

DOSSIER : LA LOI DU 5 MARS 2007 REFORMANT LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Elaborée au terme d'une très large concertation, la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance poursuit trois objectifs : renforcer la prévention, améliorer le dispositif d'alerte et de signalement, diversifier les modes d'intervention auprès des enfants et de leur famille. Plaçant au cœur du dispositif l'intérêt de l'enfant, elle a aussi pour ambition de renouveler les relations avec les familles.

La loi du 5 mars 2007 (JO 6 mars) s'appuie sur les nombreux rapports qui, depuis 2000, ont présenté des propositions d'amélioration du dispositif de protection de l'enfance¹. Ce dispositif est principalement issu des grandes lois de décentralisation et tout particulièrement celle du 6 janvier 1986 qui a confié aux conseils généraux la responsabilité de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Depuis la loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements, qui a créé le Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM), aucune réforme d'ampleur n'était intervenue dans ce champ. Cependant des constats partagés montraient la nécessité de réformer le dispositif, qui bien que reposant sur des principes éprouvés, comportait néanmoins des défauts d'organisation mis en lumière par des affaires dramatiques² : défaut de coordination des différents acteurs, faiblesse de l'évaluation...

L'appel des 100³ a largement contribué à l'émergence du projet de loi. Le projet gouvernemental est le fruit d'une large concertation menée tant au niveau national que local, les présidents de conseils généraux ayant été invités par le ministre chargé de la famille à organiser des débats avec l'ensemble des acteurs.

Ce texte, articulé initialement autour de trois grands axes - mieux prévenir, mieux signaler, mieux intervenir -, a été enrichi lors du débat parlementaire d'importantes dispositions pour les enfants et leur famille comme celles visant à protéger les enfants des dérives sectaires⁴.

I - La loi poursuit deux objectifs principaux : renforcer la prévention et améliorer le dispositif d'alerte et de signalement

A - Le renforcement de la prévention (article 1^{er})

Pour la première fois, un texte législatif pose les objectifs et propose une définition de la protection de l'enfance. Celle-ci est très large : elle va de la prévention des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités parentales jusqu'à la substitution familiale (article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles - CASF).

La prévention repose d'une part, sur la protection maternelle et infantile (PMI) à laquelle est donnée une compétence dans le domaine de la prévention sociale et médico-sociale beaucoup

¹Rapports de la mission d'information de l'Assemblée nationale, des sénateurs Philippe Nogrix et Louis de Broissia, du défenseur des enfants, de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED).

² Affaires d'Outreau, de Drancy et d'Angers

³ L'appel des 100 pour le renouveau de la protection de l'enfance, lancé en septembre 2005 à l'initiative du président du tribunal pour enfants de Bobigny et du directeur de l'enfance et de la famille de Seine-Saint-Denis réclamait un grand débat national.

⁴ Ces dispositions sont inscrites aux articles 36, 37, 38 de la loi.

plus marquée qu'auparavant (article L. 2112 du code de la santé publique) et, d'autre part, sur la médecine scolaire (article L. 541-1 du code de l'éducation).

Des moments clés de la prévention sont identifiés au cours de la période périnatale et de l'enfance. Ainsi, la loi rend obligatoire l'entretien psychosocial⁵ au cours du quatrième mois de grossesse ; elle prévoit également des actions d'accompagnement à domicile de la femme enceinte, des actions médico-sociales et de suivi en période post-natale, assurées en liaison avec le médecin traitant ou les services hospitaliers, pour les parents, à la maternité, à domicile. L'objectif est de détecter les situations de détresse et d'apporter l'aide nécessaire aux parents, le plus précocement possible.

Le suivi médical des enfants est renforcé. Est institué un bilan de santé pour tous les enfants de trois à quatre ans, notamment dans le cadre de l'école maternelle. A cette occasion et lors des actions médico-sociales préventives à domicile, le service de PMI contribue aux actions de prévention et de dépistage des troubles d'ordre physique, psychologique, sensoriel et de l'apprentissage, pour les enfants de moins de six ans.

S'ajoutent à la visite médicale déjà prévue pour les enfants au cours de leur sixième année, trois nouvelles visites médicales au cours de la neuvième, douzième et quinzième année lors desquelles un bilan de l'état de santé physique et psychologique de l'enfant est effectué. Ces visites sont réalisées dans le cadre de la médecine scolaire, avec néanmoins la possibilité pour les parents d'avoir recours à des médecins libéraux. Le contenu de l'examen médical de prévention et de dépistage de chacune de ces visites est défini par voie réglementaire.

Le texte prévoit une montée en charge progressive : ainsi dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi, les visites obligatoires seront assurées pour la moitié au moins de la classe d'âge concernée et pour la totalité dans un délai de six ans.

B - L'amélioration du dispositif d'alerte, de signalement, d'évaluation

La cellule de signalement (article 12 - article L. 226-3 du CASF) : l'amélioration du dispositif d'alerte et de signalement prend appui sur la création, dans chaque département, d'une cellule chargée du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. L'objectif est de croiser les regards sur une situation, et de favoriser les analyses conjointes.

Le rôle clef du président du conseil général dans l'organisation et l'animation de cette cellule est affirmé : il établit, pour sa mise en place, des protocoles avec l'autorité judiciaire, les services de l'Etat et les partenaires institutionnels concernés.

Les informations préoccupantes collectées, conservées et utilisées uniquement pour l'accomplissement des missions d'aide sociale à l'enfance, sont transmises sous forme anonyme aux observatoires départementaux de protection de l'enfance institués par la loi et à l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED). Un décret viendra préciser la nature et les modalités de transmission de ces informations.

Un bilan de la mise en œuvre de cette cellule devra être présenté par le Gouvernement dans les deux ans suivant la promulgation de la loi (article 13).

⁵ Cet entretien était prévu par le plan « périnatalité » 2005-2007

La coordination des différents acteurs (article 12 - article L. 226-4 du CASF) : afin de mieux coordonner protection judiciaire et protection sociale mise en œuvre par les conseils généraux, la loi fixe les critères précis de saisine de l'autorité judiciaire. Ainsi, lorsqu'un mineur est en danger, le président du conseil général doit saisir sans délai le procureur de la République dans les trois cas suivants : lorsque les actions menées dans le cadre de la protection sociale n'ont pas permis de remédier à la situation de danger, lorsque ces actions ne peuvent être mises en place en raison du refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'ASE et de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service, enfin quand il est impossible d'évaluer la situation et dès lors que le mineur est présumé être en danger.

Dans tous les cas, le président du conseil général doit faire connaître au procureur les actions déjà menées, le cas échéant, auprès du mineur et de la famille concernée. En retour, le ministère public informe, dans les meilleurs délais, le président du conseil général des suites qui ont été données à sa saisine. Ces dispositions visent à favoriser les échanges d'informations entre les deux acteurs principaux de la protection de l'enfance, dans le but de permettre un meilleur suivi et une meilleure prise en charge des enfants.

Le partage d'informations (article 15 - article L. 226-2-2 du CASF) : afin de mieux repérer et de mieux évaluer les situations de danger pour l'enfant, le législateur a instauré le partage d'informations entre personnes soumises au secret professionnel, tout en l'encadrant strictement. Par exception à l'article 226-13 du code pénal, les personnes qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance 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. Dans ce cas, les parents et 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.

L'observatoire départemental (article 16 - article L. 226-3 du CASF) : un observatoire, travaillant en liaison avec l'ONED est créé dans chaque département. Placé sous l'autorité du président du conseil général, il regroupe, outre les services du conseil général et les représentants de l'autorité judiciaire, tous les services de l'Etat concernés par la protection de l'enfance, des représentants des établissements et des associations de protection de l'enfance. Il est chargé notamment de recueillir, d'examiner et d'analyser les données relatives à l'enfance en danger au regard des informations anonymes transmises par la cellule et de suivre la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département.

La formation (article 25) : la loi vise à améliorer la formation des professionnels aux questions relatives à la protection de l'enfance Cette formation, initiale et continue, dispensée dans des conditions fixées par voie réglementaire, concerne l'ensemble des professionnels susceptibles de connaître des situations d'enfant en danger : médecins, personnels médicaux et para médicaux, travailleurs sociaux, enseignants, policiers, animateurs (article 542-1 du code de l'éducation). Par ailleurs, est également prévue une formation spécifique des cadres territoriaux qui prennent des décisions relatives à la protection de l'enfance, cette formation étant en partie commune aux différentes institutions et professions (article L. 226-12-1 du CASF).

II - La loi vise un troisième objectif : diversifier les modes d'intervention et renouveler les relations avec les parents et les enfants

A - La diversification des modes d'intervention (article 22)

1) De nouvelles formules d'accueil des enfants font leur entrée dans le droit positif. Elles permettent de sortir de l'alternative aide à domicile / placement de l'enfant et correspondent à une nouvelle façon d'accompagner les familles.

L'accueil de jour, soutien éducatif sans hébergement est mis en œuvre, soit à la demande des parents sur décision du président du conseil général, soit sur décision judiciaire. Dans le premier cas, il s'agit d'une nouvelle prestation d'aide sociale à l'enfance (article L. 222-4-2 du CASF). Dans le second cas, un outil intermédiaire est mis à la disposition du juge, entre la mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) et le retrait de l'enfant de son milieu familial. (article 375-3 4° du code civil).

L'accueil exceptionnel et périodique est inscrit au plan judiciaire comme une modalité d'exercice particulière d'une AEMO (article 375-2 du code civil). Il s'adresse donc dans ce cadre à des enfants bénéficiant d'une mesure de protection à domicile. Les services d'AEMO peuvent assurer un hébergement exceptionnel ou périodique des mineurs à condition d'y être spécifiquement habilités et d'informer sans délai, lorsqu'ils hébergent le mineur, ses parents, le juge des enfants et le président du conseil général. Cette formule est également consacrée dans le cadre de la protection sociale : l'accueil provisoire du mineur peut être à temps complet ou partiel, modulable en fonction des besoins du mineur, en particulier de sa stabilité affective (article L. 222-5 du CASF).

L'accueil spécialisé (article L. 222-5) peut se développer dans le cadre d'un accueil familial ou dans celui d'un établissement ou service à caractère expérimental. Il permet d'associer pour des mineurs rencontrant des difficultés particulières (troubles du comportement, difficultés d'insertion sociale...), hébergement, suivi socio-éducatif et prise en charge thérapeutique.

L'accueil d'urgence offre au mineur ayant abandonné le domicile familial et qui se trouve en situation de danger immédiat ou de suspicion d'un tel danger, la possibilité d'être accueilli par le service de l'ASE, dans le cadre d'une action préventive, pour 72 heures maximum, sans autorisation des parents. Ces derniers, ainsi que le procureur de la République, doivent toutefois être informés sans délai de cet accueil. Au terme de cette période, deux solutions sont possibles, si le retour de l'enfant dans sa famille n'a pas pu être organisé : une procédure d'amission à l'ASE si les parents donnent leur accord ou, à défaut, une saisine de l'autorité judiciaire.

2) L'accompagnement budgétaire en direction des familles est rénové : la loi crée d'une part une nouvelle prestation d'ASE à domicile : l'accompagnement en économie sociale et familiale (article L. 222-3 du CASF). D'autre part, elle rénove avec la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial, la tutelle aux prestations sociales « enfants » en modifiant notamment les conditions d'ouverture de la mesure et en inscrivant celle-ci non plus dans le code de la sécurité sociale mais dans le code civil. Un décret précise la liste des personnes habilitées à saisir le juge aux fins d'ordonner cette mesure dont la durée maximale est fixée à deux ans (article 375-9-1 du code civil).

B - L'intérêt de l'enfant et le renouvellement des relations avec les familles

1) L'intérêt supérieur de l'enfant

La loi introduit dans le CASF les dispositions de l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant en posant, dès l'article 1^{er}, les priorités de la protection de l'enfance : *« l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins et le respect de ses droits doivent guider toute décision le concernant. »* (article L.112-4 du CASF).

Des principes forts régissent les interventions dans l'intérêt de l'enfant : l'individualisation de la prise en charge, avec l'obligation d'établir un projet pour l'enfant qui précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, de ses parents et de son environnement (article 19 - article L. 223-1 du CASF), la continuité et la cohérence des actions menées pour l'enfant et sa famille (art 18 - article L. 221-4), le président du conseil général étant le garant de cette continuité (article L. 223-1).

La stabilité affective est visée comme un des besoins de l'enfant auquel la prise en charge doit répondre (article 22 - article L. 222-5). Ainsi, pour favoriser un projet de vie stable pour l'enfant, un aménagement des règles de l'assistance éducative est prévu, la durée de placement de l'enfant pouvant excéder deux ans dans les situations de carences parentales graves (article 14 - article 375 du code civil).

2) Des relations renouvelées avec les familles

La loi du 5 mars 2007 porte une attention particulière aux réalités vécues par les enfants et leurs parents et dessine un cadre respectueux des droits de chacun :

- L'information des parents est améliorée : elle est prévue, tant au moment du signalement que lors de la prise en charge de l'enfant, sauf si elle est contraire à l'intérêt de l'enfant (article 18 - article L. 223-5 du CASF). Leur participation aux décisions les concernant est renforcée : ils peuvent être accompagnés d'une personne de leur choix dans leur démarche auprès de l'ASE et auprès de l'établissement accueillant leur enfant (article 19 - article L.223-1 du CASF.). Ils participent par ailleurs à l'élaboration du « projet pour l'enfant ».
- Les règles applicables au droit de visite et d'hébergement et aux modalités d'exercice de l'autorité parentale sont aménagées (article 22 - article 375-7 du code civil). Ainsi, par exemple, lorsque le juge retire un enfant à sa famille, il peut subordonner le droit de visite des parents à la présence d'un tiers : la loi consacre ainsi les visites médiatisées. Il peut également décider, si l'intérêt de l'enfant le nécessite ou en cas de danger, que le lieu d'accueil de l'enfant restera anonyme. A l'inverse, si la situation le permet, il peut décider que les conditions d'exercice des droits de visite et d'hébergement seront déterminées conjointement entre les titulaires de l'autorité parentale et l'établissement à qui l'enfant est confié, cet accord étant consigné dans le projet pour l'enfant.

Grâce à l'ensemble de ces dispositions, la loi du 5 mars 2007 trouve la voie de l'équilibre entre la protection due à l'enfant et le respect de l'autorité parentale

Pour financer la réforme, un fonds de la protection de l'enfance est institué au sein de la Caisse nationale des allocations familiales (article 27). Son objet est de compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la loi selon des critères nationaux et des modalités fixés par décret, et de favoriser les actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance et définies par voie conventionnelle entre le fonds et ses

bénéficiaires. Les ressources du fonds, qui est administré par un comité de gestion, sont constituées par un versement de la Caisse nationale d'allocations familiales, dont le montant est arrêté en loi de financement de la sécurité sociale et un versement annuel de l'Etat, dont le montant est arrêté en loi de finances.

La loi du 5 mars 2007 a été explicitée par cinq guides d'accompagnement de la réforme, disponibles sur le site internet du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité et portant sur la prévention, l'accueil de l'enfant et de l'adolescent protégé, l'intervention à domicile, l'observatoire départemental de la protection de l'enfance, la cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes.

Ce dossier a été préparé par la direction générale de l'action sociale (bureau de l'enfance et de la famille)