de nombreux modèles familiaux. Par ailleurs, la dynamique des droits a induit un individualisme démocratique : les Droits de l'Homme sont devenus une référence fondamentale. Le droit de la famille s'en est trouvé bouleversé.

Une jurisprudence solide a par ailleurs été établie au niveau de l'Union Européenne. Elle a mis à mal le paternalisme propre à de nombreux Etats de l'Union Européenne. Cette dynamique des droits pénètrent tous les pores de la société. Elle s'est manifestée dans le secteur des droits de l'enfant. Depuis la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, ce dernier doit désormais être considéré comme une personne juridique, voire comme un sujet de droits.

L'unité constituée par le juge des enfants a connu un effritement progressif. Elle se partage de plus en plus entre la prise en charge par les Conseils Généraux et la prise en charge des mineurs délinquants par la protection judiciaire de la jeunesse. Cette division distingue les enfants victimes, que le juge des enfants a le devoir de protéger, et les mineurs délinquants, de plus en plus assimilés à des adultes. Paradoxalement, l'enfance se définit par une extrême vulnérabilité qu'il faut protéger, mais également par une adolescence et une préadolescence dont il faut se protéger.

L'organisation de la protection de l'enfance a évolué, dans le cadre des démarches de décentralisation entamées en 1982. Le Conseil général a pris un poids considérable dans cette perspective. L'évolution des dispositifs a tenu compte du cadre européen, international, mais aussi des expériences relatées par les professionnels des Conseils Généraux. Le nouveau texte a abandonné le familialisme et le paternalisme propres à la philosophie de la protection de l'enfance dominante au cours de la seconde moitié du XXème siècle. Elle repose désormais sur les droits de l'enfant en matière de santé, de sécurité, d'accès à l'éducation.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit l'emporter sur les droits parentaux. La loi évoque d'ailleurs la responsabilité parentale, plutôt que l'autorité parentale. La loi de 2007 reprend cette conception : l'enfant est un être autonome en devenir. Il doit donc bénéficier des droits évoqués. Sa parole doit également être prise en compte.

Le rôle du Président du Conseil général est en outre conforté. Il agit en qualité de pilote des dispositifs de protection de l'enfance. Les méthodes de signalement sont rationalisées, tandis que le secret professionnel partagé est consacré. Toutes ces modifications permettent de préciser la place de chacun dans le dispositif global, d'où le trouble engendré par la loi relative à la prévention de la délinquance. Celle-ci renforce la division entre une enfance vulnérable et une enfance dangereuse. Le texte relatif à la prévention de la délinquance institue un nouvel acteur, le maire, et induit une nouvelle confusion. Dès lors, il faut rappeler que ce sont les acteurs qui donnent vie aux lois. Le rôle des professionnels sera décisif dans l'application des deux lois du 5 mars 2007. Les lois ne constituent qu'un cadre.

Pour conclure cette intervention, j'insiste sur la nécessité de travailler en réseau, qui ne se limite pas à une conception partenariale, mais induit une remise en cause du modèle sanitaire et social. L'idée du réseau s'articule autour des besoins de l'enfance et des limites des compétences des différents acteurs.

La loi n°2007-293 réformant la protection de l'enfance a été promulguée le 5 mars 2007 et publiée au Journal officiel du 6 mars 2007.

Présenté en Conseil des ministres le 3 mai 2006, le projet de loi avait été adopté en première lecture par le Sénat le 21 juin 2006 et par l'Assemblée Nationale le 11 janvier 2007.

L'adoption du texte définitif du projet de loi s'est déroulée le 22 février 2007 lors de la dernière session parlementaire de l'Assemblée Nationale sans modifier le texte déjà adopté par le Sénat le 12 février 2007.

Pourquoi cette réforme ?

Face aux drames de la maltraitance, dont certains avaient été fortement médiatisés, mais surtout en raison des situations détectées trop tard, il était nécessaire de mieux organiser le système de protection de l'enfance pour le rendre plus fiable, améliorer la prise en charge des enfants et développer la prévention.

Les principales dispositions de la loi

La loi définit le but de la protection de l'enfance dont elle étend le champ en intégrant la prévention qui devient un des axes majeurs du dispositif

Art. L. 112-3 du CASF

"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."

• Elle vise des actions de prévention à des moments-clés en direction des futurs parents et parents d'un nourrisson (en direction de tout public : "prévention primaire") :

"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" ;

"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 ;"

• Elle met l'accent sur la prévention en direction des plus petits.

Article L. 2112-2 du code de la santé publique (à propos de la PMI) :

" 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 ; »

"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. »

• La loi positionne le service de PMI comme un acteur de prévention de tout premier plan.

• La loi prévoit un accompagnement en cas de difficultés des parents dans l'exercice de leurs compétences éducatives ("prévention secondaire").

Dans l'esprit du législateur il s'agit de toutes formes d'actions, proposées à titre individuel ou collectif, en soutien à la parentalité, qu'elles soient assurées par les services du conseil général, par des services publics ou des associations.

• Elle implique ainsi des acteurs qui avant la loi du 5 mars 2007 se situaient en marge du dispositif de protection de l'enfance.

La loi affirme les droits, l'intérêt et les besoins fondamentaux de l'enfant (en référence à la CIDE)

"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."

• "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."

• L'"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."

• "Le juge peut décider des modalités de l'accueil de l'enfant en considération de l'intérêt de celui-ci. Si l'intérêt de l'enfant le nécessite ou en cas de danger, le juge décide de l'anonymat du lieu d'accueil."

• "Le lieu d'accueil de l'enfant doit être recherché dans l'intérêt de celui-ci et afin de faciliter l'exercice du droit de visite et d'hébergement par le ou les parents et le maintien de ses liens avec ses frères et soeurs en application de l'article 371-5.

La loi implique les parents dans toute décision concernant l'enfant.

" 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. "

• La loi affirme les droits parentaux, mais les aménage lorsque c'est nécessaire.

" Sans préjudice de l'article 373-4 et des dispositions particulières autorisant un tiers à accomplir un acte non usuel sans l'accord des détenteurs de l'autorité parentale, le juge des enfants peut exceptionnellement, dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant le justifie, autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à exercer un acte relevant de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure. "

" S'il a été nécessaire de confier l'enfant à une personne ou un établissement, ses parents conservent un droit de correspondance ainsi qu'un droit de visite et d'hébergement. Le juge en fixe les modalités et peut, si l'intérêt de l'enfant l'exige, décider que l'exercice de ces droits, ou de l'un d'eux, est provisoirement suspendu. Il peut également décider que le droit de visite du ou des parents ne peut être exercé qu'en présence d'un tiers désigné par l'établissement ou le service à qui l'enfant est confié. "

La loi modifie les procédures de traitement des informations préoccupantes et de signalement concernant les enfants en danger ou en risque de danger.

• La loi introduit la notion d'information préoccupante pour la distinguer du signalement qui est réservé au Parquet.

• Elle qualifie l'évaluation comme une procédure incontournable

"Après évaluation, les informations individuelles font, si nécessaire, l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire."

• Elle substitue le danger et le risque de danger à la maltraitance et harmonise les deux codes

Article L.221-1 du CASF: "... 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, ... »

Art. 375 du code civil: « 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 ... »

• Elle charge le président du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes et le charge de la mise en place d'une cellule départementale.

La législation antérieure art.L226-3 du CASF

« Le président du conseil général met en place avec le représentant de l'État dans le département, un dispositif permettant de recueillir en permanence les informations relatives aux mineurs maltraités et de répondre aux situations d'urgence ... »

Les modifications apportées à l'article L.226-3

« Le président du conseil général est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. Le représentant de l'État et l'autorité judiciaire lui apportent leur concours.

« Des protocoles sont établis pour déterminer les modalités de participation de l'État, de l'autorité judiciaire, des partenaires institutionnels, la collaboration des associations. »

• Recueil : un lieu unique et bien identifié, la cellule départementale, vers laquelle convergent toutes les informations préoccupantes.

• Traitement : toute information préoccupante transmise à la cellule implique un traitement. La loi n'indique pas que c'est la cellule qui assure le traitement, mais elle est garante de ce traitement.

• Evaluation : toute information préoccupante implique de procéder à une évaluation de la situation. La loi n'indique pas que la cellule effectue elle-même l'évaluation, ni le traitement.

• Les informations préoccupantes : un ensemble d'éléments dont dispose le ou les professionnels qui se préoccupent de la situation d'un enfant susceptible d'être en danger ou en risque de danger au regard de l'article 375 du CC

La loi aménage le secret professionnel

• Elle autorise la communication d'informations préoccupantes à la cellule départementale et le partage d'informations entre professionnels qui sont strictement nécessaires pour :

- évaluer

- déterminer et mettre en œuvre des actions de protection.

•L'autorisation à communiquer et à partager est d'autant plus nécessaire que l'approche globale de l'enfant implique que l'évaluation de sa situation soit pluridisciplinaire, effectuée entre professionnels tenus au secret professionnel issus d'horizons différents.

•Elle autorise la communication d'informations préoccupantes :

"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. »

•Elle autorise le partage d'informations entre professionnels soumis au secret professionnel :

"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. »

La loi instaure la primauté de la protection administrative sur la protection judiciaire (subsidiarité).

•Les conditions de signalement au Parquet sont limitées. Le président ne saisit le Parquet des situations de danger :

« Art. L. 226-4. - I. - 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 procureur de la République veille au respect de la subsidiarité.

« 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. »

« 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 ; ».

La loi enrichit la palette des actions en direction de l'enfant et de sa famille.

• au titre de la prévention et de la protection administrative : accompagnement en économie sociale et familiale, accueil à la journée, accueil modulable, accueil spécialisé familial ou dans un établissement, accueil pendant 72 heures.

• au titre de la protection judiciaire : mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (ex-TPSE), accueil à la journée ou suivant toute autre modalité de prise en charge, accueil exceptionnel et périodique.

• L'évaluation de la situation est un préalable à l'octroi de toute prestation de l'aide sociale à l'enfance.

« 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. »

• L'ajustement des actions mises en œuvre suppose qu'il soit procédé à une évaluation pluridisciplinaire régulière de la situation de l'enfant pour vérifier, outre qu'il est protégé :

- si les réponses apportées permettent de répondre à ses besoins fondamentaux (physiques, intellectuels, sociaux, et affectifs), dans le respect de ses droits et dans son intérêt propre
- sa santé, son éducation, sa moralité, sa sécurité, son développement.

• La loi permet ainsi des actions graduées et modulées dans le temps pour les ajuster aux besoins de l'enfant.

L'ajustement des actions doit toujours répondre à l'intérêt de l'enfant, compte tenu de l'évolution de sa situation et du contexte familial, en veillant à lui assurer continuité et cohérence.

Cet ajustement ne peut se faire qu'avec l'accord des parents en protection administrative, ou par décision du juge des enfants en protection judiciaire.

La loi charge le président du conseil général de veiller au suivi de l'enfant, à la continuité et à la cohérence des interventions.

" 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 œuvre pour un enfant et sa famille au titre de la protection de l'enfance. "

" 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."

• Afin de permettre au président du conseil général, de veiller au suivi, à la continuité et à la cohérence, la loi prévoit l'établissement des documents suivants :

- un rapport circonstancié
- un rapport annuel suite à une évaluation pluridisciplinaire.

• Le rapport circonstancié, et le rapport annuel établi suite à une évaluation pluridisciplinaire sont élaborés en prenant en compte notamment l'enfant dans sa globalité et au vu notamment :

- de l'article 375 du code civil : " *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 ...* "

- ou de l'article L. 221-1 du CASF : « ... 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 ... »

La loi institue dans chaque département un observatoire de la protection de l'enfance.

• Il est placé sous l'autorité du président du conseil général.

• Il a pour missions d'observer les données relatives à l'enfance en danger dans le département, d'être informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance, de suivre la mise en oeuvre du schéma départemental et de formuler des avis sur la mise en oeuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département.

• Il comprend notamment *"des représentants des services du conseil général, de l'autorité judiciaire dans le département et des autres services de l'État 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"*.

La loi fait de la formation un facteur déterminant dans la mise en oeuvre du dispositif de protection de l'enfance

« Art. L. 542-1. - Les médecins, l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les personnels enseignants, les personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs et les personnels de la police nationale, des polices municipales et de la gendarmerie nationale reçoivent une formation initiale et continue, en partie commune aux différentes professions et institutions, dans le domaine de la protection de l'enfance en danger. Cette formation est dispensée dans des conditions fixées par voie réglementaire. »

DOSSIER



« Nous avons souhaité travailler plus en lien avec les parents. »

Yamina Zimini, directrice d'un service d'accueil de jour

« Un travail préventif de réseau pédiatrique est indispensable. »

Jean-Yves Diquelou, gynécologue hospitalier

PROTECTION DE L'ENFANCE

Une réforme attendue

DOSSIER RÉALISÉ PAR EMMANUELLE CHAUDIEU

Rares sont les textes qui font l'objet d'un tel consensus. La réforme de la protection de l'enfance, adoptée le 22 février dernier par le Parlement et promulguée le 5 mars (*), est le fruit d'un long travail de préparation. « Pour la première fois, un ministre [Philippe Bas, ministre délégué à la famille, NDLR] a eu le courage de dire "je prends le temps de consulter" », salue Claude Roméo, directeur de l'enfance et de la famille du conseil général de la

Seine-Saint-Denis, qui, avec Jean-Pierre Rosenczweig, président du tribunal pour enfants de Bobigny (Seine-Saint-Denis), est à l'origine de "L'Appel des 100 pour le renouveau de la protection de l'enfance", lancé le 21 novembre 2005.

« Le principe était de dire qu'il fallait une nouvelle loi globale, poursuit-il. Nous souhaitons aussi que ceux qui allaient la mettre en œuvre soient consultés. » Message reçu. Assises départementales, concertations, rapports parlementaires... ont mobilisé, pendant plus d'un an, les acteurs de la protection de l'enfance.

LES DIFFÉRENTS MODES D'INTERVENTION

On distingue deux grands types d'intervention en matière de protection de l'enfance : les actions éducatives et le placement. Les premières sont menées à domicile par des travailleurs sociaux auprès d'un enfant nommé désigné, mais le travail concerne généralement toute la famille. L'objectif est d'exercer une action préventive pour éviter un retrait de l'enfant du milieu familial ou pour préparer un placement. On distingue l'action éducative à domicile, décidée par l'aide sociale à l'enfance, et l'action éducative en milieu ouvert, exercée en vertu d'un mandat judiciaire (décision du juge des enfants). Les placements, en famille d'accueil ou en établissement, peuvent également être de nature administrative ou judiciaire. De plus en plus de prises en charge alternatives à ces deux interventions sont développées et ont été reconnues comme des solutions à promouvoir par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.



« La protection maternelle et infantile doit rester un service de santé. »

Christine Bellas-Cabane, médecin de PMI

CLARIFICATION. La loi du 5 mars clarifie les compétences administratives et judiciaires en matière de protection de l'enfance, et organise le circuit du signalement placé sous la responsabilité du président du conseil général.

SOUPLESSE. Ce texte privilégie la prévention précoce et le développement de modes de prise en charge diversifiés et individualisés (accueil de jour, séquentiel...), au-delà des traditionnelles actions éducatives et mesures de placement.

MANQUE DE MOYENS. Principal bémol: les financements insuffisants consacrés à cette réforme. Des départements craignent en outre de devoir pallier le manque de moyens de l'hôpital pour les suivis de grossesse de droit commun.

« C'est un texte assez exemplaire à la fois dans son mode d'élaboration et dans son point d'arrivée », se félicite Christophe Béchu, président (UMP) du conseil général du Maine-et-Loire et de l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned). Même si « le texte ne résout pas tout, il va dans le bon sens », résume Marie-Paule Martin, directrice de l'enfance et de la famille au conseil général d'Eure-et-Loir, pour qui l'une des vertus de cette réforme est de « remettre au carré » ce qui relève de la compétence administrative et de la compétence judiciaire. »

C'est aussi l'un des points cruciaux, selon son homologue de Meurthe-et-Moselle, Jean-Paul Bichwiller: « Il y avait un constat partagé sur la "judiciarisation" trop forte du système. Il était nécessaire de pouvoir développer des modes d'accompagnement qui restent dans le cadre de la protection sociale avant un éventuel recours en justice. »

Renforcer la prévention

En désignant le président de conseil général coordonnateur de la protection de l'enfance, la loi permet de clarifier la répartition de ses

compétences avec celles du procureur de la République. L'article 12 précise ainsi que le président « est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation [...] des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. [...] Après évaluation, les informations individuelles font, si nécessaire, l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire. » « Le recours au système judiciaire n'intervient que si l'on ne peut appliquer les mesures prévues ou qu'elles n'ont pas abouti aux résultats escomptés, estime Marie-Paule Martin. La loi

définit plus clairement les critères de passage d'un système à l'autre. » Prévention, signalement et prises en charge innovantes constituent les grandes lignes de la réforme. L'accent est notamment mis sur la prévention primaire, le rôle de la protection maternelle et infantile (PMI) étant renforcé. (lire p. 30). En matière de signalement, chaque département devra mettre en place une cellule de recueil des informations préoccupantes. Plusieurs d'entre eux, à l'image de la Meurthe-et-Moselle, se sont déjà dotés de tels dispositifs: « Cela per- »

« Je crains que certaines des nouvelles missions, perçues comme plus accessoires, fassent les frais d'arbitrages budgétaires. »

Christophe Béchu, président du conseil général du Maine-et-Loire et de l'Oned

» met de centraliser toutes les informations et d'éviter les déperditions, explique Jean-Paul Bichwiller, mais aussi d'évaluer mieux et plus rapidement la situation: doit-on saisir le procureur ou peut-on "faire" de la protection relevant de l'action sociale? Si l'on n'est pas en mesure de faire ce choix, on passe à côté de quelque chose d'essentiel.»

Personnalisation

Pendant de cette cellule, un observatoire départemental de la protection de l'enfance doit être instauré. « Ces observatoires seront des lieux de recueil et d'échange de données, mais aussi des lieux physiques de partenariat potentiellement intéressants », souligne Christophe Béchu. La question de la terminologie apparaît, dans ce cadre-là, essentielle. « Nous essayons de faciliter le moyen de comptabiliser les mêmes choses et d'avoir des définitions communes, explique Paul Durning, directeur de l'Oned. Certains termes n'ont pas le même sens d'un

département à l'autre. Par exemple, tous ne situent pas la frontière entre prévention et protection au même endroit. » Avant de préciser: « La clarification du circuit de signalement était l'un des points primordiaux. La notion plus large d'information préoccupante et la création de cellules départementales représentent un progrès pour répondre aux hésitations des professionnels concernés par le signalement qui ne savaient pas à qui s'adresser: conseil général ou procureur? La cellule va cependant représenter un vrai défi pour les équipes départementales et nécessiter un travail d'organisation, mais aussi de formation des responsables en matière d'évaluation des situations. »

Dernier point: la diversification des prises en charge. Si des pratiques alternatives aux interventions traditionnelles (lire p.28 et 29) se sont développées depuis plusieurs années, la loi leur apporte un cadre légal. « Se clarifie là tout un panel d'interventions, tel l'accueil de jour

ou séquentiel, dans lesquelles prévaut une logique forte de travail avec les familles et avec l'enfant », souligne Paul Durning. « Cela va permettre d'adapter la prise en charge aux situations qui méritent toutes d'être traitées de la façon la plus individualisée possible », se félicite Anne Bergeron, directrice adjointe de l'Union nationale des associations de sauvegarde des enfants, des adolescents et des adultes.

Restent cependant quelques interrogations, au premier rang desquelles celle des moyens. L'article 27 de la loi crée le Fonds national de financement de la protection de l'enfance au sein de la Caisse nationale des allocations familiales, dont les ressources proviennent de cette dernière (une contribution fixée à 30 millions d'euros pour 2007) et de l'Etat, dont le montant du versement annuel sera arrêté en loi de finances. Un effort loin d'être à la hauteur, d'après les professionnels interrogés. Christophe Béchu craint pour sa part une disparité des moyens consacrés aux nouvelles missions et que « certaines, perçues comme plus accessoires, fassent les frais d'arbitrages: il est plus facile de renforcer l'accompagnement que de mettre en place une cellule de signalement ».

Guides pratiques

Par ailleurs, « certains points ne sont pas très clairs dans la loi, comme l'observatoire départemental, qui comporte des ambiguïtés, note Anne Bergeron. Mais cela devrait être explicité dans les guides préparés en concertation avec les ministères de la Famille et de la Justice ». Ces "guides de bonnes pratiques", élaborés par des groupes de travail de professionnels de la protection de l'enfance, « vont pouvoir harmoniser, partout en France, la manière dont on prévient la maltraitance, dont on diffuse la bientraitance », selon les mots du ministre Philippe Bas. Ils devraient être disponibles ce mois-ci. ■

(*) Loi n° 2007-293.

TÉMOIGNAGE

Claude Roméo, directeur de l'enfance et de la famille du conseil général de la Seine-Saint-Denis (*)

« Une nouvelle place accordée aux parents »

« Cette nouvelle loi est très importante, il en ressort trois idées fortes: prévention, organisation du signalement et création de structures innovantes. Pour la prévention, il faut aller plus loin, y compris le plus précocement possible. Alors que les éducateurs ont appris à travailler sur mandat, il faudrait intervenir plus en amont. Ce qui pose aussi la question d'un service moderne de protection de l'enfance: les problèmes ne s'arrêtent pas quand les services ferment... Du coup, on se retrouve avec des mesures de placement en urgence la veille des week-ends. Un autre élément intéressant du texte est la place accordée aux parents, notamment par le biais du contrat d'engagement réciproque prévu lors de l'admission de l'enfant. Ce document est cosigné par le représentant du conseil général, les structures chargées de mettre en œuvre les mesures et les parents. »

(*) Co-initiateur de « L'Appel des 100 pour le renouveau de la protection de l'enfance ».



J. BER

Protéger le plus tôt possible

A la maternité du centre hospitalier de Draguignan, une équipe pluridisciplinaire travaille pendant la grossesse à la prévention des risques de maltraitance de l'enfant.

L'expérience commence par un événement dramatique. A la fin des années 80, une patiente suivie à la maternité du centre hospitalier de Draguignan (Var) commet un infanticide quelques jours après son retour à domicile. Forte émotion de l'équipe d'obstétrique, et particulièrement du gynécologue qui l'avait suivie, le docteur Jean-Yves Diquelou.

Repérage

Une étude rétrospective est alors entreprise sur 2000 dossiers de patientes, qui met en évidence un taux de 1,77% de mauvais traitements durant les deux premières années de vie des enfants. «Cela nous a confortés dans l'idée d'un travail préventif de réseau pédiatrique avec les services sociaux, l'hôpital, le service d'obstétrique, la protection maternelle et infantile [PMI]...», confie Jean-Yves Diquelou. Qui va initier en 1990 un staff de parentologie (*) au sein de la maternité. Ce dispositif est à la fois pluriprofessionnel (obstétricien, sage-femme, auxiliaire de puériculture, assistante sociale, psychologue...) et pluri-institutionnel (centre hospitalier et conseil général). D'abord informelle, l'initiative a été légitimée par la signature d'une convention constitutive de prévention périnatale en parentologie, qui a notamment permis la mise à disposition, par le conseil général, d'une psychologue à mi-temps.

Le travail du staff consiste à repérer le plus précocement possible, pendant la grossesse, les risques de dysfonctionnement grave des parents avec leur environnement et avec leur futur enfant. «Nous nous réunissons une fois par mois: nous discutons de toutes les situations repérées et travaillons sur ce que j'appelle "l'éco-



Le staff de parentologie initié par le docteur Jean-Yves Diquelou comprend des professionnels de l'hôpital et du conseil général.

CRÉER UN RÉSEAU NATIONAL

Dans un rapport (*) remis à Philippe Bas, ministre délégué à la Famille, dans le cadre de la préparation de la réforme de la protection de l'enfance, la sénatrice de Paris Marie-Thérèse Hermange propose diverses mesures de prévention auprès des futurs parents, parmi lesquelles la mise en place de staffs de parentalité au sein des maternités, sur le modèle de celui du centre hospitalier de Draguignan. L'expérience est notamment déjà menée dans certaines maternités de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris. «Chaque département pourrait initier une telle démarche, en liaison avec les acteurs hospitaliers et sociaux. Ainsi se tisserait-il en France un réseau national de prévention et de protection de l'enfance, dès le stade prénatal, d'une dimension exceptionnelle et novatrice dans sa conception», recommande Marie-Thérèse Hermange.

(*) Périnatalité et Parentalité, remis le 25 février 2006.

« Nous devons essayer de faire comprendre aux familles que nous pouvons leur apporter de l'aide. »

Marie-Hélène Vidal, assistante sociale
membre du staff de parentologie

logie de la grossesse»: les conditions sociales, familiales, professionnelles... avec l'accord des patientes», explique le docteur Diquelou. En cas de refus de la famille, la situation ne pourra être évoquée qu'anonymement. «Il y a des cas où les professionnels du secteur ne connaissent pas la personne, où il n'y a pas d'accroche possible, commente Marie-Hélène Vidal, assistante sociale au centre hospitalier et membre du

staff. Ce n'est pas non plus évident lorsque la personne n'est pas demandeuse d'une aide sociale. Les familles qui ont été confrontées à l'intervention des services sociaux sont très frileuses par rapport à cela: il faut essayer de leur faire comprendre que nous pouvons leur apporter de l'aide.» Après évaluation, le staff propose à la mère ou aux parents une prise en charge psychologique, sociale ou pluridisciplinaire, qui peut parfois aller jusqu'à l'information préventive de la justice ou de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Moins de séparations

«Le public concerné tend vers des difficultés importantes, qu'elles soient sociales, familiales ou psychologiques, précise Maïté Iribarnegaray, la psychologue. Et beaucoup de choses sont réactivées pendant une grossesse, en particulier au niveau psychique. Toute la particularité de ma tâche est d'arriver à entrer en contact avec les patientes. Pour cela, le travail en réseau permet une certaine souplesse: selon leur profil, je vais les voir dans le cadre de la PMI, de l'ASE, à la maternité...»

L'équipe de Draguignan a pu mesurer les progrès accomplis: le taux de mauvais traitement envers les nouveau-nés avait été ramené à 0,43% en 2001. Et si le signalement judiciaire au sortir de la maternité est parfois inévitable et constitue, pour le docteur Diquelou, «l'échec d'une prévention», l'expérience a montré que plus les situations difficiles sont repérées tôt dans la grossesse, moins le taux de séparation mère-enfant est important. ■

(*) Aussi appelé, dans d'autres lieux, «staff de parentalité».

CONTACT
Centre hospitalier de Draguignan,
tél.: 04 94 60 50 00.

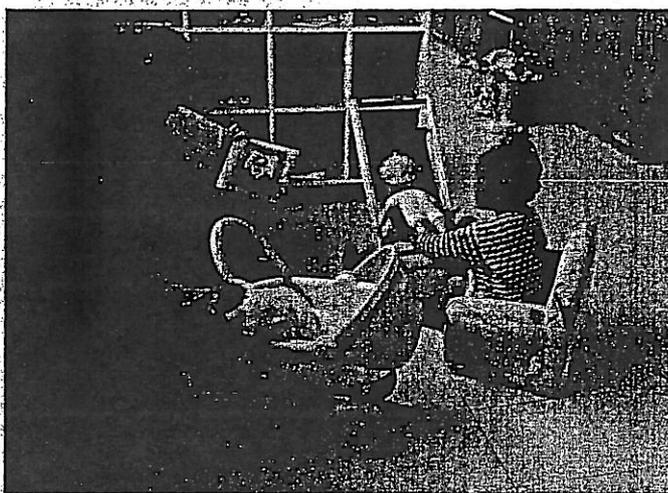
Accueillir toute la famille

L'accueil de jour est une alternative préconisée par la loi réformant la protection de l'enfance. Axée sur la prévention, l'expérience menée à Bondy privilégie une approche collective et familiale.

Dans la salle à manger, on s'attable autour d'un café. Des femmes essentiellement. Les discussions s'animent tandis que les jeux des enfants résonnent dans les salles voisines. Nous sommes au service d'accueil de jour (SAJ) Du Breuil à Bondy, structure rattachée à l'aide sociale à l'enfance de la Seine-Saint-Denis. « Nous avons commencé à travailler sur le projet en 1999 sous la forme d'un groupe de travail pluri-institutionnel, relate Yamina Zimini, la directrice. La finalité était de réfléchir en amont du dispositif de protection de l'enfance, sur des situations que les professionnels avaient du mal à accompagner. Il y avait également la nécessité de travailler plus en lien avec les parents. »

Toute la famille

Le SAJ ouvre en janvier 2001. Sa particularité : à partir d'un enfant de 2 à 6 ans repéré « à risque », l'accueil se fait pour toute la cellule familiale, fratrie comprise. Le service peut ainsi accueillir 35 familles. L'intervention a lieu pour un travail



Le service Du Breuil, à Bondy, accueille les enfants « à risque » avec leurs frères et sœurs, et leurs parents.

L'objectif n'est pas de se substituer à la famille, mais de soutenir ses compétences.

sur le retour après placement, pour une alternative au placement ou à l'action éducative en milieu ouvert ou, dans la majorité des cas, pour un accompagnement plus préventif. Une amplitude horaire large, une présence hebdomadaire de cinq heures par famille en moyenne, le partage de moments de la vie quotidienne... servent l'accompagnement. « C'est chaleureux, convivial et, surtout, on laisse le temps aux familles de se poser », souligne Pascal Nolen, éducateur spécialisé. Après l'admission de la famille, la première étape consiste à « s'approprier les uns les autres, explique la directrice. Les parents peuvent observer ce qui se passe chez les autres et relativiser, mais aussi s'appuyer sur les pratiques des professionnels. Dans un premier temps, nous mettons en avant, avec les parents, ce qui nous semble positif et gratifiant concernant leur enfant ». Après ce temps d'approche collectif, la famille s'entretient avec un ou deux professionnels pour décliner un accompagnement individuel

en fonction des conduites repérées et travailler sur des petites choses du quotidien : le coucher, l'entrée à l'école, la séparation... L'objectif n'étant pas de se substituer à la famille, mais de soutenir ses compétences et de l'aider à créer une dynamique de changement.

En réseau

Le mardi est consacré au travail d'équipe. L'éducatrice de jeunes enfants (EJE), l'éducateur spécialisé, l'assistante sociale, la conseillère en économie sociale et familiale et les deux animateurs socioculturels se réunissent le matin, sans la directrice. « La finalité n'est pas de prendre une décision. Nous réfléchissons, observons, croisons nos points de vue et nos pratiques, confie Joséphine Sartorio, l'EJE. Quand des situations difficiles ont été vécues, c'est aussi un dévouloir. » La réunion de synthèse, en présence de la directrice, a lieu l'après-midi et permet de faire le point sur les admissions, le suivi des situations, les rendez-vous avec les partenaires, etc. L'équipe veille en effet à travailler en réseau avec toutes les personnes ressources susceptibles d'apporter un soutien (psychologique, social, économique...) aux familles, mais aussi de les aider à (re)tisser du lien social. « Nous sommes vigilants sur le fait que tout ne va pas et ne doit pas se régler à Du Breuil », témoigne Pascal Nolen. En 2005, l'intervention du SAJ a permis d'éviter vingt-cinq placements. Et même lorsque la séparation devient inévitable, le travail accompli permet aux familles de mieux aborder ce passage obligé. ■

CONTACT
Service d'accueil de jour Du Breuil,
tél. : 01 48 49 53 18.

TÉMOIGNAGE

Yamina Zimini, directrice du service d'accueil de jour Du Breuil, à Bondy

« La famille est le premier lieu de la protection de l'enfance »

« J'ai voulu intégrer des pratiques collectives dans le projet éducatif. L'équipe pluriprofessionnelle aide les familles à aborder leurs problèmes par un petit bout de la loupe, généralement le plus simple pour elles. Souvent, ce n'est pas par le côté "psy" mais par le social (dettes, factures...) ou une demande de conseils, en particulier auprès de l'éducatrice de jeunes enfants. Les professionnels qui exercent ici avaient envie de travailler avec les familles en partant du postulat que c'est le premier lieu de protection de l'enfance. Tous sont dans une approche construite autour de "l'être avec" et du "faire avec" qui laisse du temps pour l'élaboration de la pensée et de la demande des familles. »

Choisir des réponses souples

Dans le Calvados, cinq services d'éducation en milieu ouvert proposent une prise en charge alternative, entre action éducative en milieu ouvert et placement. Exemple à Bayeux.

Dans cette rue de Bayeux (Calvados), rien ne distingue le Semo des autres habitations. Le service d'éducation en milieu ouvert se fonde volontairement dans la ville. A l'intérieur, ambiance familiale et chaleureuse: au rez-de-chaussée, les pièces communes (secrétariat, salle de réunion de l'équipe, cuisine et salon), et dans les étages, quatre chambres joliment décorées. Trois permettent d'héberger jusqu'à cinq jeunes, la dernière est réservée aux éducateurs.

Projets individuels

Toute la spécificité de la structure est là: «Il s'agit d'un système d'aide éducative en milieu ouvert, doté d'un petit foyer d'accueil souple, intégré. Ce dispositif donne la possibilité, par son adaptabilité, de construire des projets individuels, en permettant des séparations momentanées qui s'inscrivent en soutien d'une aide personnalisée, sociale et éducative, conduite à partir des compétences et des carences familiales», résumait en 2002 (*) Alain Poussier, directeur départemental du milieu ouvert au sein de l'Association calvadosienne pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (Acsea), qui gère les Semo.

Le premier a ouvert à Caen en 1972. Celui de Bayeux, inauguré fin 2002, est le quatrième, et le premier à être mixte. Chaque Semo a une capacité d'accueil de 30 places et de 5 lits d'hébergement pour des jeunes âgés de 13 à 21 ans. Il est animé par une équipe composée d'un chef de service, d'éducateurs (5,5 postes), d'une secrétaire, d'une femme de ménage à mi-temps, ainsi que d'un psychologue et d'un psychiatre, qui effectuent des vacations.

Une fois admis, le jeune est suivi par deux éducateurs, généralement un



Dirigée par Sylvie Lefrançois (au centre), l'équipe du Semo est composée d'éducateurs, d'un psychologue, d'un psychiatre...

TÉMOIGNAGE

Sylvie Lefrançois, chef du service d'éducation en milieu ouvert (Semo) de Bayeux

«Permettre au jeune de prendre un peu distance avec sa famille»

«Les jeunes accueillis ici sont orientés par le juge des enfants ou font l'objet d'une mesure administrative. Certains notamment sortent de placement où, au moment de l'adolescence, ne supportent plus l'internat. Un retour en famille est alors préconisé avec une mesure d'accompagnement Semo. L'idée est qu'en cas de crise, nous avons la possibilité de l'héberger, avec son accord et celui de ses parents. Beaucoup de ces ados ont en outre besoin de se détacher de relations fusionnelles dans la famille: passer des nuits ici leur permet de prendre un peu de distance. Sans le Semo, certaines situations se dégraderaient et l'on en arriverait au placement. Là, nous parvenons à maintenir une vie de famille, une scolarité, et à éviter une séparation vécue difficilement.»

homme et une femme. Cette double référence est propre aux Semo de Bayeux et de Lisieux. «Cela permet d'apporter un regard différent, d'élargir les observations, mais aussi d'éviter de se laisser engluier dans une situation», note Isabelle Bergouignan, chef de service du

Semo «garçons» de Lisieux. Pour Marc Lemoine, éducateur à Bayeux, ce travail en binôme est primordial: «C'est une grande richesse. En fonction des situations, on peut s'attribuer des rôles: l'un va être davantage dans l'écoute, l'autre dans l'action. En tant qu'homme, je capte plus

facilement le père, par exemple, tandis qu'une jeune fille confiera plus naturellement des choses intimes à l'éducatrice.» Un tandem qui, lors des entretiens avec les parents, apparaît également déterminant pour éviter de se laisser déborder. «Ce qui est appréciable aussi, c'est que les décisions sont prises en équipe. Cela permet de prendre du recul par rapport à certaines situations dans lesquelles on est parfois trop "protégeant"», ajoute Marc Lemoine.

Concertation

Les éducateurs rencontrent régulièrement le jeune, dans le cadre d'entretiens, mais aussi pour le seconder dans ses démarches (scolarité, inscription à un club sportif, sortie...). «Nous utilisons beaucoup les ressources locales, les dispositifs de droit commun», précise Isabelle Bergouignan. La maison-Semo est quant à elle ouverte en permanence de 9 heures à 18 heures aux jeunes, mais aussi à leur famille. Ils peuvent à tout moment passer pour discuter, boire un café, faire leurs devoirs, bouquiner, regarder la télé...

Un premier bilan est réalisé au bout de quelques semaines de suivi: «Nous essayons de dégager des hypothèses d'action et nous formalisons ensuite un projet individuel», indique Sylvie Lefrançois, chef de service du Semo de Bayeux. Tout se déroule en concertation et avec l'accord du jeune et de ses parents, avec l'idée sous-jacente «qu'ils puissent reprendre les rênes et se passer de nous», glisse Isabelle Bergouignan. ■

(*) Présentation lors des journées d'études du Groupement national des directeurs généraux d'association.

CONTACTS
Acsea, tél.: 02 31 15 61 67
Semo de Bayeux,
tél.: 02 31 51 13 40

La PMI en première ligne

La loi de réforme de la protection de l'enfance réaffirme, tout en le redéfinissant, le rôle des services de protection maternelle et infantile.

La loi réformant la protection de l'enfance inscrit très clairement la protection maternelle et infantile (PMI) dans le cadre de la protection de l'enfance, sous la responsabilité du département, aux côtés du service d'action sociale départemental et du service d'aide sociale à l'enfance. Désormais, le service de PMI n'est plus seulement sous « l'autorité » du président du conseil général, mais également sous « sa responsabilité ». Cette modification gêne cependant le Syndicat national des médecins de PMI, qui souhaite que le médecin chef de service demeure bien « responsable de l'organisation de ces missions ». « Nous avons demandé

que ce point soit clarifié mais cela n'a pas été le cas », regrette sa présidente, Christine Bellas-Cabane. Le texte généralise par ailleurs des pratiques déjà recommandées dans le cadre du Plan périnatalité de novembre 2004. Sont ainsi instaurés un « entretien systématique psychosocial » au cours du quatrième mois de grossesse et des « actions médico-sociales préventives et de suivi [...] en période post-natale » (article 1^{er}).

Pari sur l'avenir

Beaucoup de départements ont déjà pris l'option de renforcer ce volet de leur intervention. « Nous réalisons 5000 entretiens du quatrième

mois par an à partir des critères de risque, notamment la déclaration tardive de grossesse, indique Claude Roméo, directeur de l'enfance et de la famille du conseil général de la Seine-Saint-Denis. On sait que c'est à ce moment que se pose la question du déni de grossesse, qu'il s'agit souvent d'un moment difficile. »

Dans le Rhône, « des puéricultrices de la PMI sont en lien quotidien avec les maternités pour faire du repérage précoce, témoigne Isabelle Dorliat, déléguée du pôle enfance, famille et PMI. Si l'on apporte un soutien dès ce moment-là, on travaille du mieux possible, c'est un pari sur l'avenir. » L'une des actions prévues dans le schéma départemental de protection de l'enfance 2006-2010 du Rhône concerne l'optimisation de la prévention dans le cadre de la périnatalité: le service santé publique et

PMI du conseil général, en lien avec le réseau régional de périnatalité Aurore, a ainsi pour objectif de « créer les conditions d'une prévention, mais également d'une prise en charge des troubles de la relation parent-enfant ». Parmi les résultats attendus: une formation à l'attention des professionnels (sages-femmes, médecins...) permettant d'acquérir une compétence spécifique au traitement des troubles de la relation parent-enfant.

Accompagnement

« La prévention précoce est, de notre point de vue, l'un des axes de travail que l'on doit privilégier et qui a été validé par le volet famille du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, appuie de son côté Anne Devreese, directrice adjointe de l'enfance et de la famille du conseil général du Nord. Il y a également une forte implication des services du département au sein de réseaux de périnatalité. »

La PMI de la direction territoriale du Douaisis s'articule ainsi autour de trois réseaux: le réseau régional « Bien naître en Artois », celui, plus local, « Naître dans le Douaisis » et un autre de psychiatrie périnatale. « Pour les prises en charge des situations repérées à risque, une charte de fonctionnement est en cours d'élaboration avec le centre hospitalier de Douai et le réseau « Naître dans le Douaisis », précise le docteur Nicole Buchalski, médecin au sein de cette direction territoriale. Et de préciser que la PMI a un rôle déterminant en matière de prévention précoce: « Notre fonction n'est pas de faire du curatif, mais d'accompagner les parents pour que l'enfant à naître soit au mieux au sein de sa famille et de son entourage. »

Selon le docteur Jean-François Klein, chef de service départemen-

TÉMOIGNAGE

Christine Bellas-Cabane, présidente du Syndicat national des médecins de PMI

« Il ne faut pas diluer les missions de la PMI »

« Il est important de bien différencier les missions de la protection maternelle et infantile [PMI] et celles de la protection de l'enfance. Avec la nouvelle loi, nous craignons que nos missions initiales soient diluées à l'intérieur de celles de la protection de l'enfance et de ne plus pouvoir les remplir correctement. Il est essentiel de bien rester sur le volet santé et de redéfinir notre rôle dans ce sens. Concernant l'instauration d'un « entretien systématique psychosocial » organisé au cours du quatrième mois de grossesse, nous avons proposé qu'il soit systématiquement proposé, mais non obligatoire. Le mot « psychosocial » ne veut pas dire grand-chose. Par ailleurs, comment concevoir qu'un entretien obligatoire puisse être un lieu où les mères vont se confier en toute confiance ? Nous n'y sommes pas opposés dans la mesure où l'on obtient d'abord l'adhésion de la personne. »





tal de PMI du conseil général du Pas-de-Calais, la loi va permettre de généraliser des pratiques disparates, « mais va aussi nécessiter un travail de fond avec les maternités. Il faut envisager des conventions avec nos partenaires afin de voir comment améliorer la coordination en interne, mais aussi en amont et en aval pour une prise en charge plus rapide et plus précoce ». Demeure, en ligne de fond, l'éternelle question des moyens : « L'application de la loi sera très liée à la situation actuelle des départements, souligne Marie-Paule Martin, directrice de l'enfance et de la famille au conseil général d'Eure-et-Loir. La réforme implique des besoins du côté de l'anténatal – sages-femmes – et du péri et du postnatal – puéricultrices, psychologues... Le texte ne précise pas s'il y aura une variation des normes de moyens prévues pour la PMI [*] pour l'application des nouvelles dispositions. » Or ces normes ne sont d'ores et déjà pas respectées, comme l'a souligné l'Inspection générale des affaires sociales, pointant dans un récent rapport des écarts de 1 à 20 pour les effectifs des sages-femmes dans les services de PMI et de 1 à 5,5 pour les puéricultrices. (lire La Gazette Santé-Social n°28).

Recrutements difficiles

Isabelle Dorliat, quant à elle, prévient du risque « de faire retomber sur les départements au titre de la PMI et de la protection de l'enfance tout ce qui ne se fait pas par ailleurs, notamment en raison de la faiblesse des moyens de la fonction publique hospitalière pour les suivis de grossesse dans le droit commun ». Enfin, les recrutements nécessaires à la satisfaction de ces nouvelles orientations vont être rendus difficiles par une densité médicale et paramédicale insuffisante. ■

(*) Définies par le décret n°92-785 du 6 août 1992.

Retrouvez le rapport de l'Igas sur notre site www.lagazette-sante-social.com

POUR ALLER PLUS LOIN Publications

Pratique

Guide de la protection de l'enfance maltraitée

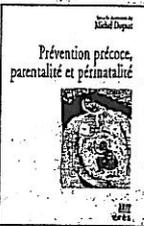


Cet ouvrage de Michèle Créoff, responsable « enfance et familles » au conseil général du Val-de-Marne, présente l'application du dispositif de protection de l'enfance dans les situations de maltraitance, en détaillant quelques pistes de réflexion. Parmi celles-ci : comment les dispositifs administratif et judiciaire construisent-ils des réponses en termes de prise en charge et de sanction ? Comment le dispositif de protection de l'enfance, dans sa complexité et son « opérationnalité » locale, peut-il efficacement protéger les enfants maltraités ? Quelle évaluation est faite (ou devrait être faite) de la situation actuelle des enfants maltraités, accueillis dans les structures de protection ou maintenus dans leur famille ? Sous-titre : *Définitions et organisation, dispositif administratif et judiciaire, procédures éducatives et réponses pénales*, ce guide donne également des repères historiques, des éléments de définition, ainsi que des pistes de lecture et des suggestions de films.

Michèle Créoff, Dunod, coll. *Guides de l'action sociale*, 320 p., 2006, 2^e éd., 35 €.

Expériences

Prévention précoce, parentalité et périnatalité



La période périnatale est-elle un moment essentiel où l'attention portée à la relation précoce entre le bébé et ses parents peut consolider les futurs liens parents-enfants et aider à la construction de la parentalité naissante ? A partir de ces interrogations, les réponses de professionnels (sages-femmes, puéricultrices, éducateurs, médecins...) impliqués dans des expériences innovantes de prévention en périnatalité menées dans divers cadres (maternités, services de néonatalogie, secteurs de pédo-psychiatrie, services départementaux de PMI, réseaux de périnatalité...) permettent d'engager de nouvelles pistes de réflexion et d'action sur la question de la prévention dans l'intervention périnatale.

Michel Dugnat (dir.), Eres, 256 p., 2004, 28 €.

Agenda

■ **Cultures des institutions et cultures des familles**
Les 23 et 24 avril, le Dispositif expert régional pour adolescents en difficulté (Derpad, Ile-de-France) organise, à Paris, un colloque sur la dimension culturelle dans la prise en charge médico-sociale des jeunes migrants. Soins psychiques et protection de l'enfance s'appuient en effet sur des représentations de l'enfant en danger, de la maltraitance, des liens parents-enfants... Objectif : engager une réflexion sur les questions soulevées par la rencontre entre des intervenants et des familles pour lesquelles les présupposés culturels de ces professionnels peuvent rester implicites, voire incompris.

RENSEIGNEMENTS. Bulletin d'inscription (gratuite) à télécharger sur le site du Derpad (www.derpad.com), tél. : 01 53 42 36 15.

INTERNET

ASSOCIATIONS

- Unasea, Union nationale des associations de sauvegarde des enfants, des adolescents et des adultes www.unasea.org
- Fondation pour l'enfance www.fondation-enfance.org

RESSOURCES

- Oned, Observatoire national de l'enfance en danger www.oned.gouv.fr
- Défenseur des enfants www.defenseurdesenfants.fr
- Derpad, Dispositif expert régional pour adolescents en difficulté (Ile-de-France) www.derpad.com
- Ministère de la famille. Propose un livret d'information pour les acteurs de la protection de l'enfance www.famille.gouv.fr (rubrique tous les dossiers protection de l'enfance)

RAPPORTS

- Igas, Inspection générale des affaires sociales. *Recensement et analyse des bonnes pratiques en matière de signalement, dans le cadre de la politique de protection de l'enfance*, janv. 2006 www.ladocumentationfrancaise.fr
- Ministère délégué à la Famille. *Périnatalité et Parentalité*, Marie-Thérèse Hermange, fév. 2006. *L'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés*, Louis de Broissia, juil. 2005. *L'amélioration de la procédure de signalement de l'enfance en danger*, Philippe Nogrix, juil. 2005 www.famille.gouv.fr

DOSSIER LEGISLATIF

- Parlement. Le dossier de la réforme de la protection de l'enfance www.senat.fr (rubrique travaux parlementaires/famille)
- Loi n°2007-293 du 5 mars 2007 reformant la protection de l'enfance www.legifrance.gouv.fr

Protection de l'enfance : professionnaliser les cadres

Le cycle de l'Enact d'Angers pourrait être inscrit au répertoire des certifications professionnelles en 2007.

Créé en 2002 au sein du pôle social de l'Enact d'Angers, le cycle long « cadre en charge de la protection de l'enfance » pallie un déficit de formation générale. Nourri de la réflexion qui a précédé le vote de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, il s'adresse à des cadres en responsabilité depuis moins de trois ans qui ont délégation de signature des présidents de conseils généraux.

Qualification reconnue. « Ces cadres possèdent un bagage juridique, social ou socio-éducatif. Or leur métier, qui n'est couvert par aucun titre ou diplôme, fait appel à des compétences multiples, rarement acquises au sortir de l'université. Leur donner une qualification reconnue est nécessaire », estime Martine Caillat-Drouin, chargée de l'organisation de ce cycle. D'une durée d'un an en alternance, la formation s'appuie sur des études de cas et s'articule autour de deux blocs de compétences: le



Martine Caillat-Drouin est chargée de l'organisation du cycle « cadre en charge de la protection de l'enfance ».

droit et les sciences humaines. « Le stagiaire apprend à se repérer dans la sociologie de la famille, les dysfonctionnements du lien parents-enfants, les pathologies. Ses compétences doivent lui permettre de prendre une décision en faveur de l'enfant. » Neuf modules portent sur « le processus de décision dans le diagnostic des situations familiales », « l'accueil et la relation avec les enfants et les familles », « le projet de l'enfant et de la famille », « la gestion administrative et financière d'un service ASE ». Une session de deux jours à l'École nationale de la magistrature, à Bordeaux, permet aux responsables ASE et futurs magistrats de se rencontrer. « Ils vont

LES POINTS CLÉS

■ Organisation

Neuf modules de trois à cinq jours, répartis entre janvier et novembre à Angers, un module à Bordeaux.

■ Effectif

De 15 à 20 stagiaires par an, 6 promotions en cours.

■ Admission

Appel à candidatures en juin, VAE possible.

■ Intervenants

50% professionnels, 50% universitaires et consultants.

travailler ensemble. Il est important qu'ils connaissent leurs métiers respectifs. L'enjeu, c'est de placer le cadre territorial en position d'égalité avec le juge des enfants », souligne la responsable du cycle.

Un stagiaire par département.

Chaque module fait l'objet d'une évaluation. En fin de cycle, un rapport écrit, en lien avec le département où travaille le stagiaire, est soutenu devant un jury. Ces rapports sont consultables à l'Enact d'Angers. L'objectif étant de former au moins un cadre par conseil général, une seule candidature est, pour l'instant, retenue chaque année par département.

Courant 2007, ce cycle sera présenté au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) afin de procurer une qualification reconnue. Pour l'instant, il se conclut par un certificat délivré par le président du CNFPT. Les décrets d'application de la loi du 5 mars 2007 devraient préciser s'il est rendu obligatoire pour tous les nouveaux cadres chargés de la protection de l'enfance.

Martine Doriae

TEMOIGNAGE

Marina Nisolé-Poyac, adjointe du directeur de l'ASE (*)

« Une meilleure compréhension »

« Juriste de formation, j'ai intégré le conseil général du Loiret après le concours d'attaché, option sociale, en 2002. Quand j'ai pris connaissance du cycle proposé par l'Enact, j'ai demandé à m'inscrire. C'est une formation pluridisciplinaire indispensable : elle prend toutes les questions que l'on se pose sur les mesures de protection, le projet de l'enfant et les écrits professionnels. Elle apporte une meilleure compréhension des situations. Les échanges avec les responsables d'autres départements sont très enrichissants. Dans ce cadre, j'ai réalisé un mémoire sur le parrainage de familles qui soutiennent les enfants placés ou les mères isolées. »

(*) Au conseil général du Loiret.

CONTACT

■ Enact d'Angers, Martine Caillat-Drouin, tél. : 02.41.22.41.34 ; email : martine.caillat@cnfpt.fr

Répondre à une persistante incompréhension du public, des politiques et de l'opinion

La loi réformant la protection de l'enfance: une avancée de la protection, un recul des droits

par Pierre Verdier *

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ⁽¹⁾ voulait répondre à une persistante incompréhension du public, des politiques et de l'opinion, face au renouvellement d'un certain nombre d'affaires : Outreau, Angers, Drancy... ⁽²⁾

Dans tous les cas, on stigmatisait un manque d'efficacité des services, imputé à une trop grande place donnée aux droits des parents et à une absence de communication d'informations entre professionnels. Discours déjà entendu ⁽³⁾ et auquel la loi du 10 juillet 1989 d'Hélène Dorlhac avait tenté de répondre ⁽⁴⁾.

En écho à l'appel des cent ⁽⁵⁾, la loi de 2007 relative à la protection de l'enfance se donne trois objectifs :

- développer la prévention;
- renforcer le dispositif d'alerte et d'évaluation des risques de danger;
- améliorer et diversifier les modes d'intervention.

Après une concertation et une discussion menées au pas de charge par le ministre Philippe Bas, qu'en est-il résulté ? On peut relever quelques aménagements positifs (I), mais des dispositions qui peuvent s'avérer dangereuses (II).

I. Quelques aménagements positifs

Cette loi désigne le président du conseil général comme responsable, au niveau du département, de la protection sociale de l'enfance - ce qui était déjà posé clairement par la loi du 22 juillet 1983 ⁽⁶⁾ -, le maire étant, de son côté, chargé d'animer la politique de prévention de la délinquance ⁽⁷⁾. Elle apporte en outre :

1. Une clarification des objectifs de la protection de l'enfance

Selon l'article 112-3 code de l'action sociale et des familles (CASF), la protec-

tion 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. Il s'agit de valider la prise en

charge des mineurs étrangers isolés. Le débat sur le caractère régulier ou irrégulier de leur présence a eu lieu, mais n'a pas été tranché.

La loi pose donc trois objectifs successifs, et en marque bien la progressivité :

- d'abord, la prévention;
- si nécessaire l'accompagnement de familles;
- à défaut, si prévention et accompagnement n'ont pas été suffisants, une prise en charge partielle ou totale des mineurs.

2. Une avancée dans la reconnaissance d'un droit de parole de l'enfant

L'article 388-1 du code civil marque une avancée importante que peu de com-

* Ancien directeur de DDASS est avocat au barreau de Paris.

(1) Loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance (J.O. 06/03/07).

(2) Jean-Pierre Rosenczweig, « Une rénovation de la protection de l'enfance au service des enfants », Actualité Juridique famille, fev. 2007 n° 2/2007, p. 57; Robert Lafore, « Les montages institutionnels de la protection de l'enfance : entre justice et administration », RDSS n° 1 janvier-février 2007, p. 15.

(3) « Au milieu des années 1980, la presse se fait l'écho des critiques les plus courantes et dénonce systématiquement le manque de coordination des institutions de protection de l'enfance... Ils font remarquer que de nombreuses déficiences interviennent à chaque stage du dispositif de signalement... » Anne Daguerre, La protection de l'enfance et France et en Angleterre 1980-1989, L'Harmattan 1999, p. 151.

(4) Loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.

(5) Initié par Jean-Pierre Rosenczweig et Claude Roméo en 2005.

(6) Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

(7) Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

mentateurs relèvent ⁽⁸⁾ : «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».

Jusqu'ici, le mineur n'avait pas un droit à être entendu, il avait seulement le droit de le demander; le juge pouvait écarter cette demande, par une décision spécialement motivée. Toutefois, le législateur a introduit la possibilité pour le juge de désigner quelqu'un d'autre pour cette audition «lorsque son intérêt le commande [le mineur peut être entendu] par la personne désignée par le juge à cet effet». On le regrettera : le mineur qui veut s'exprimer devant son juge, ne veut pas rencontrer une assistante sociale, un éducateur ou un psychologue. Qu'on ne nous dise pas que ces professionnels sont mieux formés à l'écoute des enfants que les juges : d'une part tous les magistrats sont formés à l'École nationale de la magistrature et, d'autre part, l'article L 542-1 du code de l'éducation, antérieur à cette loi du 5 mars, soumet les magistrats à la même obligation de formation initiale et continue dans les domaines de la protection de l'enfance que les autres professionnels.

Paradoxe cependant : si le mineur refuse d'être entendu, le juge doit lui demander pourquoi.

3. Un encadrement des conditions de partage de l'information

Jusqu'ici le code pénal interdisait le partage d'informations à caractère secret. Pourtant, les nécessités du travail et de son efficacité l'imposaient, et la pratique le consacrait.

S'inspirant de ce qui avait été décidé en matière de partage des informations à caractère médical par la loi Kouchner sur le droit des malades du 4 mars 2002 ⁽⁹⁾, la loi apporte une clarification salutaire :

«Par exception à l'article 226-13 du code pénal, les personnes soumises au secret professionnel qui mettent en œuvre 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 œuvre 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».¹⁰

Selon ce texte :

1. c'est une possibilité, pas une obligation;
2. limitée aux personnes participant à la protection de l'enfance;
3. uniquement dans un objectif précis (évaluer et déterminer les actions à mettre en œuvre);
4. en se limitant au strictement nécessaire;
5. après avoir informé les personnes concernées (sauf exceptions).

Certains se sont déjà engouffrés dans la porte entrouverte pour parler de «secret partagé» c'est-à-dire, si les mots ont un sens, de fin du secret. La loi n'emploie pas ce terme. Non, il n'y a pas de secret partagé, sinon, il n'y a plus de secret.

Il peut y avoir partage d'informations - dans certaines conditions et avec certaines limites - entre personnes soumises au secret professionnel. On ne peut oublier que le fondement du secret professionnel est de maintenir la crédibilité de certaines professions qui ont une fonction sociale : médecins, avocats, travailleurs sociaux, etc. La suppression du secret supprime la confiance que l'utilisateur est en droit d'avoir envers ces professionnels, et qui doit être totale.

L'information des personnes concernées avant partage d'information est un progrès. On comprend qu'il puisse y avoir des exceptions, mais on relèvera, comme le soulignait Jean-Luc Rongé dans cette revue ⁽¹¹⁾ qu'il s'agit d'une entorse aux principes de transparence instaurés par la loi du 2 janvier 2002 : «le président du conseil général devient juge de l'intérêt de l'enfant et de la capacité des parents à recevoir l'information».

4. Une plus grande visibilité du dispositif de protection et une meilleure coordination

Plusieurs dispositions vont en ce sens :

- l'article L 226-3 CASF demande la mise en place dans chaque département, et après concertation et établissement de protocoles d'une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations «en vue de centraliser le recueil d'informations préoccupantes». Il sera plus facile pour les enseignants, les médecins, le grand public, de savoir à qui s'adresser, et on peut en espérer une meilleure technicité;
- l'article L. 221-4 CASF est complété par un alinéa ainsi rédigé : «Lorsqu'un enfant bénéficie d'une mesure prévue à l'article 375-2 ⁽¹²⁾ ou aux 1°, 2°, 4° et 5° de l'article 375-3 du code civil ⁽¹³⁾, le président du conseil général organise, sans préjudice des pré-

(8) Sauf Jean-Pierre Rosenczveig et pour cause : il est à l'origine de cette avancée.

(9) Art. L 1110-4 du code de la santé publique.

(10) Art. L. 226-2-2 CASF.

(11) Jean-Luc Rongé «Le département, la commune et la prévention» JDJ n° 263 - mars 2007, p. 31.

(12) AEMO.

(13) Enfant confié à l'autre parent, à un membre de la famille, à un service ou établissement.

Quatre situations pour les enfants en danger ou présumés l'être

gatives 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. Autrement dit, même en cas de placement direct à l'autre parent ou à un service privé, le président du conseil général est informé et chargé de la coordination. Ces enfants étaient déjà sous protection conjointe du président du conseil général et du juge des enfants (14), mais le département n'avait pas les moyens d'exercer cette protection;

- en cas de saisine directe du procureur par un travailleur social ou éducatif, copie de cette transmission est adressée au président du conseil général. Selon l'article L 226-4 du CASF : «*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*». Si on ajoute que le procureur, saisi par le département, informe celui-ci dans les meilleurs délais (ce qui signifie qu'il y a des délais : ce n'est pas sans délais) des suites données à sa saisine (15), on voit que la boucle est bouclée. Et ceci, même si l'affaire est classée sans suite: le fait

qu'il n'y ait pas de suite judiciaire, n'implique pas nécessairement qu'un accompagnement social soit inutile;

- enfin, la mise en place d'un Observatoire départemental de l'enfance en danger (16) va dans ce sens de contribuer à une plus grande cohérence des politiques départementales et une meilleure maîtrise des informations, sur le plan local, comme sur le plan national.

5. Une priorité de l'intervention sociale sur le recours au judiciaire

L'art. L. 226-4 consacre la subsidiarité de l'intervention judiciaire. Subsidaire ne signifie pas ici de moindre valeur, mais qu'elle intervient après échec ou impossibilité de la mise en œuvre de la protection sociale (appelée improprement «*protection administrative*» (17)).

On a, un temps, tenté de fonder la protection sociale sur le risque de danger et la protection judiciaire sur le danger. Mais comme le relevait déjà le rapport Bianco-Lamy en 1980, «*les commentateurs se sont épuisés en vain à trouver entre ces critères une frontière nette*» (18). Le critère de la collaboration ou non-collaboration des parents est plus pertinent et plus conforme à notre droit : le juge intervient en cas de conflit et lui seul peut porter atteinte à l'autorité parentale.

Désormais, pour les enfants en danger ou présumés l'être (19), il y a, selon l'article L 226-4 du CASF, quatre situations :

- soit l'enfant est en danger, mais les parents acceptent l'intervention du service et les mesures proposées («*notamment une mesure de placement ou d'action éducative*» (20) : pas de signalement, la protection sociale suffit;
- soit le mineur est en danger et déjà pris en charge au titre de la protection sociale, mais les actions mentionnées aux articles L. 222-3 (21) et L. 222-4-2 (22) et au 1° de l'article L. 222-5 (23), n'ont pas permis de remédier à la situation : le président du conseil général avise sans délai le procureur de la République (signalement);
- soit ces mesures 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 : le président du conseil général avise sans délai le procureur de la République (signalement);
- soit on ne sait pas, mais on a des inquiétudes sérieuses selon lesquelles le mineur est présumé être en situation de danger et il est «*impossible d'évaluer*» cette situation : le président du conseil général avise sans délai le procureur de la République (signalement) : «*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*».

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

Il peut y avoir bien sûr un bénéfice pour le fonctionnement des services, mais il y a aussi risque d'un renforcement de la «*police des familles*» (24).

(14) Art. L 227-2 CASF.

(15) Art L 226-4 CASF.

(16) Art L 226-3-1 CASF.

(17) Voir l'intitulé du décret du 7 janvier 1959 «*protection sociale de l'enfance en danger*», repris dans la partie réglementaire du code de l'action sociale et des familles.

(18) Jean-Louis Bianco, Pascal Lamy, «*L'Aide à l'enfance demain*», La Documentation française, 1980, p. 43.

(19) Les enfants en danger comprennent des enfants maltraités (notion disparue du code) et des enfants dont les conditions d'éducation ou de développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromis (art. 375 CC).

(20) Art R 221-1 CASF.

(21) Aide à domicile : financière, éducative, matérielle.

(22) Accueil temporaire sur un moment de la journée.

(23) Accueil provisoire.

(24) Jacques Donzelot, *La police des familles*, Éd de mimuit, 1977.

La loi confirme certaines pratiques expérimentales et offre des possibilités de prises en charge plus souples de l'enfant

La loi instaure même un contrôle du procureur sur le fonctionnement des services de l'Aide sociale à l'enfance : « 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 »⁽²⁵⁾, c'est-à-dire qu'il vérifie que tout a été tenté sur le plan social.

Notons aussi la possibilité donnée aux services de l'aide sociale à l'enfance, en cas de danger immédiat ou de suspicion de danger immédiat, d'accueillir « un mineur ayant abandonné le domicile familial, pendant une durée maximale de soixante-douze heures, (sans décision judiciaire et sans l'accord des parents), 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 »⁽²⁶⁾. Ceci peut éviter le recours précipité au judiciaire, ce qui est souvent, qu'elles que soient les diligences effectuées, assez long et traumatisant (OPP, transmission au juge, convocation des parents...) (27). Cela va dans le sens de la déjudiciarisation.

6. De nouvelles prestations

On en relève quatre :

1. un accompagnement social et budgétaire : la loi reprend une proposition du rapport Naves qui préconisait en 2003 de créer une prestation d'accompagnement budgétaire personnalisé. Cet accompagnement peut être décidé administrativement ou judiciairement. L'aide sociale à domicile comprend, en plus de ses formes habituelles (intervention d'un technicien de l'intervention sociale et familiale ou aide ménagère, action éducative à domicile (AED), aide financière), un quatrième type d'action appelé « accompagnement en économie sociale et familiale »⁽²⁸⁾. S'il s'agit d'une mesure judiciaire, ce sera une « mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial » qui reprend sous un nouveau vocabulaire et dans un autre code⁽²⁹⁾, la tutelle aux prestations sociales-enfants : rien ne se crée, rien ne se perd, tout se transforme⁽³⁰⁾;

2. la légalisation de l'accueil séquentiel « accueil à temps complet ou partiel, modulable selon leurs besoins » L222-5 CASF art L222-4-2 « tout ou partie de la journée ». Cela se faisait déjà, par convention avec les départements, mais n'avait pas de base légale;

3. l'AEMO renforcé : lorsque le juge confie un enfant à un service d'action éducative en milieu ouvert, « 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 »⁽³¹⁾;

4. l'accueil des fugueurs pendant 72 heures sans décision judiciaire⁽³²⁾ (voir ci-dessus).

7. De nouvelles pratiques

La loi confirme certaines pratiques expérimentales et offre des possibilités de prises en charge plus souples de l'enfant :

1. Le dispositif issu de la loi du 10 juillet 1989 (dite loi Dhorlac) a été une avancée; mais il ne concernait que les enfants maltraités ou susceptibles de l'être. La nouvelle loi étend ce dispositif à tous les « mineurs en danger ou qui risquent de l'être »⁽³³⁾. C'est une mise en cohérence du code de l'action sociale et des familles avec le code civil, avec un danger d'arbitraire cependant : la « maltraitance », on sait à peu près ce que c'est; le « danger » et à fortiori le « risque de danger » sont des concepts mous où chacun met

ce qu'il veut en fonction de ses craintes ou de ses objectifs.

2. La loi réaffirme de la nécessité du maintien des liens familiaux. Article 375-7 du code civil : « Le lieu d'accueil de l'enfant doit être recherché dans l'intérêt de celui-ci et afin de faciliter l'exercice du droit de visite et d'hébergement par le ou les parents et le maintien de ses liens avec ses frères et sœurs en application de l'article 371-5 ». Ce n'est pas inutile quand on connaît la volonté farouche de certains services de séparer les frères et sœurs, soit par commodité administrative (la famille n'a pas l'agrément suffisant, les services sont organisés par âge ou par sexe...), soit en raison de théories éducatives mal assimilées (la nécessaire différenciation des jumeaux...)

3. L'élaboration d'un projet pour l'enfant. Selon l'art L223-1 CASF : « 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 œuvre. 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 œuvre les interventions. Il est porté à la connaissance du mineur et, pour l'application de l'article L. 223-3-1, transmis au juge ».

On peut regretter qu'il ne soit pas davantage négocié avec les parents, ou précédé d'un entretien avec eux comme cela avait été proposé par amendement⁽³⁴⁾.

(25) Art 375 CC modifié.

(26) Art. L 223-2 CASF.

(27) En ce sens Louis de Brossia, in *Droit de la famille* n° 2/2007, février 2007.

(28) Art 222-3 CASF.

(29) On passe du code de la sécurité sociale au code civil art 375-9-1

(30) Lavoisier.

(31) Art. 375-2 CC nouveau.

(32) Art. L223-2 CASF.

(33) Art L 2112-2 code de la santé publique, art L 221-1, L 226-2-1 CASF, etc.

(34) Sur ce point voir Jean-Luc Rongé, in *JDJ* n° 263 mars 2007.

Toute une série de dispositions essentielles pour les personnes concernées et souvent demandées depuis longtemps

Ce document sera à distinguer du contrat de séjour. Il ne s'agit pas du projet de l'enfant, mais d'un projet que le service a pour lui.

4. Un bilan annuel communiqué aux parents. Le second alinéa de l'article L. 223-5 est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

«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.

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». C'est un progrès évident vers la transparence et le partenariat.

8. Dispositions diverses

La loi du 5 mars 2007 introduit encore toute une série de dispositions que nous aurions tendance à considérer mineures mais qui sont essentielles pour les personnes concernées et souvent demandées depuis longtemps :

- la nécessité «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»⁽³⁵⁾ avant d'accorder une aide sociale. L'intervention sociale doit rester subsidiaire à l'aide familiale. Dans notre dispositif de protection, interviennent : l'intéressé, ses parents, sa famille élargie, l'aide sociale, puis le recours au judiciaire;
- la possibilité pour le juge des enfants de «décider que les conditions d'exercice [du droit de visite et d'hébergement seront] déterminées conjointement entre les titulaires de l'autorité parentale et la personne, le service ou



l'établissement à qui l'enfant est confié, dans un document qui lui est alors transmis. Il est saisi en cas de désaccord»⁽³⁶⁾. C'était souvent fait en pratique, mais censuré par la cour de cassation quand elle était saisie;

- la loi exonère de l'obligation alimentaire 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 douze premières années de leur vie, sous réserve d'une décision contraire du juge aux affaires familiales⁽³⁷⁾. C'est une victoire des idéologues antifamille, mais pourquoi pas⁽³⁸⁾;
- elle aménage le congé de maternité, pour reporter après la naissance une partie du congé prénatal, pour trois semaines au plus⁽³⁹⁾;
- elle introduit trois séries de dispositions de protection des enfants contre les dérives sectaire;
- pénalisation de la non-déclaration de naissance⁽⁴⁰⁾;

- pénalisation du refus de vacciner⁽⁴¹⁾;
- meilleur encadrement de l'instruction à domicile⁽⁴²⁾;
- elle introduit un nécessaire aménagement du temps de travail des permanents des lieux de vie (258 jours par an)⁽⁴³⁾;
- elle élargit les conditions de saisine du défenseur des enfants⁽⁴⁴⁾;
- «Il est créé un Fonds national de financement de la protection de l'enfance au sein de la Caisse nationale des allocations familiales. Son objet est de compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la présente loi»⁽⁴⁵⁾;
- l'obligation de formation, créée par la loi de 1989, est étendue aux personnels d'animation sportive : «Les médecins, l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les personnels enseignants, les personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs et les personnels de la

(35) Art. L. 223-1 CASF.

(36) Art 375-7 CC modifié.

(37) Art L 132-6 CASF.

(38) En ce sens, Jean-Pierre Rosenczveig, op. cit. p. 58.

(39) Art L 122-26 du code du travail.

(40) Art 433-18-1 du code pénal.

(41) Art L 3116-4 du code de la santé publique.

(42) Art L 131-10 du code de l'éducation.

(43) Art L 774-3 du code du travail.

(44) Modification de l'art. de la loi du 6 mars 2000.

(45) Article 27 de la loi.

L'intérêt de l'enfant : cette loi en fait un usage immodéré

police nationale, des polices municipales et de la gendarmerie nationale reçoivent une formation initiale et continue, en partie commune aux différentes professions et institutions, dans le domaine de la protection de l'enfance en danger. Cette formation est dispensée dans des conditions fixées par voie réglementaire»⁽⁴⁶⁾.

«Les cadres territoriaux qui, par délégation du président du conseil général, prennent des décisions relatives à la protection de l'enfance et fixent les modalités de leur mise en œuvre doivent avoir suivi une formation adaptée à l'exercice de ces missions. Cette formation, en partie commune aux différentes professions et institutions, est dispensée dans des conditions fixées par voie réglementaire»⁽⁴⁷⁾.

II. Mais des dispositions qui peuvent s'avérer dangereuses

1. L'alibi généralisé de la notion de l'intérêt de l'enfant

«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»⁽⁴⁸⁾.

Cet article introduit dans le droit français, les dispositions de l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant. On a échappé à une définition restrictive de l'intérêt de l'enfant proposée par Mme Hermange au Sénat le 12 février 2007⁽⁴⁹⁾. Cet appel est dangereux car il permet tout. L'intérêt de l'enfant, on le sait, est un concept mou. C'est une notion très subjective, qui peut être toujours invoquée pour justifier toutes les pratiques.

Déjà en 1960, le doyen Carbonnier écrivait : «C'est la notion magique. Rien de plus fuyant, de plus propre à favoriser l'arbitraire judiciaire. Il est des philosophes pour opiner que l'intérêt n'est

pas objectivement saisissable et il faudrait que le juge décide de l'intérêt d'autrui ! L'enfance est noble, plastique, et n'a du reste de signification que comme préparation à l'âge adulte : de ce qui est semé dans l'enfant à ce qui lèvera dans l'homme, quelle pseudo-science autoriserait le juge de prophétiser»⁽⁵⁰⁾.

Or cette loi en fait un usage immodéré. Et presque chaque fois que le code invoque l'intérêt de l'enfant, c'est pour le priver d'un droit. «C'est pour ton bien» disaient les vieux pédagogues pour châtier et justifier leur violence⁽⁵¹⁾ :

- ainsi le service social peut se dispenser de l'obligation d'informer les parents et l'enfant que l'on va partager des informations le concernant «si cette information est contraire à l'intérêt de l'enfant»⁽⁵²⁾;
- ainsi le président du conseil général doit informer les parents lorsqu'il transmet à l'autorité judiciaire une information préoccupante les concernant, «sauf intérêt contraire de l'enfant»⁽⁵³⁾;
- ainsi on peut se dispenser de maintenir les frères et sœurs ensemble comme l'exige l'article 371-5 du code civil «si son intérêt commande une autre solution»;
- ainsi pour l'empêcher de s'exprimer devant le juge et l'adresser à une autre personne «lorsque son intérêt le commande»⁽⁵⁴⁾;

- ainsi pour le priver de son droit, pourtant reconnu, d'entretenir des relations personnelles avec ses ascendants; l'ancien texte le restreignait aux situations de «motifs graves»; le nouveau permet de s'y opposer en invoquant l'intérêt de l'enfant⁽⁵⁵⁾;

- ainsi pour privilégier les liens d'attachement sur les liens familiaux «dans son intérêt supérieur»⁽⁵⁶⁾.

Costa Lascoux retraçant l'histoire de l'intérêt de l'enfant⁽⁵⁷⁾, identifie trois périodes : la première liée à la notion de discernement, la deuxième à la notion d'intérêt de l'enfant, qui tend à s'effacer en faveur d'une troisième étape où le mineur est sujet de droit. Le retour à l'intérêt de l'enfant pour priver de droits est un recul par rapport aux avancées de la Charte des droits de l'enfant, la loi du 6 juin 1984⁽⁵⁸⁾, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), etc. «Cette dernière phase, celle où le mineur devient sujet de droit, révèle encore de nombreuses incertitudes, mais elle consacre les droits fondamentaux de la personne dans le droit de l'enfance»⁽⁵⁹⁾.

Comme le note Patricia Benec'h-Le Rouch, «l'utilisation [de ce concept] est d'autant plus pernicieuse qu'elle s'autojustifie presque naturellement par le souci généreux et louable de faire le bien de l'enfant, sans qu'on sache vraiment ce qu'il recouvre»⁽⁶⁰⁾.

(46) Art L. 542-1 du code de l'éducation.

(47) Art L. 226-12-1 CASF.

(48) Art. L. 112-4 CASF.

(49) L'amendement n° 61 soutenu par la sénatrice entendait insérer les mots «défini comme» dans l'article L 112-4 du CASF tel que modifié par le projet; «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».

(50) Jean Carbonnier - Dalloz périodique 1960, p. 675.

(51) «Aimer bien, châtier bien».

(52) Art L 226-2-2 CASF.

(53) Art. L 226-2-1 CASF.

(54) Art 388-1 CC.

(55) Art 371-4 CC.

(56) Art. L 221-1 / 6° CASF

(57) Costa-Lascoux, Histoire de l'intérêt de l'enfant dans le droit des mineurs, in Bailleau et Gueissaz (dir), De quel droit ? De l'intérêt aux droits de l'enfant. Cahiers du CRIV 1988.

(58) Loi n°84-422 du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, et au statut des pupilles de l'État.

(59) Costa-Lascoux, op. cit. p. 168.

(60) Patricia Benec'h-Leroux, Les rôles de l'avocat au tribunal pour enfants», *Déviante et sociétés*, juin 2006, vol 304, p. 155 et s.

Celui qui surveille ne peut pas être celui qui aide

2. Le dépistage remplace la prévention

Dans l'exposé des motifs, le ministre relève que «la prévention demeure le «parent pauvre» de la protection de l'enfance : dans un pays où l'on dépense plus de 5 milliards d'euros par an pour la protection de l'enfance, seulement 4% de ces sommes sont consacrées à la prévention». Mais aussitôt affirmée, la loi oublie cette bonne intention et ne contient pratiquement aucune mesure de prévention. La prévention, c'est ce qui favorise l'autonomie et la promotion des personnes avant l'apparition de troubles ou inadaptation. C'est en amont du dépistage. Le dépistage, c'est l'échec de la prévention».

Lors des débats parlementaires, ce sont pourtant les mots «dépistage», «repérage» qui apparaissent comme des priorités. Si le dépistage aboutissait sur une proposition d'aide, cela serait positif. Mais le dépistage aboutit sur un signalement obligatoire, et cela est un danger.

Ainsi l'article L 2112-2 du code de la santé publique impose «un entretien systématique psychosocial réalisé au cours du quatrième mois de grossesse». Alors qu'une proposition systématique d'entretien aurait été un terme positif, cette disposition est dangereuse pour trois raisons :

- l'entretien ne vise pas seulement les aspects de santé, mais vise aussi les conditions sociales (entretien psychosocial) avec les risques de dérives et de stigmatisations que cela comporte pour ceux qui n'ont pas les mêmes normes ou simplement les mêmes moyens;
- cet article est à articuler avec l'obligation de signalement des «situations préoccupantes» et l'effacement du secret professionnel;
- le flou des termes «situations préoccupantes», particulièrement extensifs et subjectifs, permet toute interprétation subjective et arbitraire.

Claire Neirinck, relevant la confusion des nouvelles notions écrit «la nouvelle notion d'enfants en danger ou risquant de l'être est certes simplificatrice mais

à l'excès. Non seulement elle conforte la désignation des parents comme principaux responsables de la situation de l'enfant, mais encore elle induit une confusion totale entre l'aide sociale qui est un droit reconnu aux familles en difficulté et leur contrôle»⁽⁶¹⁾.

3. Feu le secret professionnel en protection de l'enfance

L'article L. 226-2-1.CFAS prévoit : «Sans préjudice des dispositions du II de l'article L. 226-4, les personnes qui mettent en œuvre 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».

Cette obligation de signalement sur toute situation préoccupante sur les mineurs, non seulement en danger, mais risquant de l'être est particulièrement inquiétante. Elle empêche toute confiance et tout travail de prévention. Il faut que les services de PMI soient tenus au secret professionnel avec les limites que pose déjà le code pénal⁽⁶²⁾ et qui sont suffisantes à la protection.

Celui qui surveille ne peut pas être celui qui aide. On ne peut aider et contrôler.

L'impossibilité de mener cette double mission est depuis longtemps reconnue dans le domaine médical où la déontologie interdit aux experts d'accepter une mission lorsqu'ils ont été le thérapeute

d'un patient. Il y va de la crédibilité de cette intervention.

Les familles en situation précaire nous annoncent déjà qu'elles désertent les services de PMI et ne feront plus les déclarations de grossesse tant elle craignent que cela aboutisse à un retrait pour alimenter les lieux d'accueil en perte d'effectifs, voire les familles en manque d'enfants à adopter⁽⁶³⁾.

4. Les possibilités accrues de mise à l'écart des familles

Cette loi consacre une revanche des nostalgiques de l'Assistance publique du XIX^{ème} siècle. Une revanche sur les acquis de 1984 et 1986, les acquis de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, les avancées de la loi du 2 janvier 2002⁽⁶⁴⁾, qualifiées de «vision familialiste traditionnelle selon laquelle aucun placement d'enfant fut-il le meilleur, n'égalera jamais la pire des familles»; une contestation, selon eux salutaire de «la toute puissance des parents face à l'enfant» pour y substituer la toute puissance administrative ou médicale. Ils se réjouissent qu'elle apporte «une atteinte supplémentaire au lien sacré parent-enfant», «relativise les droits des parents»⁽⁶⁵⁾.

C'était une volonté des idéologues de la séparation salvatrice⁽⁶⁶⁾ qui pensent, et comme le décrit l'excellent article de Claire Neirinck, dans la partie intitulée «l'évolution du dispositif de protection de l'enfance : de l'aide à la disqualification des parents» que «on se méfie des parents parce que [on estime] que ce sont souvent de mauvais parents.

(61) Claire Neirinck, *L'enfant, être vulnérable*, Revue de droit sanitaire et social, n° 1, janv.-fév. 2007, p. 10.

(62) Article 226-14 CP : «L'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret. En outre, il n'est pas applicable : 1° À celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices, y compris lorsqu'il s'agit d'atteintes sexuelles, dont il a eu connaissance et qui ont été infligées à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique».

(63) La «pénurie d'enfants adoptables» pèse toujours sur les mentalités du législateur : rappelons la récente modification de l'article 350 du code civil en 2005 sur amendement d'Henriette Martineau «visant à rendre adoptables les enfants victimes d'un désintérêt parental prolongé».

(64) Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

(65) Tous les termes entre sont extraits de l'article de Jacques Tremintin, «Une loi qui reflète les acquis du terrain», JDJ n° 263, mars 2007.

(66) Maurice Berger, Les séparations à but thérapeutique, L'échec de la protection de l'enfance, Ces enfants qu'on sacrifie au nom de la protection de l'enfance...

Anonymat du lieu d'accueil : un recul inacceptable par rapport aux lois de 1984 et 1986

Mais surtout, ils sont incompétents. Tous les personnels qui gravitent autour d'un enfant sont au contraire incontestablement compétents et jouissent d'un savoir-faire spécialisé : l'assistante maternelle, le médecin de PMI, l'éducateur...»⁽⁶⁷⁾. «Les enfants appartiennent à l'État avant d'appartenir à leurs parents» avait dit Danton⁽⁶⁸⁾.

a) **La loi incite à favoriser le maintien des liens d'attachement.** Mais, curieusement, il s'agit d'attachements extra-familiaux. Elle en fait même une mission, la sixième du service de l'aide sociale à l'enfance, au même titre que la prévention, la protection, la prise en charge des mineurs. «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»⁽⁶⁹⁾.

Nous en comprenons le fondement, mais lorsque le placement a été bien géré, lorsque chacun a été à sa place, les relations entre l'enfant et son ancienne famille d'accueil perdurent après le retour, sans qu'il soit besoin de loi. En revanche, cette obligation énoncée ainsi de façon conflictuelle peut justifier des séparations durables, alors que rien n'a été fait pour permettre des liens parents enfants de se maintenir ou de se rétablir. Il faudra veiller à ce que ces liens s'ajoutent aux liens familiaux, mais ne se substituent pas à eux.

b) **Le transfert à l'établissement d'attributs de l'autorité parentale.** Selon l'article 375-7 du code civil : «Sans préjudice de l'article 373-4 et des dispositions particulières autorisant un tiers à accomplir un acte non usuel sans l'accord des détenteurs de l'autorité parentale, le juge des enfants peut exceptionnellement, dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant le justifie, autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à exercer un acte relevant de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure»⁽⁷⁰⁾.

Cela peut faciliter le travail des services, mais cela peut écarter encore les parents, alors qu'il faudrait s'interroger

sur leur opposition et les motifs de leurs refus jugés abusifs ou injustifiés. Permettre aux parents d'aller aux réunions de parents à l'école, à accompagner leur enfant chez le médecin, c'est cela faire travail de parentalisation, et non pas en transférant des droits.

c) **Les placements sans limitation de durée.** Il est ajouté à l'article 375 du code civil : «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».

L'obligation de révision des situations avait été un grand acquis de la loi du 6 juin 1984 dans le champ de la protection sociale (limitation à un an maximum)⁽⁷¹⁾ et de la loi du 6 janvier 1986 pour l'assistance éducative (limitation à deux ans)⁽⁷²⁾.

«Ce qui s'est produit alors restera sans doute longtemps dans la mémoire des professionnels en poste à cette période dans les tribunaux pour enfants. À force de recherches, des parents dont on était sans nouvelles ont été retrouvés, des frères et sœurs se sont découverts, des liens ont été recréés là où il n'en existait aucun.

Surtout, dans les années qui ont suivi, et à l'occasion des révisions obligatoires, on a constaté que les ruptures familiales disparaissaient peu à peu, que grâce à un suivi et un soutien sans interruption, des situations dégradées pouvaient se redresser considérablement, bref que ceux que l'on croyait définitivement nocifs pour leurs enfants pouvaient parfois montrer des qualités insoupçonnées pour peu qu'ils bénéficient d'un accompagnement de qualité. Ce n'est pourtant pas la loi sur la décentralisation qui les avait changés. Il s'agissait forcément d'une modification en profondeur du cadre juridique, des pratiques sociales, et du regard sur l'autre»⁽⁷³⁾. Il s'agit d'une véritable régression, dont on mesurera plus tard les effets négatifs.

d) **Possibilité d'anonymat du lieu d'accueil.** Selon l'article 375-7 CC, «Le juge peut décider des modalités de l'accueil de l'enfant en considération de l'intérêt de celui-ci. Si l'intérêt de l'enfant le nécessite ou en cas de danger, le juge décide de l'anonymat du lieu d'accueil».

C'est un recul inacceptable par rapport aux lois de 1984 et 1986, qui avaient supprimé l'ancien article 69 du code de la famille et de l'aide sociale selon lequel : «le lieu de placement du pupille reste secret», à une époque où tous les enfants accueillis étaient «assimilés aux pupilles» selon l'article 76 du même code, en vigueur jusqu'en 1984.

e) **La légalisation des «visites en présence d'un tiers»**⁽⁷⁴⁾, qui sont un frein à la communication et à la spontanéité. Les visites ont pour objectifs de maintenir, voire de consolider les liens parents enfants. Mais comment est-ce possible avec une visite d'une heure tous les quinze jours dans un lieu dit «neutre»

(67) Op. cit. p. 13.

(68) Pourtant une revue d'ATD-Quart Monde pouvait demander justement «De la mère naturelle ou de la Nation tutrice, laquelle en fin de compte aura été la mauvaise mère ?».

(69) L221-1/6° CASF.

(70) L221-1 CASF.

(71) Op. cit. en note 58.

(72) Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de la santé.

(73) Michel Huyette, «Le placement de l'enfant en assistance éducative», *Actualité Juridique Famille* n° 2/2007, Février 2007, p. 55.

(74) Art 375-7 CC.

L'enfant objet de protection et l'enfant sujet de droit

une pièce carrée et froide, parfois très éloigné du domicile des parents qui n'ont pas les moyens financiers ni de locomotion pour se déplacer.

Les visites que l'on appelle indûment «médiatisées» et qui sont seulement surveillées⁽⁷⁵⁾ («en présence d'un tiers») empêchent toute spontanéité. Les parents se sentent observés par la présence d'un professionnel dans une salle. Certaines attitudes sont mal interprétées et la description des faits et gestes des parents dans les rapports sociaux nuit à l'instauration d'une attitude naturelle. Une mère s'est ainsi vue reprocher, dans un rapport remis au juge, de ne pas s'être levée pour essuyer la compote de pomme que sa fille de deux ans avait fait tomber sur sa chemise lors du goûter donné à la deuxième visite, à 16h20 précises (sic). Pour les pères c'est encore plus pénible : cela renforce encore l'image qu'ils ont d'eux-mêmes d'être de mauvais pères. Ils ne savent pas quoi faire avec leurs enfants. Une mère a été anéantie d'entendre la lecture du rapport par l'avocat : «Madame n'apporte pas les réponses adaptées à l'âge de son enfant». Comment peut-on être sûr que le cadre offert pour ce droit de visite dans une salle d'un foyer et en présence d'un professionnel n'entrave pas la spontanéité et le bon sens de la maman ? Comment peut-on penser que la mère et l'enfant ne souffrent pas de cette rupture récente et qu'ils peuvent en une heure par semaine s'accorder dans leur relation ?

On a tout pour refaire l'assistance publique du XIX^{ème}.

En conclusion : un recul des droits et du droit

Il y a en nombre, dans cette loi, plus d'aspects positifs que d'éléments négatifs. Mais en poids plus de dangers pour les familles et les enfants car cette loi est au point de tension entre deux conceptions de l'action sociale.

Les idéologues de la séparation salvatrice⁽⁷⁶⁾ opposent parfois les droits des parents aux droits de l'enfant. Il s'agit à l'évidence d'une présentation pernicieuse. Même dans l'association de parents d'enfants placés. Le Fil d'Ariane

ou à ATD-Quart monde, je n'ai jamais vu, absolument jamais, de parents faire passer leurs prétendus droits avant les droits de l'enfant. À cet égard, droits des parents et droits de l'enfant vont ensemble : le premier droit de l'enfant, c'est d'avoir des parents en capacité de l'élever; et les droits des parents n'existent qu'en fonction de l'enfant.

Non, le clivage est entre ceux qui voient l'enfant comme objet de protection et ceux qui positionnent l'enfant comme sujet de droit.

Les tenants de la protection pensent que les professionnels savent mieux que les parents et que l'enfant lui-même ce qui est bon pour l'enfant. C'est la position paternaliste classique. Il n'y a de définition de l'enfant qu'en creux : l'enfant, c'est celui qui ne parle pas, celui qui n'a pas pleine capacité. Ceci induit que le discours institutionnel paternaliste se soit progressivement substitué à la puissance paternelle. «L'enfant appelle une attitude de protection et d'assistance»... «On se penche sur l'enfance avec une conception tutorale du droit, qui s'accroît lorsque l'enfant est un enfant du peuple, issu des classes pauvres ou des milieux défavorisés»⁽⁷⁷⁾. Les parents «sont incompétents. Tous les personnels qui gravitent autour d'un enfant sont au contraire incontestablement compétents et jouissent d'un savoir-faire spécialisé : l'assistante maternelle, le médecin de PMI, l'éducateur...» écrivait ironiquement Claire Neirinck. Ils sont capables d'encadrer des stages parentaux. Ils savent apprécier, à partir de leurs critères subjectifs, l'intérêt de l'enfant. Michel

Huyette parlait justement du regard porté sur l'autre⁽⁷⁸⁾. Cette loi, influencée par certains travaux qui ont eu leur temps de mode, porte un regard négatif sur les parents⁽⁷⁹⁾. Elle s'inscrit dans le sens de plusieurs textes votés par la même majorité, qui disqualifient les parents et proposent, sous menace de sanctions⁽⁸⁰⁾, des mesures d'encadrement de ces nouveaux incapables : «stages parentaux»⁽⁸¹⁾, «contrats de responsabilité parentale»⁽⁸²⁾, mesures d'«accompagnement parental»⁽⁸³⁾.

Leur action s'appuie sur le dépistage, le repérage, le contrôle. Ainsi, «le contrat de responsabilité parentale est un élément supplémentaire permettant à nos services de rentrer dans les familles» écrivait en toute naïveté Louis de Brossia⁽⁸⁴⁾. Le loup sort du bois, et ne craint pas de montrer ses véritables intentions. Le mot clé des tenants de cette théorie est l'intérêt de l'enfant. Mais c'est le professionnel définit ce qu'est son intérêt. Et comme nous l'avons montré, chaque fois qu'on invoque l'intérêt de l'enfant, c'est pour le priver d'un droit⁽⁸⁵⁾.

Alors que le rappel du droit était la fonction du juge, le recours à l'intérêt de l'enfant le prive de cette fonction symbolique et normative et l'oblige à recourir, comme nous le voyons tous les jours, à des expertises. Dans leur besoin de dépister, de repérer, «d'entrer dans les familles»⁽⁸⁶⁾, ils entendent supprimer tout espace de confidentialité : le secret professionnel auquel sont théoriquement astreints les intervenants de la protection de l'enfance⁽⁸⁷⁾ devrait être une garantie de confidentialité et un gage de

(75) Il est de la déontologie des médiateurs : 1/ d'avoir une formation, 2/ de respecter la confidentialité de ce qu'ils voient et entendent. Sinon, ce sont des surveillants et des enquêteurs.

(76) Cf. Les séparations à but thérapeutique, Maurice Berger (Dunod Éditeur).

(77) Jacqueline Costa-Lascoux, op. cit. p.164.

(78) Michel Huyette, op. cit. p. 55

(79) Voy. Frédéric Jésus, «Analyse du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance au regard de ses dispositions relatives aux familles», JDJ n° 260, décembre 2006, p. 15-22.

(80) Retrait d'allocation, signalement au juge des enfants, poursuites pénales.

(81) Circulaire du 13 décembre 2002 de la direction des affaires criminelles et des grâces.

(82) Art L 222-4-1 introduit par la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances.

(83) Art L 142-2 CASF introduit par la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance.

(84) Louis de Brossia, La réforme de la protection de l'enfance, Actualité Juridique Famille n° 2/2007, février 2007, p. 79.

(85) Voir notes 31 à 34.

(86) Louis de Broissia, op. cit. p. 79.

(87) Article L221-6 du code de l'action sociale et des familles.

Cette loi renforçant les contrôles juridico-administratifs et restreignant les droits des personnes, marque un recul

confiance : Fi ! Depuis le nouveau code pénal de 1992 (entré en application en mars 1994) «d'exception en exception - écrit justement Jean-Marc Lhuillier- cela fait au total sept fois que cet article est modifié. Ce n'est plus de l'insécurité juridique, c'est du désordre»⁽⁸⁸⁾. Avec l'obligation de signaler «toute situation préoccupante» (art L. 226-2-1 CASF), il n'en reste plus grand chose.

Les partisans du droit des personnes, s'inscrivent dans une autre logique : pour eux (pour nous), les premiers responsables de l'éducation de l'enfant, sont les parents. Ils ont de droit, l'autorité parentale. L'autorité parentale est un droit, une mission d'ordre public, et seul un magistrat, et encore dans les cas strictement prévus par la loi, peut y porter atteinte. La logique de la loi du 6 juin 1984, c'est qu'il y a, bien sûr, des familles défaillantes. Mais que ce n'est pas en les évitant, en agissant à leur place qu'on les fera sortir de leur défaillance. Que les parents ont une place irremplaçable. Que c'est en leur reconnaissant des droits et en leur donnant les moyens d'exercer ces droits qu'on les fera sortir de leur dépendance. Et que ce n'est pas en disqualifiant les parents qu'on aidera les enfants⁽⁸⁹⁾.

Un acteur de l'élaboration de la loi de 1984 interrogé par Anne Daguerre⁽⁹⁰⁾ disait : «la loi de 1984 n'est pas une formalisation de la circulaire de 1981 ou du rapport Bianco-Lamy, on a opéré une rupture épistémologique. Nous faisons des textes sur l'état des personnes. On appliquait au service de l'ASE le principe de légalité. Nous disions «ce n'est pas parce que vous êtes des travailleurs sociaux que le code civil ne s'applique pas (...)». «Rosenczweig était un juge qui avait une parfaite connaissance du code civil. Il comprenait ce discours. Il avait vu le service dysfonctionner. Le service s'était auto-investi de l'autorité parentale. Il avait vu un certain nombre de situations de cette nature. Dans les rapports avec l'administration, on est totalement dans l'arbitraire».

Comme le notait déjà en 1986 Jacqueline Costa-Lascoux, «De nombreux cabinets de juges des enfants, dans les grandes villes, ne «fonctionnent plus»

qu'avec des enfants issus de milieux défavorisés du quart monde ou de l'immigration. Le décalage entre ce que les autorités croient être l'intérêt de ces jeunes et leurs aspirations éclate à l'évidence. La revendication des droits est, en revanche, devenue prioritaire chez nombre de ces «exclus du contrat social». Les différentes marches pour l'égalité des droits ou les manifestations sur le code de la nationalité ont montré l'intérêt croissant des jeunes pour la reconnaissance de leurs droits à l'encontre de toute forme de paternalisme institutionnel»⁽⁹¹⁾.

La loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance marque un recul de la perspective du droit par rapport à la perspective de la protection. Au nom de la protection et de ce qu'on estime l'intérêt de l'enfant, le juge (sur indication des services sociaux) pourra retirer l'enfant sine die, limiter l'exercice de l'autorité parentale, tenir secret le lieu de placement, etc. Bien sûr, il s'agit de décisions judiciaires : mais lorsqu'on fréquente les cabinets des juges, ne peut-on pas avoir le sentiment d'une certaine collusion de la justice et de l'administration sociale contre les familles⁽⁹²⁾. Le juge est indépendant, mais il dépend de l'administration pour ses informations et il a besoin d'elle pour les faire exécuter. Et la nouvelle loi renforce encore l'articulation entre protection sociale et protection judiciaire. Alain Grevot écrivait dans «Voyage en protection de l'enfance», [Alors que dans le système anglais, le juge est arbitre neutre entre les demandes des travailleurs sociaux et celles de la famille, «dans les pays comme l'Ita-

lie ou la France... l'intervention de la justice est avant tout conçue comme un moyen, non pas de résoudre un conflit entre travailleurs sociaux et parents, mais plutôt de rendre possible l'action des professionnels auprès de la famille et de l'enfant lorsque les parents s'y opposent. En France, par exemple, les travailleurs sociaux considèrent souvent le recours au judiciaire comme un appui dans leur travail»⁽⁹³⁾. La nouvelle rédaction de l'article L 226-4 CFAS entérine complètement cette démarche, puisque cet article prévoit qu'en cas de «refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance», le président du conseil général avise sans délai le procureur de la République. «Nous avons les moyens d'obtenir votre consentement» écrivait Jean-Luc Rongé⁽⁹⁴⁾.

Cette loi renforçant les contrôles juridico-administratifs et restreignant les droits des personnes, marque un recul par rapport aux lois de 1984 et de 2002. Qu'elles que soient les bonnes intentions de ses rédacteurs - et nous n'en doutons pas -, nous sommes inquiets pour la réelle efficacité de l'action sociale, telle que définie par l'article L116-1 CASF, auquel elle tourne résolument le dos⁽⁹⁵⁾. On peut craindre, et prédire, hélas sans grand risque d'erreur, un retour à l'hégémonie des services et une augmentation du nombre d'enfants placés. Car l'expérience, on l'a déjà faite et on sait ce qu'elle a donné comme «enfants en miettes».

(88) Jean-Marc Lhuillier, Les exceptions infirment la règle, *ASH Magazine*, mars-avril 2007, p. 51.

(89) «Il est difficile d'admettre que la disqualification des parents que consacrent ces dispositions rendent l'enfant moins vulnérable, bien au contraire !» Claire Neirinck, *op. cit.* p. 14.

(90) Anne Daguerre, La protection de l'enfance en France et en Angleterre 1980-1989, *L'Harmattan* 1999, p. 147.

(91) *Op. cit.* p. 170 - voir dans le même sens les manifestations contre la loi intitulée sur l'égalité des chances créant le CPE dans l'intérêt des jeunes, en 2005.

(92) On voit encore - nous l'avons nous-même vu en 2007 - des juges recevoir en aparté le représentant de l'ASE ou du service d'accueil avant l'audience avec les parents.

(93) P. 42.

(94) *JDJ* n° 254, avril 2006, p. 26.

(95) «L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature».

Depuis 1982, le Gard teste une formule d'hébergement entre famille et placement.

Prise en charge alternative pour les enfants en danger

Le Gard évalue son dispositif d'adaptation progressive en milieu naturel.

LES RÉUSSITES

- Le service d'adaptation progressive en milieu naturel (SAPMN) permet une prise en charge individualisée des situations.
- Il évite le désinvestissement massif des parents constaté après un placement classique et respecte le lien affectif fort qui unit l'enfant à son père et à sa mère.

LES ÉCUEILS

- Il n'y a pas eu d'étude comparative évaluant le devenir psychologique à long terme des enfants pris en charge par le SAPMN.
- Le dispositif ne couvre pas encore l'ensemble du département.

Le service d'adaptation progressive en milieu naturel (SAPMN) concerne 300 enfants, soit 20% de ceux confiés au département du Gard. Ce dispositif constitue un mode de prise en charge alternatif à l'internat et à l'assistance éducative en milieu ouvert (Aemo). Dans 93% des cas, il s'agit d'enfants en danger placés par ordonnance du juge auprès du service d'aide sociale à l'enfance (ASE) du conseil général. Néanmoins, le magistrat autorise l'hébergement quotidien chez les parents.

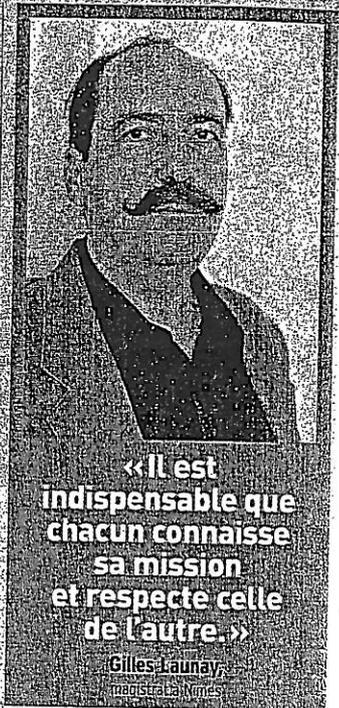
Un soutien éducatif personnalisé est engagé auprès de la famille par une Maison d'enfants à caractère social (Mecs), association ou fondation financée par le conseil général, qui porte sur tous les actes usuels de l'éducation. Toutefois, le directeur de l'établissement

peut décider que l'enfant doit, pour sa sécurité, séjourner temporairement à l'internat. Il est seulement tenu d'en informer le magistrat. Permettre l'accueil en alternance entre le domicile et l'internat constitue une des priorités affichées de la loi du 5 mars 2007, reformant la protection de l'enfance. Les résultats de l'évaluation de l'expérience gardoise, réalisés par le cabinet d'ingénierie sociale et territoriale Gares, suscite donc un grand intérêt. Le SAPMN a été mis en place il y a vingt-cinq ans à l'initiative de plusieurs maisons d'enfants.

Soutien à grande échelle

Ce dispositif a réellement pris de l'ampleur à l'occasion de la décentralisation et de l'élaboration du schéma départemental de protection de l'enfance, à la fin des années 80. Une révolution, car les éducateurs ont dû apprendre à travailler à l'extérieur de l'internat, et, surtout, autant avec les parents qu'avec l'enfant. « On est passé d'une centaine de places, il y a quinze ans, à trois cents aujourd'hui, cela représente plus de 40% des enfants placés », expose Roseline Bécue-Amoris, directrice du département Enfance-famille au conseil général. Nous allons en créer vingt-deux supplémentaires. Certes, il existe des expériences similaires en France, mais aucune à cette échelle : onze maisons d'enfants publiques et associatives et le centre maternel départemental sont associés au SAPMN. Le Gard est un cas unique. »

Plusieurs facteurs expliquent cette évolution. « Il y a vingt ans, le nom-



« Il est indispensable que chacun connaisse sa mission et respecte celle de l'autre. »

Gilles Launay
magistrat à Nîmes

Se faire une place dans la famille

Les éducateurs, qui travaillent au sein du SAPMN, accompagnent cinq à six enfants chacun, pas plus. Car ils interviennent de manière intensive dans les familles. « Au minimum deux fois par semaine, précise Clara Gonzales, éducatrice spécialisée du SAPMN du foyer départemental de l'enfance. Parfois, c'est tous les jours. Nous n'allons jamais à l'improviste chez les familles, afin d'éviter que les parents développent un sentiment de persécution. La première étape de notre travail consiste à instaurer une relation de confiance. Si nous n'y arrivons pas, le SAPMN ne peut mener à bien sa mission. Il est essentiel que nous leur montrions que s'ils ont des défaillances, ils ont aussi des compétences sur lesquelles nous allons nous appuyer. »

bre de places en internat était supérieur aux besoins du département, indique Roseline Bécue-Amoris. Elles étaient occupées par des enfants venus de l'Hérault et des Bouches-du-Rhône. Lorsque ces départements se sont équipés, les Mecs ont dû diversifier les formules d'accueil. Autre élément essentiel : la volonté commune des différents acteurs d'accepter d'évoluer et de prendre ensemble le risque de travailler en associant les parents à l'éducation de leur enfant. Mais le plus important est ailleurs. « Pour pouvoir institutionnaliser ce genre de dispositif, il faut des équipes stables », insiste Gilles Launay. Ce magistrat au tribunal d'instance de Nîmes fut l'un des juges pour enfants fondateurs du SAPMN. Et



Accueils en urgence

Une cinquantaine d'enfants sont hébergés chaque année en urgence par les maisons d'enfants qui les suivent. Les moins de six ans sont pris en charge par le foyer départemental de l'enfance qui dispose d'une pouponnière. « Dans notre établissement, tous ces accueils en urgence ont pour origine l'appel au secours des parents qui sentent qu'ils risquent de craquer », constate Claudie Courtial, chef du service SAPMN.

il poursuit: « Il est indispensable que chacun connaisse sa mission et respecte celle de l'autre, au lieu d'engager une lutte de pouvoir stérile entre les juridictions pour mineurs et le conseil général. »

Le SAPMN peut prendre en charge les enfants dès la naissance. Le foyer départemental de l'enfance du Gard, seule structure disposant d'une pouponnière, suit 24 petits, âgés de 0 à 6 ans. « Les mères ont entre 18 et 25 ans », précise Claudie Courtial, chef du service. « Il faut leur apprendre le b.a.-ba, le rythme des tétées, changer les couches, etc. », enchaine Genevieve Barbot, monitrice éducatrice dans le service.

Evolution positive

L'évaluation du SAPMN, réalisée par le cabinet Cirese, montre qu'il n'y a jamais eu de cas de maltraitance. « 62 % des mesures connaissent une évolution positive. Dans un tiers des cas, l'intervention de l'ASE cesse, note Michèle

L'adaptation progressive reconnue

Le juge des enfants peut-il, dans le cadre de la loi, à la fois placer un mineur et autoriser son hébergement quotidien dans sa famille ? La loi réformant la protection de l'enfance ne répond pas précisément à cette question. Toutefois, l'article 22 officialise la distinction entre le placement et les outils pour le mettre en œuvre, avalisant ainsi le SAPMN. Une évolution qui ne surprend pas Gilles Launay. « Le dispositif est entré en conjonction avec une évolution globale législative et sociale de la notion d'autorité parentale, précise-t-il. Lorsque le texte définissant le placement a été voté en 1958, ce terme signifiait enlever physiquement l'enfant à ses parents. Aujourd'hui, placer un enfant signifie plutôt qu'on leur retire le pouvoir de décision éducatif. »

Pondaven qui a dirigé l'étude. 38 % des situations connaissent une évolution négative, et cela pour deux raisons: la première est relative à un refus de collaborer, la seconde relève de la nécessité de protection physique. » Un bilan qui ne surprend pas Roseline Bécue-Amorin: « Ce dispositif a contraint les équipes à caractériser les dangers encourus par les enfants avec

plus de rigueur et à redéfinir toutes les mesures éducatives pour protéger l'enfant et accompagner ses parents. » Mais surtout, la « séparation aménagée » permet d'éviter le déracinement des mineurs. « Le placement classique peut produire des effets très néfastes à long terme, expose Anne Legros, psychologue au foyer de l'enfance du Gard. Il est vécu par certains comme un

trou dans leur histoire, faute de lien suffisant avec leurs parents et leur lignée. Le SAPMN permet d'éviter cette rupture et de sécuriser l'enfant en maintenant les repères qu'il a avec son environnement: à la crèche, à l'école, etc. »

Reste que le SAPMN n'est pas une réponse universelle. « Il ne faut pas être angélique et penser que tous les parents sont en situation de bénéficier de ce dispositif, reconnaît Roseline Bécue-Amorin. Il n'a pas sa place dans les cas de maltraitances physiques, ou sexuelles, ou de liens affectifs pervers avec celui qui ne peut pas s'empêcher de faire du mal à son enfant. » Alors le placement en internat reste la moins mauvaise réponse. Mais ces situations particulières sont minoritaires. Selon le juge Gilles Launay, 70 % des mineurs placés relèveraient du SAPMN.

Isabelle Verbaere

CONTACT

■ Conseil général, Roseline Bécue-Amorin, tél.: 04.66.75.75.33

PROTECTION DE L'ENFANCE Hausse de 1 % du nombre de signalements

Les conflits de couple sont présents dans 22 % des situations.

L'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) a rendu public, le 12 novembre, son rapport 2007 sur la protection de l'enfance. Le nombre de signalements a augmenté de 1 % en 2006, par rapport à 2005, portant le total à 98 000 enfants. Une hausse due à ceux dits « en risque », et notamment âgés de plus de 11 ans. « Cela reflète les difficultés familiales et sociales face à la période difficile de l'adolescence », analyse Sandrine Dottori, chargée d'études à l'Odas.

Précarité. Parmi les facteurs de risque, le rôle des carences éducatives parentales, citées dans plus de la moitié des cas, est confirmé. Les disputes et les séparations conflictuelles de couple sont présentes dans 22 % des situations. La préca-



La précarité économique des familles est un facteur de risque en nette augmentation (12 600 enfants concernés en 2005, contre 16 100 en 2006).

rité économique des familles est un facteur en nette augmentation (de 12 600 à 16 100 enfants concernés). Enfin, les problèmes psycho-pathologiques des parents sont source de danger dans 11 % des cas. Ces facteurs se traduisent, pour près d'un enfant sur deux, par des retentissements sur son éduca-

tion, sa scolarisation et, à moyen terme, ses chances d'intégration dans la société. Ils portent préjudice à la santé – notamment psychologique – de deux enfants sur dix. « Comment ces enfants, devenus parents à leur tour, pourront-ils assurer leur rôle? » s'interroge Sandrine Dottori. Laetitia Darmon

QUESTIONS À



Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas)

« Un souci accru de ne recourir au judiciaire que lorsque c'est nécessaire »

En 2006, 7 enfants sur 1 000 sont signalés en danger, contre 5 sur 1 000 en 1998. Sont-ils plus nombreux qu'hier ou mieux repérés ?

Sans doute les deux. Toutefois, les chiffres que nous publions sont en deca de la réalité. Nous ne recensons que les signalements d'enfants traités par les conseils généraux. Or, le niveau de tolérance n'est pas le même d'un département à l'autre : plus les problématiques sociales sont fortes, plus les départements parent au plus urgent. La situation est donc plus grave qu'il n'y paraît.

En revanche, la maltraitance diminue légèrement...

Le problème actuel de l'enfance en danger n'est pas celui de la maltraitance, mais des familles déstabilisées. Cela implique d'orienter davantage le travail social sur la reconstitution du lien au sein de la famille et entre celle-ci

et son environnement au sens large. Dans les prochaines années, l'un des enjeux importants sera de voir comment l'école pourrait retrouver une dynamique d'éducation et pas seulement d'instruction.

Les conseils généraux s'orientent-ils vers davantage de prévention ?

Notre rapport (*) montre que le contexte institutionnel est favorable à l'application de la loi du 5 mars 2007, qui va dans le sens d'une prévention accrue. Un exemple : les transmissions des signalements à l'autorité judiciaire diminuent pour la première fois depuis 1999, tandis que les orientations administratives progressent. Cela semble traduire un souci accru de ne recourir au judiciaire que lorsque c'est nécessaire.

Propos recueillis par L. D.

(*) Retrouvez le rapport de l'Odas dans nos compléments web.