

La proposition de loi relative à la protection de l'enfant déposée en septembre 2014 par les sénatrices Michelle MEUNIER (PS) et Muguette DINI (UDI) a été adoptée définitivement le 1^{er} mars 2016 par l'Assemblée Nationale après des allers et retours parlementaires laborieux dus à des désaccords persistants entre les 2 assemblées. Le texte publié ne vise pas seulement « la protection de l'enfance » puisqu'il a orienté les débats autour de « la protection de l'enfant » en tant que personne. Les discussions ont opposé différentes conceptions de la protection de l'enfance : si le projet de loi semblait revenir sur l'approche considérée comme trop « familialiste » de la loi de 2007 pour lui préférer une approche plus individualiste, de vifs débats ont surtout opposé les tenants d'une conception attentive aux droits et libertés individuelles sur l'ensemble du territoire et ceux pour qui la protection de l'enfance doit être vue sous l'angle de la libre administration des collectivités territoriales. On s'étonnera de l'absence de saisine à priori du Conseil constitutionnel, certaines dispositions étant très discutées comme celles relatives au Conseil national de la protection de l'enfance, au dispositif national de répartition des mineurs isolés étrangers (qu'il convient désormais d'appeler « mineurs non accompagnés ») ou, la constitution d'un pécule à partir du versement de l'allocation de rentrée scolaire à la caisse des dépôts et consignations.

La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant

par **Dominique DUBOIS**, juriste
conseillère technique du CREA I Bourgogne-Franche-Comté

La protection de l'enfance telle que nouvellement définie « vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits » (Art. L112-3 CASF nouveau). Alors que la loi de 2007 fixait comme objectif plus généraliste 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 ». Cette nouvelle définition, plus précise, montre la volonté d'une recherche de convergence des politiques publiques sur l'ensemble du territoire français.

Promouvoir les droits de l'enfant, se centrer sur son meilleur intérêt et sur « la perspective de bientraitance comme moteur de chaque action » étaient déjà clairement affirmés dans la feuille de route 2015-2017 du ministère des familles, de l'enfance et des droits des femmes¹ comme étant les composantes d'un nouveau socle de valeurs de la protection de l'enfance, impliquant à la fois de veiller au « renforcement du respect des droits de l'enfant » et de définir ses besoins et de veiller au développement de ses capacités. Ce document, qui avait fait l'objet, lors de son élaboration, d'une large concertation avec l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance, a accompagné les discussions de la loi ; il peut désormais être considéré comme « un plan d'action pour mettre en pratique les ambitions législatives »².

Le texte législatif adopté en 2016 ne crée pas de révolution majeure mais il propose une vision renouvelée de la protection de l'enfant autour de 3 axes : améliorer la gouvernance, sécuriser le parcours de l'enfant pris en charge par l'ASE et adapter le statut en cas de placement de longue durée. En mettant en avant le développement et l'épanouissement de l'enfant, la loi conforte la prise en compte de ses besoins fondamentaux pour évaluer le danger ou le risque de danger, élaborer un projet pour l'enfant, assurer son suivi lorsqu'il est protégé. C'est aussi à partir de ses besoins que l'implication des parents est suscitée, tout en travaillant avec eux sur leur fonction parentale. La nouvelle loi repose sur un postulat fort : les besoins de l'enfant comme la continuité de son parcours doivent primer sur toute autre considération.

¹ Lien : <http://ancreai.org/content/feuille-de-route-de-la-protection-de-lenfance>

² « Protection de l'enfance : les nouvelles dispositions issues de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 » Note d'actualité de l'Observatoire national de la protection de l'enfance – mars 2016.

I - Améliorer la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance

La protection de l'enfance est depuis longtemps une compétence décentralisée des départements, ce qui conduit à une hétérogénéité des pratiques selon les territoires. La loi de 2016 insiste sur la nécessité d'améliorer la gouvernance nationale et locale en harmonisant les actions menées pour garantir l'égalité de traitement sur le territoire.

➤ Création d'un Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)

Un désaccord profond a opposé les deux chambres sur ce point, le Sénat considérant qu'il s'agissait d'une ingérence de l'Etat dans une politique décentralisée. Finalement, le texte prévoit que « *ce conseil promeut la convergence des politiques menées au niveau local, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales.* » Ce conseil sera chargé de proposer au gouvernement des orientations nationales et de formuler des avis³.

➤ Harmoniser les pratiques locales et renforcer les dynamiques partenariales

Chaque service de l'aide sociale à l'enfance devra nommer un médecin référent « protection de l'enfance » afin d'organiser les modalités de travail et les coordinations nécessaires entre ASE, PMI, CRIP et les médecins libéraux, hospitaliers et scolaires (art. 7).

De nombreux décrets d'application devront être publiés dans les mois à venir afin de fixer un cadre national de référence, notamment sur la composition pluri-institutionnelle de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (art. 2), les conditions d'évaluation des informations préoccupantes (art. 9), la définition du référentiel relatif au projet pour l'enfant (art. 21), les modalités d'organisation des visites en présence d'un tiers (art. 24), la composition et le fonctionnement de la commission relative au risque de délaissement parental (art. 26) ou le référentiel fixant le contenu des rapports annuels ou désormais semestriels⁴ élaborés par le service de l'ASE (art. 28).

La loi instaure, en lien avec les schémas départementaux, l'obligation de signer des protocoles entre le département et les différents responsables institutionnels (CAF, préfecture, communes,...) et associatifs, que ce soit en matière de prévention (art. 2) ou d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs (art. 17). En dehors de ces protocoles, la loi rappelle la nécessité de travailler en partenariat avec l'Etat (art. 4 et 8), l'Education Nationale (art. 6), ou entre départements (art. 14).

Enfin, la loi prévoit que lorsqu'il est désigné un administrateur ad hoc dans le cadre des mesures d'assistance éducative, il ne peut plus s'agir de la personne physique ou morale (le « gardien ») à qui il a été confié (art. 37)⁵.

➤ Développer les actions de prévention

Les « *actions de prévention spécialisée* » sont désormais inscrites expressément dans les missions du service départemental de l'aide sociale à l'enfance (art. 12).

L'entretien systématique psychosocial au cours du 4^{ème} mois de grossesse devient un entretien « *prénatal précoce proposé systématiquement à partir du 4^{ème} mois de grossesse* » (art. 31), se rapprochant ainsi de la pratique du terrain.

La loi insiste également sur l'importance du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes par les CRIP⁶ mises en place par la loi de 2007.

Enfin, la loi affirme clairement que les centres parentaux, pour les parents d'enfants de moins de 3 ans ou les futurs parents, sont des dispositifs de protection de l'enfance (art. 20).

³ On peut sans doute y voir un écho à la CNSA (caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) qui, depuis 2006, est chargée notamment de garantir l'égalité de traitement sur tout le territoire pour l'ensemble des handicaps et des situations de perte d'autonomie ainsi que d'assurer un rôle d'expertise et de recherche sur ces questions.

⁴ Pour les enfants de moins de 2 ans (cf. infra).

⁵ Dans beaucoup de départements, le président du Conseil Départemental cumulait les fonctions de « gardien » de l'enfant et d'administrateur ad hoc.

⁶ Cellule de recueil et de traitement des informations préoccupantes.

➤ **Améliorer le recueil de données**

Afin de mieux identifier les besoins, la loi consolide et renforce les compétences des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) en matière d'observation, de recherche et désormais de formation. L'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) devient l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE). Il est notamment chargé d'organiser et de renforcer les échanges et soutien réciproque avec les ODPE (art. 6).

II - Sécuriser le parcours de l'enfant en protection de l'enfance

Sécuriser les parcours pour éviter les ruptures est une notion désormais présente dans tous les secteurs de l'action sociale. La loi de 2016, qui s'inscrit dans une perspective de recentrage du système de protection sur l'enfant, insiste sur la nécessité de répondre aux besoins des enfants, de leur assurer une stabilité de vie tout en considérant les liens qu'ils ont constitué et se préoccupe de leur devenir lorsqu'ils atteignent la majorité⁷.

➤ **La saisine du juge en cas de danger grave et immédiat et la reconnaissance de la maltraitance**

La loi de 2016 revient sur l'un des principes qui avait été posé par la loi de 2007, selon lequel le juge des enfants ne pouvait pas être saisi en cas de consentement de la famille aux mesures administratives proposées. Désormais, la question de la collaboration de la famille devient secondaire par rapport à la nécessité de protection des enfants : lorsque le « *danger est grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitance* », le Conseil Départemental doit immédiatement en aviser au procureur de la République aux fins de saisine du juge (art. 11).

➤ **L'importance de l'évaluation initiale et de l'évaluation en cours de mesure**

La 1^{ère} évaluation, celle de l'information préoccupante, doit désormais être forcément réalisée par une équipe pluridisciplinaire, formées à cet effet (art. 9)⁸.

En cours de mesure, la loi de 2007 avait prévu l'obligation d'un rapport annuel, la loi de 2016 porte sa fréquence à tous les 6 mois pour les enfants de moins de 2 ans. Elle précise également qu'il devra porter « *sur la santé physique et psychique de l'enfant, son développement, sa scolarité, sa vie sociale et ses relations avec sa famille et les tiers* » (art. 28), renforçant ainsi clairement l'attention portée à la santé de l'enfant, au sens de la définition de l'OMS⁹.

➤ **La nouvelle définition du projet pour l'enfant (PPE)**

Il s'agit d'un document unique qui « *vise à garantir son développement physique, affectif, intellectuel et social* » (art. 21). Il doit mentionner clairement les objectifs, les actions concrètes menées ainsi que l'identité du professionnel « référent » du mineur. Cette dernière disposition donne une assise législative à l'importance de la continuité de la référence éducative.

Le juge des enfants est présenté comme le garant de la continuité du parcours des enfants confiés : le PPE doit lui être transmis systématiquement (art. 28) et il doit être informé, sous certaines conditions, de tout changement de lieu d'accueil de l'enfant (art. 27).

La loi prévoit de lister dans le PPE les actes usuels que la personne à qui l'enfant a été confié (par exemple l'assistant familial) ne peut pas exécuter sans en référer au préalable au service (art. 22).

⁷ Dès 2009, la Cour des comptes avait montré que les parcours des enfants étaient « fréquemment marqué par une succession de prise en charge émaillées de ruptures qui s'ajoutent aux séparations familiales initiales. » *La protection de l'enfance* » Cour des comptes, rapport public thématique - octobre 2009) Les dispositions de la loi ont également été inspirées par le rapport GOUTTENOIRE de 2014 (« *40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui* » (février 2014), mais vont cependant moins loin que les propositions qui avaient alors été formulées.

⁸ A propos des démarches construites et référencées voir par exemple : « *Des référentiels pour évaluer en protection de l'enfance : quelles démarches ? quelles méthodes ?* » Compte-rendu de la journée d'étude ONED – CREA Rhône-Alpes du 15 mai 2012.

⁹ Santé globale au sens de l'OMS : « *état complet de bien-être physique, mental et social, qui ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité* » (Préambule à la constitution de l'OMS, 1946).

➤ **S'appuyer sur les ressources de l'environnement**

La loi prévoit de s'appuyer de façon plus importante sur les proches de l'enfant, par exemple en permettant de recourir à un « tiers digne de confiance administratif » pour un accueil durable et bénévole, ce qui signifie une reconnaissance du parrainage (art.13).

➤ **La sortie du dispositif de protection de l'enfance**

En cas de retour de l'enfant dans sa famille, un accompagnement doit être mis en place pour assurer le suivi de l'enfant (art. 18).

Pour les futurs majeurs, un entretien doit être organisé un an avant la majorité afin d'envisager les conditions d'accompagnement ; un projet d'accès à l'autonomie est alors élaboré (art. 15). Un accompagnement pour les jeunes majeurs sera également systématiquement proposé (art. 16). Enfin, l'allocation de rentrée scolaire sera versée sur un compte à la caisse des dépôts et consignations jusqu'aux 18 ans du jeune, jour où le pécule lui sera attribué et versé (art. 19).

III - Adapter le statut de l'enfant placé sur le long terme

Ce dernier titre rassemble des mesures éparses, souvent a minima, au regard des nombreux rapports publics rendus sur ces questions ces dernières années¹⁰.

➤ **L'adoption**

La loi contient des dispositions très limitées en matière de révocation de l'adoption (art. 32), des droits de succession (art. 36) et du statut de pupilles de l'Etat (art. 34).

➤ **L'exercice de l'autorité parentale**

La loi facilite le recours à la délégation d'autorité parentale (art. 38), élargit les cas de retrait de l'autorité parentale (art. 25), prévoit un accompagnement des parents auxquels un enfant né sous le secret est restitué (art. 33) et supprime la déclaration judiciaire d'abandon pour lui substituer « *la déclaration judiciaire de délaissement parental* » (art. 40) qui ne change cependant pas les précédentes conditions de fond et devrait donc rester très peu usitée.

➤ **L'inceste et les agressions sexuelles sur mineurs**

La loi reconnaît l'inceste comme une infraction pénale lorsqu'il est commis par un ascendant, un frère, une sœur, un oncle, une tante, un neveu ou une nièce, un concubin ou un partenaire de PACS, se centrant ainsi sur les liens familiaux au sens large et pas seulement sur les liens de sang (art. 44).

D'autre part, la loi supprime le seuil de 15 ans qui limitait l'obligation de dénonciation faite à quiconque avait connaissance d'agressions sexuelles sur les mineurs de moins de 15 ans : désormais cette obligation concerne tous les mineurs (art. 45 et 46).

➤ **Les mineurs non accompagnés**

Le recours aux examens radiologiques osseux n'est désormais autorisé que sur décision judiciaire et avec l'accord de l'intéressé ; les examens du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires sont interdits (art. 43).

La loi consacre le dispositif de répartition nationale proportionné entre les départements, « *en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique* » (art. 48 et 49).

¹⁰ Rapport GOUTENNOIRE de 2014, rapport HESSE NAVES sur le délaissement parental en 2009, etc.