

N° 269

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 avril 1989

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi relatif à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance,

Par Mme Hélène MISSOFFE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Louis Souvet, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, vice-présidents ; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balareello, secrétaires ; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Gilbert Belin, Guy Beasse, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, André Bohl, Eugène Boyer, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegril, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, François Delga, Franz Duboscq, Charles Ginésy, Claude Huriet, Roger Husson, Lucien Lanier, Louis Lazuech, Henri Le Bn ton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujaa, Olivier Roux, Franck Serusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, François Trucy.

Voir le numéro :

Sénat : 260 (1988-1989).

Enfants.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
EXPOSE GENERAL	9
I. L'enfance maltraitée : définition et observation du phénomène	11
A. Une définition malaisée	11
1. Le droit positif	12
2. Une définition impossible à réaliser ?	15
B. Une observation lacunaire	16
1. Des estimations très partielles et peu significatives	17
2. Des difficultés pratiques et quelques certitudes	18
a. Les causes du manque d'informations épidémiologiques	18
b. Une étiologie qui se précise peu à peu	21
II. Prévention et protection : la situation actuelle	23
A. L'organisation générale du dispositif français de prévention et de protection	23
B. Les acteurs de la prévention	25
1. Le signalement	25
a. Les situations	26
b. Les difficultés du signalement	27
c. Le recueil des signalements	28
2. La prévention	29
a. Le service de la PMI	30
b. Le service de l'ASE	31
c. Les autres acteurs de la prévention	31
C. L'organisation de la protection	33
1. La protection sociale	33
a. Les prestations proposées par l'ASE	34
b. Les différentes possibilités de placement non judiciaire	34
2. La protection judiciaire	35
a. Le dispositif répressif	35
b. L'assistance éducative	36
III. Le projet de loi et ses limites	38
A. Les origines du projet de loi	38
1. Les limites des incitations administratives	39
2. Les constats consécutifs à la décentralisation	40

	Pages
	-
B. Les principales orientations du projet de loi	41
1. La mission du Service de l'aide sociale à l'enfance est précisée	42
2. La responsabilité du président du conseil général est réaffirmée	42
3. L'articulation entre l'autorité sociale et l'autorité judiciaire est clarifiée	44
C. Les limites du projet de loi	44
1. La création d'un service d'écoute téléphonique	45
a. L'exemple de l'expérience italienne	45
b. Les intentions du Gouvernement	46
2. Encourager les études et les recherches	48
3. Le champ trop restreint du projet de loi	49
EXAMEN DES ARTICLES	51
<i>Article premier</i> - Compétences du département en matière d'aide sociale à l'enfance	51
<i>Article 2</i> - Mission de service de l'aide sociale à l'enfance en faveur de l'enfance maltraitée	51
<i>Article 3</i> - Mise en oeuvre des actions de prévention des mauvais traitements à l'gard des mineurs et de protection des mineurs maltraités	53
<i>Article 4</i> - Protection du droit des familles	58
<i>Article additionnel après l'article 4</i> - Communication des informations entre services de l'aide sociale à l'enfance départementaux	58
<i>Article additionnel après l'article 4</i> - Dépôt d'un rapport d'information relatif à l'enfance maltraitée devant le Parlement	59
AUDITION DU SECRETAIRE D'ETAT	61
TABLEAU COMPARATIF	65

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 26 avril 1989 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission des affaires sociales a procédé à l'audition du rapport de Mme Hélène Missoffe sur le projet de loi n° 260 (1988-1989), relatif à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.

Rappelant que le projet de loi relatif à l'enfance maltraitée était déposé dans un contexte particulier qui donnait à ce problème une importante dimension médiatique, Mme Hélène Missoffe a cependant tenu à faire preuve de prudence en matière d'épidémiologie, du fait de l'absence d'une définition précise de la maltraitance et d'une faiblesse du dispositif de recueil des informations. Analysant ensuite l'organisation actuelle du système de prévention et de protection de l'enfance maltraitée, elle a souligné la multiplicité des intervenants institutionnels ou associatifs pour saluer la qualité du travail qu'ils effectuent chacun dans leur domaine, mais également pour relever que ce foisonnement pouvait parfois être source de dysfonctionnements. Ceux-ci ont bien fait l'objet d'analyses rigoureuses et ont appelé des instructions ministérielles visant à les corriger tant en 1981 qu'en 1983, mais la décentralisation des services de l'aide sociale à l'enfance opérée en 1983 et 1986 a depuis déséquilibré un système s'appuyant à la fois sur l'autorité judiciaire et sur l'autorité administrative. Le constat de ce déséquilibre, effectué en 1987 par l'inspection générale des Affaires sociales et en 1989 par une commission ad hoc présidée par M. Jacques Barrot, conduisent aujourd'hui au dépôt d'un texte qui, tout en ne modifiant rien du contenu des responsabilités qui incombent à l'autorité sociale ou à l'autorité judiciaire, tire les conséquences de la décentralisation et procède à une mise en cohérence des actions des différents intervenants.

En premier lieu est précisée la mission du service départemental de l'aide sociale à l'enfance en matière de prévention et de protection par l'adjonction d'un alinéa supplémentaire à l'article 40 du code de la famille et de l'aide sociale concernant exclusivement les mauvais traitements à l'égard des mineurs. Cette distinction affirme aussi le principe général de la responsabilité du président du conseil général et permet de la sorte que s'organise autour de ses services le dispositif d'action nécessaire, détaillé par les articles 66 à 70 nouveaux insérés dans le code de la famille et de l'aide sociale par l'article 3 du projet de loi.

Ainsi l'article 66 dispose-t-il que les missions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et de protection des mineurs maltraités relèvent de la responsabilité du service de l'aide sociale à l'enfance, lequel, pour les mener à bien, s'assure le concours du service de la protection maternelle et infantile, du service départemental d'action sociale et des autres services publics compétents.

La coordination nécessaire s'effectuera, comme le précise l'article 68, selon des modalités définies en liaison avec l'autorité judiciaire et les autres services de l'Etat dans le département, c'est-à-dire la DDAS-Etat, la gendarmerie et la police, l'institution scolaire, etc. Elle visera à mettre en place un dispositif de recueil des informations relatives aux enfants maltraités, la responsabilité de cette mise en place incombant au président du conseil général. Celui-ci sera en outre chargé, de par l'article 67, d'assurer la publicité du dispositif, ainsi que l'information et la sensibilisation de la population et des personnes concernées par les situations de mineurs maltraités. Enfin, la coordination au niveau départemental sera très large, et donc vraisemblablement complète, puisque l'ensemble des services et établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs maltraités y participeront.

Par ailleurs, l'article 69 nouveau proposé par le projet précise les relations entre président du conseil général et autorité judiciaire, et organise l'articulation de leurs interventions respectives, l'un étant responsable de la prévention et de la protection sociale, et l'autre de la protection judiciaire. De même, l'article 70 nouveau prévoit-il une procédure d'information en retour destinée à responsabiliser les personnes prévenant le président du conseil général de situations de mauvais traitements dont elles ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction.

L'article 4 du projet, quant à lui, modifie l'article 59-1 du code de la famille et de l'aide sociale afin de garantir que les dispositions des articles 66 à 70 respecteront les droits reconnus aux familles.

Après avoir brièvement exposé les lacunes qui lui paraissent affecter ce texte, notamment l'absence de création d'un service téléphonique, et celle du manque d'informations fiables sur le phénomène de la maltraitance, faute de se donner les moyens d'en obtenir, Mme Hélène Missoffe a présenté divers amendements au projet de loi.

A l'article 2, la commission a adopté un amendement rédactionnel et un amendement destiné à élargir la mission de prévention du service de l'aide sociale à l'enfance.

A l'article 3, outre deux amendements rédactionnels, elle a adopté :

. un amendement visant à associer au dispositif de coordination prévu par le texte proposé pour l'article 68 du code de la famille et de l'aide sociale des associations de protection de l'enfance ;

. un amendement procédant à une nouvelle rédaction de l'article 69 destinée à distinguer l'information de l'autorité judiciaire de sa saisine par le président du conseil général, en fonction de la gravité des cas qui sont portés à sa connaissance ;

. un amendement modifiant la rédaction de l'article 70 afin de définir précisément les obligations d'information par le président du conseil général tant des personnes participant au signalement que des familles.

La commission a ensuite adopté un amendement modifiant les visas du second alinéa de l'article 59-1 du code de la famille et de l'aide sociale proposé par l'article 4 afin d'assurer la cohérence de la protection des droits de la famille prévue par cet article.

Elle a également adopté deux amendements créant un article additionnel après l'article 4, le premier destiné à permettre, si nécessaire, la transmission d'informations d'un service départemental de l'aide sociale à l'enfance à un autre en cas de déménagement de la famille, et l'autre visant à ce que le Parlement soit régulièrement informé des résultats des recherches menées sur le phénomène des mauvais traitements à enfants.

La commission a ensuite adopté le projet de loi n° 260 (1988-1989), relatif à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance, ainsi amendé.

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée générale de l'ONU adoptait il y a trente ans la Déclaration des droits de l'enfant qui renforçait ou reflétait les droits reconnus aux individus de tout âge par la Déclaration Internationale des Droits de l'homme, améliorait certaines des normes applicables aux êtres humains en général, et enfin, traitait de questions concernant exclusivement ou essentiellement l'enfant, telles que l'adaptation, l'éducation élémentaire, le contact avec les parents.

Par ailleurs, à l'initiative de l'ONU et sous la responsabilité de l'UNICEF, l'année 1979 avait été proclamée Année internationale de l'Enfant, afin que soient accrues et approfondies les actions des organisations internationales et les politiques des gouvernements en faveur de l'enfance. Dans cette perspective avait en outre été constitué un groupe de travail au sein de la commission des Nations Unies pour les droits de l'homme, chargée de rédiger un projet de convention internationale sur les droits de l'enfant. Cette tâche est actuellement dans sa phase finale, et le texte devrait être soumis à la ratification de l'Assemblée générale de l'ONU au cours du mois de septembre prochain. Si le texte de cette convention, qui comprend 52 articles, aborde de façon très large tous les domaines des droits de l'enfant, il convient de relever qu'il prévoit en particulier l'obligation faite à l'Etat de protéger l'enfant contre toutes les formes de mauvais traitements perpétrés par ses parents ou par toute autre personne à qui il est confié, et d'établir des programmes de prévention et de traitement à cet égard.

La France dispose depuis longtemps, en ce domaine, d'un arsenal de dispositions législatives juridiques ou sociales très complet, ainsi que de services de prévention et de protection qui figurent parmi les meilleurs et qui la placent aux premiers rangs des nations déterminées à lutter contre la maltraitance et, d'une manière plus générale, soucieuses de protéger l'enfance en danger. En outre,

les personnes qui ont professionnellement la charge de la prévention et de la protection des enfants maltraités : médecins, infirmiers, travailleurs sociaux, éducateurs, magistrats, policiers et gendarmes, tous, dans leurs fonctions respectives, effectuent un travail considérable qui mérite d'être salué. Il en est de même des nombreuses associations de protection de l'enfance, qui oeuvrent quotidiennement, parallèlement ou avec les professionnels, dans le domaine de l'enfance maltraitée.

Cependant, nulle législation n'est parfaite et il apparaît aujourd'hui que diverses modifications juridiques destinées à adapter le droit français de l'enfant pourraient utilement être entreprises. De multiples observateurs ont relevé que le foisonnement des intervenants en ce qui concerne le signalement des enfants maltraités, la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et la protection des mineurs maltraités, était la source de dysfonctionnements réels non négligeables et renforcés depuis la décentralisation de l'aide sociale intervenue depuis 1983.

Le projet de loi n° 260 (1988-1989) qui vous est aujourd'hui soumis prétend remédier à ces dysfonctionnements, en affirmant la place centrale du président du conseil général dans le dispositif de lutte contre la maltraitance, et en prévoyant une coordination pluri-institutionnelle à l'échelon départemental entre tous les services publics ou institutions privées ayant à connaître, à un titre ou à un autre, de ce fléau. Il s'agit par conséquent d'un projet de loi essentiel bien que limité, en ce qu'il n'aborde nulle part les questions fondamentales d'une extension des droits de l'enfant, de la portée et des limites du secret professionnel ou de l'autorité parentale. Or, toutes auront probablement à être modifiées dans un avenir proche, ne serait-ce que lorsque la France sera amenée à ratifier la convention internationale des droits de l'enfant.

I. L'ENFANCE MALTRAITEE : DEFINITION ET OBSERVATION DU PHENOMENE

Depuis quelques années, la société française semble s'être sensibilisée de façon accrue au problème des enfants maltraités. Par delà les faits odieux rapportés dans toute leur horreur par les médias à l'occasion d'événements ayant entraîné la mort de victimes mineures, c'est un état d'esprit plus soucieux de la protection des droits et de l'intégrité de l'enfant qui s'est peu à peu généralisé dans tous les cercles du corps social. Les associations de protection de l'enfance apportent à la "maltraitance", néologisme peu gracieux mais fort utile pour désigner l'ensemble des situations et cas de mauvais traitements à mineurs, une attention nouvelle et particulière. Les professionnels en relation avec des enfants - enseignants, travailleurs sociaux, médecins, magistrats, policiers - sont davantage sensibilisés par leurs hiérarchies à ce phénomène, et se rencontrent à l'occasion de colloques sur ce sujet qui se font plus nombreux que par le passé (1). Il n'est pas jusqu'au grand public qui ne soit l'objet d'une information sur ce problème, tant par le biais de campagnes actives menées par le ministère de la santé (2), que par des articles ou des émissions de la presse écrite et audiovisuelle (3). Cette prise de conscience collective tout à fait importante au cours des années quatre-vingt, est significative de la levée d'un tabou que d'autres sociétés ont quant à elles abattu depuis longtemps déjà (4). Ce phénomène, cependant, est d'une complexité réelle à définir et à observer. En effet, il n'existe pas de définition précise de la maltraitance, dans la mesure où, hors les cas limites où la vie de l'enfant est à l'évidence en danger, la notion de mauvais traitement recouvre une multiplicité de comportements très hétérogènes. En outre, l'observation de ce phénomène est encore lacunaire pour diverses raisons, dont l'absence de définition n'est pas la moindre. Malgré tout, les quelques résultats statistiques communément admis donnent une image assez inquiétante de la situation, et prouvent que la lutte contre cette calamité passe par de nombreuses mesures tant les causes en sont diverses.

A. UNE DEFINITION MALAISEE

Il n'existe pas de définition légale et précise du mauvais traitement à enfants. Il est vrai que si les manifestations en sont nombreuses, depuis les sévices corporels jusqu'à l'abandon moral en passant par les abus sexuels, leur recensement exhaustif bute rapidement sur divers écueils d'ordre culturel.

1. Le droit positif

Si elle ne reconnaît pas l'enfant comme un sujet de droit, la législation française prévoit cependant un arsenal de mesures propres à assurer sa protection et son épanouissement. On peut schématiquement distinguer trois ensembles de dispositions qui s'articulent pour prévenir, signaler et sanctionner la maltraitance, sans pour autant que celle-ci soit l'objet d'une identification : c'est finalement la méconnaissance d'un certain nombre de devoirs ou la réalisation de divers crimes ou délits plus ou moins bien identifiés, qui, ensemble ou séparément, caractérisent le "mauvais traitement à enfant".

Ainsi le droit civil tout d'abord, énonce-t-il un certain nombre de devoirs destinés à garantir l'épanouissement du mineur. L'article 371-2 stipule que l'autorité parentale appartient aux père et mère pour protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, et qu'ils ont à son égard droit et devoir de garde, de surveillance et d'éducation. L'article 372-1 prévoit le cas où les père et mère de l'enfant ne parviennent pas à s'accorder sur ce qu'exige l'intérêt de l'enfant et remet au juge des tutelles le pouvoir de statuer en cas de conflit persistant. Surtout, l'article 375 reconnaît à la justice le pouvoir d'ordonner des mesures d'assistance éducative si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises. Enfin, les articles 378 et 378-1 organisent la déchéance de l'autorité parentale des père, mère ou ascendant qui sont condamnés comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis sur la personne de leur enfant ou qui, en dehors de toute condamnation pénale, et soit par de mauvais traitements, soit par des exemples pernicioseux d'ivrognerie habituelle, d'inconduite notoire ou de délinquance, soit par un défaut de soins ou un manque de direction, mettent manifestement en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant.

Le droit civil apporte de la sorte une première approche d'une définition du mauvais traitement, non sans difficultés d'ailleurs puisqu'il apparaît au détour de certains articles du code une évidente redondance. La maltraitance c'est, au sens large, le mauvais usage de l'autorité parentale ne satisfaisant pas aux obligations de l'article 371-2 du code civil, et au sens strict, une

gamme de comportements plus limitativement énumérés aux articles 378 et 378-1 du même code.

. Participe aussi à la définition de la maltraitance, au sein de la réglementation française, tout ce qui est relatif au signalement des cas d'enfants maltraités. Ces textes sont très nombreux et il est parfaitement impossible à votre rapporteur de tous les signaler de façon exhaustive. Il est intéressant cependant d'observer que les formes les plus graves de maltraitance sont susceptibles de délier divers professionnels de leurs obligations légales ou déontologiques du respect du secret professionnel. Il en est ainsi obligatoirement des assistantes sociales, que l'article L. 166 du code de la santé publique contraint à un processus d'information hiérarchique lorsqu'elles constatent que la santé d'un enfant est compromise par l'absence de soins convenables, par de mauvais traitements ou de mauvais exemples. Quant aux médecins, le troisième alinéa de l'article 378 du code pénal les autorise à informer les autorités médicales ou administratives chargées des actions sanitaires et sociales des sévices ou privations sur la personne de mineurs de quinze ans et dont elles ont eu connaissance à l'occasion de l'exercice de leur profession, et les laisse libres de témoigner en justice lorsqu'elles sont citées pour une telle affaire. L'article 45 de leur code de déontologie se montre même plus précis puisqu'il oblige le médecin ayant discerné qu'un mineur auprès duquel il a été appelé est victime de sévices ou de privations à mettre en oeuvre les moyens les plus adéquats pour le protéger en faisant preuve de prudence ou de circonspection, mais en n'hésitant pas, si cela est nécessaire, à alerter les autorités compétentes s'il s'agit d'un mineur de quinze ans.

Il convient cependant d'observer que les formes de maltraitance auxquelles il est fait référence dans ces divers textes relèvent toutes de sanctions pénales.

. C'est qu'en effet, le code pénal sanctionne trois types d'atteintes volontaires à l'intégrité physique ou morale des mineurs.

L'article 312 punit quiconque aura volontairement porté des coups à un enfant âgé de moins de quinze ans, ou aura commis à son encontre des violences ou voies de fait, à l'exclusion des violences légères. Il punit également les privations de soins et

d'aliments imputables aux père et mère légitimes, naturels ou adoptifs ou à toutes autres personnes ayant autorité sur l'enfant ou chargées de sa garde. La hiérarchie des peines s'échelonne de trois mois d'emprisonnement à la réclusion criminelle à perpétuité selon les effets de ces violences, leur caractère habituel ou non, et la qualité des coupables, (les père et mère légitimes, naturels ou adoptifs ou toutes autres personnes ayant autorité sur l'enfant ou chargées de sa garde encourant des peines plus sévères). Ces peines ont été sensiblement aggravées par rapport au passé par la loi n° 81-82 du 2 février 1981.

Une part relativement importante des cas habituels de mauvais traitements à enfants paraissent définis par cet article du code pénal. Il convient cependant d'observer que l'exclusion de la série des incriminations des "violences légères" pose de redoutables problèmes d'interprétation qui sont actuellement laissés à la seule appréciation du juge.

Dans le cas particulier des agressions sexuelles, les articles 331, 331-1, 332 et 333 organisent un système pénal spécifique lorsque la victime est un mineur. Sont ainsi incriminés les attentats à la pudeur avec ou sans violence, contrainte ou surprise, et le viol. Les peines d'amende varient de 2 000 F à 120 000 F, et celles d'emprisonnement de six mois à vingt ans, selon que le coupable est ou non un ascendant légitime, naturel ou adoptif de la victime, qu'il a une autorité sur elle, qu'il a abusé de l'autorité que lui confèrent ses fonctions, qu'il a agi sous la menace d'une arme ou avec un ou plusieurs complices.

Là encore, le champ de définition des violences sexuelles paraît suffisamment large pour recouvrir l'essentiel des mauvais traitements recensés sous le terme "d'abus sexuels". Encore faut-il remarquer que le code distingue les mineurs de quinze ans des autres pour définir l'échelle des peines, que le terme d'inceste n'y figure pas, et surtout que l'attentat à la pudeur est totalement imprécis faute d'une définition exacte de ce qu'est la pudeur.

Enfin, la violation des obligations parentales est également sanctionnée par le code pénal, dont l'article 357-1 punit d'une peine d'emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 500 F à 20 000 F le père ou la mère de famille qui abandonne

sans motif grave, pendant plus de deux mois, la résidence familiale et se soustrait à tout ou partie des obligations d'ordre moral ou d'ordre matériel résultant de l'autorité parentale ou de la tutelle légale, ou qui compromet gravement par de mauvais traitements, par des exemples pernicioeux d'ivrognerie habituelle ou d'inconduite notoire, par un défaut de soins ou par un manque de direction nécessaire, soit la santé, soit la sécurité, soit la moralité de leurs enfants ou d'un ou plusieurs de ces derniers. On constate cependant qu'un voile d'imprécision entoure totalement cet article, laissant à l'appréciation de la jurisprudence le soin de définir ce que sont des exemples pernicioeux d'inconduite notoire ou un manque de direction nécessaire, quand ce n'est pas tout simplement les mauvais traitements.

Il convient d'ajouter à cet examen des dispositions du code pénal qu'en outre le deuxième alinéa de son article 62 prévoit les personnes qui, ayant connaissance de sévices ou de privations infligés à un mineur de quinze ans, n'en auront pas averti les autorités administratives ou judiciaires (cf. p. 19).

Au terme de cette brève analyse, qui n'est certes pas exhaustive, force est de constater que le champ de la maltraitance paraît loin d'être couvert par les dispositions actuelles du droit positif, et que la loi se contente bien souvent d'user de truismes ou d'approximations laissant largement sa part à la subjectivité pour caractériser les mauvais traitements à enfants.

2. Une définition impossible à réaliser ?

Réduire la maltraitance aux seuls sévices physiques ou absence de soins susceptibles de compromettre la santé et la sécurité de l'enfant, présente deux aspects négatifs qui se conjuguent :

- d'une part cela conduit exclusivement à judiciariser l'action, sinon préventive, du moins protectrice, de l'enfance, et à rendre plus difficile, voire impossible, toute action sociale qui ne se fonde pas en une assistance ou un substitut à l'action judiciaire ;

- d'autre part, cette redéfinition délaisse toute la pathologie non traumatique des enfants évoluant dans un climat psychologique et moral néfaste à leur épanouissement.

Or c'est bien sur ce deuxième aspect que bute le législateur, qui peut difficilement définir une éthique éducative même minimale sans paraître violer la liberté de chaque couple à vivre et éduquer sa progéniture selon une "pratique", pour reprendre le terme du code civil, sur laquelle s'accordent le père et la mère, ni sombrer dans un contrôle social insupportable. Pourtant, comment ne pas admettre qu'un certain nombre de comportements psychologiques relèvent totalement du mauvais traitement ? Il en est ainsi de toutes les carences affectives à l'égard de l'enfant qui se caractérisent par des attitudes de rejet ou de mépris, ou par un total abandon affectif. S'y rattachent également les exigences éducatives disproportionnées, qui peuvent avoir sur le développement psycho-affectif de l'enfant des conséquences aussi graves que le délaissement. Enfin, on ne peut écarter la dimension culturelle de certains comportements, qui conduisent des parents à des pratiques totalement intériorisées, donc considérées comme normales, dans leur société d'origine, et qui sont réprochées, voire condamnées par le mode dominant occidental.

Il existe ainsi un problème méthodologique crucial qui ne doit pas être mésestimé, et qui a été relevé par les diverses associations et organismes entendus par votre rapporteur (5), par les auteurs du rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales de novembre 1987 sur l'enfance maltraitée, par les différents intervenants aux colloques tenus sur ce thème : celui de la définition de la maltraitance. Il est certain que de véritables actions de prévention et de protection de l'enfance maltraitée passent par une recherche terminologique approfondie, afin que le concept minimal partagé par l'ensemble des intervenants ne se réduise pas simplement à la violence physique grave.

B. UNE OBSERVATION LACUNAIRE

En l'absence d'une définition qui recense les différents types de mauvais traitement susceptibles de légitimer l'intervention d'un tiers dans les relations parents-enfants, l'observation du phénomène de la maltraitance se heurte dès l'origine à un problème insurmontable. Ce problème, cependant, n'est pas la seule difficulté qui empêche aujourd'hui de connaître exactement l'étendue du

drame de l'enfance maltraitée, tant sous son aspect quantitatif que qualitatif.

1. Des estimations très partielles et peu significatives

L'exposé des motifs du présent projet de loi indique que les sources statistiques nationales montrent que les juges des enfants traitent chaque année la situation de 100 000 mineurs en danger, que 40 000 enfants bénéficient d'une action éducative au titre de la protection administrative et que 29 000 sont placés hors de leur milieu familial dans le même cadre. Votre commission est extrêmement surprise qu'un document officiel fasse état de ces chiffres qui regroupent en un amalgame hâtif diverses données statistiques ne concernant pas exclusivement les enfants maltraités.

Les seuls chiffres dont on puisse être sûr sont les suivants : la police judiciaire est saisie d'environ 1 700 affaires sur lesquelles ne sont en moyenne prononcées que 600 condamnations, et on estime entre 300 et 600 le nombre des enfants décédés suite à de mauvais traitements. Par ailleurs, il est certain que l'on sous-estime encore le cas particulier des abus sexuels, dont la société française commence seulement à percevoir la notion, ce qui en minore nécessairement l'épidémiologie actuelle.

En tout état de cause, les données statistiques disponibles en France demeurent parfaitement inutilisables, tant leur fiabilité reste sujette à caution. C'est d'ailleurs pourquoi les enquêteurs de l'IGAS se sont refusés à citer quelque chiffre que ce soit dans leur enquête de 1987. Comme pour la terminologie, le besoin d'une recherche sérieuse et systématique paraît indispensable en la matière. Tant qu'elle ne sera pas effectuée, il sera absurde d'essayer d'estimer le nombre d'enfants victimes de mauvais traitements. Le fait est qu'ils existent, et qu'il faut améliorer leur signalement et leur protection.

2. Des difficultés pratiques et quelques certitudes

Si les raisons de cette insuffisante connaissance statistique du phénomène de la maltraitance sont nombreuses et connues, quelques éléments typologiques particuliers sont néanmoins clairement identifiés aujourd'hui dans son étiologie.

a. De multiples causes au manque d'information épidémiologique

. La première résulte d'une absence de définition claire, qui interdit un recensement statistique exact faute de pouvoir établir une grille rendant possible la recherche épidémiologique. Encore faut-il cependant ne pas attacher à cet ensemble de causes une importance démesurée. La connaissance plus précise de la réalité de la maltraitance relevant de sanctions civiles ou pénales devrait déjà pouvoir être améliorée sans pour autant attendre d'avoir cerné avec plus de certitude le large éventail des mauvais traitements à enfants.

. Il existe un second groupe de causes qui peuvent être regroupées derrière l'expression "mur du silence", dont l'existence et la difficulté à le briser représentent encore aujourd'hui la raison majeure à la méconnaissance du phénomène. Il y a bien sûr le silence de l'enfant lui-même, obtenu tant par la menace et la contrainte que résultant d'une intériorisation de la honte ou de la peur, auxquelles s'ajoutent les difficultés inhérentes au processus de communication à autrui, en particulier lorsque les violences sont exercées dans le cadre de la cellule familiale. A celui-ci se conjugue le plus souvent le silence de la parentèle, exposée aux mêmes craintes et inhibitions, inconsciente parfois de la gravité de la situation, notamment lorsqu'elle ne fait que reproduire des comportements déjà supportés dans le passé et qui ont été intériorisés jusqu'à être considérés comme "normaux", et soucieuse aussi de maintenir l'unité de façade de la cellule familiale.

Le silence des voisins et amis, voire des personnes ayant eu à connaître de la situation de l'enfant de par leur profession, est le produit d'un enchevêtrement de causes encore plus complexes. Il se

réfugie principalement derrière le principe général du droit au respect de la vie privée, posé par l'article 9 du code civil. Il s'agit certes là d'un dévoiement de la perception de cette règle fondamentale du droit civil, même lorsque la vie de l'enfant ne paraît pas en danger, d'autant que l'article 62 du code pénal punit d'un emprisonnement de deux mois à quatre ans et d'une amende de 2.000 à 20.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement celui qui, ayant connaissance de sévices ou de privations infligés à un mineur de quinze ans, n'en aura pas, alors qu'il était encore possible d'en prévenir ou limiter les effets ou qu'on pouvait penser que les coupables ou l'un d'eux en commettraient de nouveaux, averti les autorités administratives ou judiciaires. Il convient de noter que sont également soumis à cet article les parents ou alliés, jusqu'au quatrième degré inclusivement, des auteurs ou complices de ces mauvais traitements.

En outre, peut légitimement se poser un problème de conscience relatif à l'autorité à saisir d'un éventuel signalement. Le plus souvent, le réflexe serait de s'adresser à la police ou à la justice, ce qui s'apparente dans la conscience collective à de la délation, dès lors que le dénonciateur n'a pas lui-même d'intérêt personnel à agir. De plus, ce geste présente effectivement le risque d'avoir des conséquences immédiates disproportionnées au regard des faits qui le motivent, la pénalisation de l'action de protection apparaissant alors pour le témoin trop grave pour qu'il se sente moralement capable d'en endosser la responsabilité de l'initiative. C'est ainsi que faute de savoir qu'il existe d'autres services que ceux de la répression à qui s'adresser, voisins et amis, voire professeur ou animateur de lieux de vie, se réfugient dans un silence qu'ils n'oseront éventuellement briser que lorsque la vie même de l'enfant leur apparaîtra un jour en danger. Le signalement n'est en effet le plus souvent effectué que lorsque ce seuil est atteint, ce qui est parfois trop tard de manière absolue, et ce qui l'est toujours de manière relative, pour qu'une protection efficace puisse être envisagée. C'est ainsi qu'échappe à la connaissance des autorités publiques la plus grande part de l'enfance maltraitée.

. La troisième cause est liée à la méconnaissance des signes cliniques que peuvent présenter des enfants maltraités, voire à leur absence dans le cas de violences physiques dissimulables ou de violences psychologiques. Le diagnostic est loin d'être aisé, même pour des professionnels pourtant confrontés régulièrement à ce type de situations. Cet état de fait est unanimement constaté par les

médecins et les psychiatres, dont la profession les destine pourtant à la meilleure sémiologie de la maltraitance. Aussi est-ce d'autant plus vrai pour les magistrats, policiers, éducateurs ou travailleurs sociaux, sans même parler de l'entourage non professionnel de l'enfant. Sans un minimum de formation à la symptomatologie, il est évident là encore qu'une part importante de l'observation du phénomène ne peut qu'échapper à la statistique.

. Le quatrième groupe de causes résulte de la multiplicité des acteurs institutionnels appelés à connaître de l'enfance maltraitée et de l'absence d'un organisme unique chargé à tout le moins de recenser des cas signalés de maltraitance. En effet, chacune des institutions réalise une rétention importante des informations qu'elle détient, à l'exception toutefois de la police à l'égard de la justice, si bien qu'en l'absence de recoupements, nulle autorité ne dispose d'une statistique de tous les signalements effectués.

. Cette déperdition d'informations est renforcée par un dernier ensemble de faits objectifs qui sont d'ordre géographique et sociologique. Un nombre substantiel de signalements ne peut actuellement provenir que de sources institutionnelles : or, celles-ci ne disposent pas d'une couverture géographique et sociologique homogène. Ainsi, les régions rurales qui ne bénéficient que d'un maillage beaucoup moins serré que les centres urbains en matière de démographie médicale et sociale, de structures socio-éducatives et culturelles ou d'assistance judiciaire, sont des zones géographiques où le recueil des informations relatives à la maltraitance est forcément plus difficile. Par ailleurs, seuls les milieux sociaux défavorisés ont des relations habituelles et continues avec diverses instances sociales ou judiciaires, ce qui ne manque pas de créer un prisme déformant dans la perception du phénomène de la maltraitance, celui-ci n'étant naturellement visible que lorsqu'existent des observateurs. Or, les rares données éparses dont il peut être fait usage en raison de leur fiabilité montrent à l'évidence que la misère économique ou la pauvreté culturelle sont loin d'expliquer nécessairement et à elles seules les mauvais traitements à enfants, qu'il s'agisse de violences physiques ou d'ordre sexuel notamment.

b. Une étiologie qui se précise peu à peu

Néanmoins, de nombreuses recherches partielles, menées par différents services ou institutions hospitaliers, ou médico-sociaux ou sociaux, à Paris et en province, ont permis de donner une image, qui s'affine peu à peu, des explications de la maltraitance. Toutes les études s'accordent en effet sur l'existence d'un certain nombre de risques qui pèsent sur les relations parents-enfant dès lors que surviennent, et surtout se combinent divers événements familiaux.

Sans entrer dans une analyse détaillée que ne peut matériellement réaliser votre rapporteur, il convient de retenir que ce phénomène résulte dans la majorité des cas de la conjonction de circonstances particulières relatives à l'enfant lui-même, à ses parents, aux conditions socio-culturelles et économiques dans lesquelles évolue la famille, et enfin à l'existence de périodes de vulnérabilité au cours desquelles le risque de maltraitance s'accroît fortement.

Une donnée constante, cependant, mérite d'être relevée, tant elle apparaît de façon fréquente et répétée dans toutes les études étiologiques. S'il est clair que c'est un ensemble de facteurs qui se combinent pour créer ou maintenir une situation dans laquelle un, plusieurs, ou tous les enfants d'une fratrie seront les victimes de mauvais traitements, le syndrome du parent maltraitant résulte pour l'essentiel de la reproduction de comportements subis par l'individu dans son enfance.

Il existe en effet une répétition intra-familiale des comportements dans les histoires familiales, qui conduit à ce que les parents maltraitants soient dans l'immense majorité des cas d'anciens enfants maltraités.

Cette logique dramatique explique à elle seule pourquoi le phénomène de la maltraitance doit être abordé avec tant de précautions, et impose tant à l'observateur qu'aux personnes chargées de le combattre de développer des qualités particulières d'analyse et de travail.

- (1) . **Congrès national de l'Association française d'information et de recherche sur l'Enfance maltraitée (AFIREM) - 16-18 avril 1986.**
 - . **Rencontre nationale des services de l'Aide sociale à l'Enfance organisée par la Direction de l'Action sociale et l'Assemblée des Présidents de Conseils généraux en janvier 1988.**
 - . **Journée technique nationale du lundi 19 septembre 1988 sur les abus sexuels à l'égard des enfants organisée par le ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.**
 - . **Colloque des 16 et 17 mars 1989 organisé par la Fondation pour l'enfance, l'Institut national de l'enfance et de la Famille (IDEF) et Enfants et Familles d'aujourd'hui (EFA).**
- (2) . **Campagne de 1985 : "En parler, c'est déjà agir".**
 - . **Campagne de 1989 : "Les abus sexuels à l'égard des enfants : "commenter parler"**
- (3) . **"Médiations" (TF1) du 26 mars 1989 sur les enfants maltraités.**
 - . **Le "téléphone sonne" (France Inter) sur le même thème le 25 avril 1989**
- (4) . **Les U.S.A. et surtout le Québec, qui a adopté il y a quelques années une législation protectrice des droits de l'enfant très progressiste, ainsi qu'à un degré moindre les pays nordiques européens et l'Italie (Téléfono Azzuro).**
- (5) . **Ont été successivement entendus des représentants de :**
 - **la Fédération des Comités Alexis Danan,**
 - **La Fondation pour l'Enfance,**
 - **L'union nationale des Associations familiales,**
 - **Enfance et Partage,**
 - **L'institut national de l'Enfance et de la Famille (IDEF).**
 - . **Par ailleurs, le rapporteur a eu connaissance d'une note émanant de l'Association Française d'information et de recherche sur l'enfance Maltraitée (AFIREM) analysant le projet de loi.**

II. PREVENTION ET PROTECTION : LA SITUATION ACTUELLE.

Il existe une évidente complémentarité entre la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et la protection de l'enfance maltraitée : dans bien des cas même, elles se confondent.

Toutes deux en outre sont d'une égale difficulté, puisqu'il est de plus en plus admis que c'est sur la cellule familiale dans son ensemble qu'il est nécessaire d'agir pour traiter et résoudre les situations de maltraitance. La multiplicité des intervenants nécessite alors une coordination que le système français actuel, depuis les lois de décentralisation, semble avoir du mal à organiser de façon totalement satisfaisante faute d'une répartition claire et reconnue des responsabilités.

A. L'ORGANISATION GENERALE DU DISPOSITIF FRANCAIS DE PREVENTION ET DE PROTECTION

Le cadre juridique actuel de la protection de l'enfance présente une complexité réelle qui tient à la multiplicité des textes, et à leur concurrence en matière d'attribution des responsabilités et des compétences.

Le dispositif originel de protection de l'enfance en danger résulte de deux textes fondamentaux, qui distinguent la protection judiciaire et la protection sociale. La première est ainsi définie par l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire qui indique que " si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par la justice". La seconde est instituée par le décret n° 59-100 du 5 janvier 1959 qui prévoit quant à lui que le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale exerce, sous l'autorité du préfet, une action sociale préventive auprès des familles dont les conditions d'existence risquent de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de leurs enfants, et saisit la magistrature des

cas lui paraissant relever des mesures d'assistance éducative judiciaires prévues par les articles 375 à 375-8 du code civil.

Il existe donc une dualité entre action juridique, fondée sur la notion de "danger" et action sociale, assise, elle, sur la notion de "risque de danger", qui offre une gamme très étendue de moyens d'action aux autorités pour prévenir et protéger des situations de maltraitance. Se pose cependant le problème sémantique, aux conséquences concrètes fondamentales, de la définition du risque, de la frontière entre danger et risque de danger.

Par ailleurs, l'organisation du système de protection sociale de l'enfance a été modifiée en profondeur par les lois de décentralisation. Ainsi, le premier alinéa de l'article 32 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a-t-il transféré au département l'attribution générale des compétences conférée auparavant à l'Etat en matière d'aide sociale légale. Par ailleurs, la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986, dite "loi particulière", a adapté la législation sanitaire et sociale aux principes nouveaux résultant de la loi du 22 juillet 1983, et remis au service départemental de l'aide sociale à l'enfance la mission générale d'aide aux enfants confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. Si l'esprit du décret du 7 janvier 1959 est ainsi préservé, sa lettre en revanche doit être désormais considérée comme implicitement abrogée.

La mission du service départemental de l'aide sociale à l'enfance est donc aujourd'hui définie par les articles 40 et suivants du code de la famille et de l'aide sociale (C.F.A.S.), qui prévoient que ce service est notamment chargé d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt-et-un ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. Sans préjudice des pouvoirs reconnus à l'autorité judiciaire, ce soutien est assuré sous la forme de différentes prestations d'aides sociales à l'enfance que sont l'aide à domicile de la famille, des actions de prévention de l'inadaptation sociale de l'enfance et de la jeunesse, ou l'entretien et l'hébergement des mineurs et des mères isolées avec leurs enfants.

En revanche, nulle structure ne s'est substituée au conseil départemental de protection de l'enfance, institué par l'article 5 du décret du 7 janvier 1959, qui réunissait sous l'autorité du préfet les différents services concourant à la protection de l'enfance en danger à des fins de concertation et de coordination, et qui ne peut plus fonctionner efficacement depuis 1983. De même, les dispositions de la circulaire interministérielle n° 83/13/FE3 du 18 mars 1983 qui incitaient les préfets, commissaires de la République, et les procureurs de la République, à mettre en place des procédures destinées à clarifier les rapports entre action administrative et action judiciaire, sont vidées de l'essentiel de leur substance dès lors que la plupart des services sociaux relèvent désormais de l'autorité du président du conseil général.

C'est à la lumière des conséquences de cette modification des responsabilités qu'il convient d'analyser plus précisément l'organisation de la prévention et de la protection de l'enfance maltraitée.

B. LES ACTEURS DE LA PREVENTION

Il convient de réunir sous le terme de prévention à la fois le signalement des cas avérés ou potentiels de mauvais traitements, lequel incombe à un large éventail de personnes, et l'action préventive *stricto sensu*, qui relève, elle, d'une pratique sinon nécessairement professionnelle, du moins fortement organisée.

1. Le signalement

Celui-ci est naturellement indispensable pour pouvoir organiser la prévention ou pour prendre en charge un enfant maltraité.

a. Les situations : danger et risque de danger

En ce qui concerne le signalement à caractère préventif destiné à prévenir une situation à risques, plusieurs types d'intervenants peuvent agir. Il en est ainsi :

- des équipes médicales et sociales des hôpitaux ou maternités ainsi que des médecins de famille lorsqu'ils sont en relation avec une femme dont la grossesse ou l'accouchement sont difficiles, ou dont ils savent qu'elle doit faire face à des embarras matériels ou à une détresse morale, en particulier liée à la solitude, avérés ;

- des mêmes professionnels confrontés à un enfant présentant des signes cliniques conduisant à soupçonner une situation de maltraitance ;

- des enseignants et des éducateurs, des animateurs de lieux de vie et d'activités socio-culturelles destinées aux enfants, ainsi que de la famille, des voisins ou amis, dans les mêmes conditions ;

- enfin et surtout des services sociaux spécialisés non seulement dans l'aide à l'enfance ou à la protection maternelle et infantile, mais également dans l'assistantat social général. La détection des situations de deuil, de rupture temporaire ou prolongée du couple, de chômage, d'éthylisme et, d'une manière générale, de tous les symptômes personnels et périodes de vulnérabilité de l'individu ou de la famille, doit contribuer à assurer une prévention efficace.

Par contre, dès qu'il s'agit du signalement destiné à protéger un enfant en situation de danger immédiat, il convient de rappeler que l'article 62 du code pénal modifié et complété en 1971 et 1981 "fait obligation à quiconque a eu connaissance de sévices ou de privations infligés à des mineurs de moins de quinze ans d'en informer les autorités administratives ou judiciaires". Le non-respect de ces prescriptions constitue un délit qui peut être sanctionné par une peine pouvant atteindre quatre ans d'emprisonnement.

Parallèlement, l'article 378 du code pénal prévoit que les personnes habituellement liées par le secret professionnel

(notamment médecins, pharmaciens, sages-femmes...) sont libres d'informer les autorités administratives ou judiciaires, sans s'exposer aux peines prévues en cas de violation du secret professionnel.

b. Les difficultés du signalement

Reste que s'attachent au signalement trois difficultés majeures. D'une part, il est indispensable d'éviter que ne se développe dans le corps social une psychose de la délation. Cela aboutirait en effet à engorger les services spécialisés d'un flot de signalements dont la majorité ne correspondrait pas à des situations justifiant une intervention, et à augmenter le risque de dénonciations malveillantes dont les effets pourraient être dévastateurs.

D'autre part, il faut prendre garde qu'un souci de prévention systématique ne conduise à une "police des familles" et à un contrôle social fondé sur un dépistage de familles à "hauts risques" par les différentes institutions administratives. Cette conception de la prévention serait absolument incompatible avec les principes qui fondent la société française, qui reposent sur la confiance faite aux individus et le respect de leur vie privée. En outre, cela conduirait à disperser des moyens qui sont limités au détriment de familles qui justifieraient, elles, la mise en oeuvre de l'ensemble d'entre eux pour surmonter leurs difficultés.

Enfin, il est nécessaire de distinguer très précisément les acteurs qui, une fois informés, peuvent agir dans le domaine de la prévention avec les moyens adéquats pour résoudre des situations, sans nécessairement entrer dans un processus de pénalisation. Il a en effet été démontré qu'un des motifs de réticence au signalement était la crainte de déclencher une action disproportionnée avec les faits soupçonnés, et inappropriée quant aux résultats effectifs attendus.

C'est qu'il existe en effet diverses institutions qui peuvent être les destinataires des informations.

c. Le recueil des signalements

La direction départementale de l'action sanitaire et sociale relevant de l'Etat (DDASS) s'est vu reconnaître par la circulaire du 21 mars 1983 du ministère des Affaires sociales, un rôle central en matière d'information, de recueil des signalements, de prévention et d'évaluation des résultats. Si la pièce maîtresse de ce dispositif était l'organisation d'une permanence téléphonique pour le recueil des signalements en provenance des personnes non professionnelles et n'ayant pas d'interlocuteur habituel dans les services, et la désignation d'un agent spécialement chargé du recueil de l'information sur les sévices à enfants, d'autres mesures étaient également préconisées. Ainsi, une concertation interministérielle était prévue dans chaque département comme au niveau national, des actions de sensibilisation et des réunions de concertation pluridisciplinaires devaient être menées, des documents informatifs recensant les différents intervenants susceptibles de recueillir le signalements devaient être très largement diffusés dans les mairies, centres sociaux, hôpitaux, écoles etc...

Cependant, la partition des services sociaux au niveau départemental a conduit à une impuissance quasi générale de la DDASS-Etat, qui n'est plus à même de remplir ces missions. L'enquête effectuée par l'IGAS en 1987 montre ainsi que les services ont pu répondre aux instructions de la circulaire de 1983 en fonction plus de la situation politique locale ou de leur "équation personnelle" que de tout autre critère, et que les différences d'un département à l'autre étaient considérables (1), la réaction au signalement pouvant varier de quelques heures à six semaines.

D'autres services de l'Etat peuvent également être les destinataires des signalements. Il en est naturellement ainsi de la justice, c'est-à-dire soit le procureur de la République, soit le juge des enfants. Leurs rôles et leurs actions respectifs sont évoqués p.35 et 36. Services de police et de gendarmerie ont également une place importante dans le dispositif de recueil des renseignements, dans la mesure où ils sont l'un des contacts naturels de la population avec l'administration dans les situations de danger. En revanche, les rapports qu'ils ont avec les autres intervenants, notamment professionnels, sont beaucoup plus délicats en dépit de leurs efforts constants pour les améliorer. Cela est en partie du à l'autre aspect de leurs missions, qui est celui d'enquêter à la demande expresse du juge

ou du préfet, voire d'intervenir auprès des parents sur mandat du procureur de la République. Enfin, les services scolaires eux-mêmes sont appelés à jouer un rôle essentiel dans le dépistage, comme le rappelle d'ailleurs une circulaire du 24 juin 1983 du ministre de l'Éducation nationale adressée aux recteurs, inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, chefs d'établissements et directeurs d'école : "L'établissement scolaire constitue un lieu d'observation privilégié de détection des cas d'enfants en danger, tout particulièrement l'école maternelle ou primaire". Il est vrai que l'observation du comportement spontané de l'enfant, des indices de sévices ou de délaissement, ou de son absentéisme, permet une détection, pourvu que les personnels enseignants et médico-sociaux y soient préparés et formés, et surtout que le service de santé scolaire puisse disposer de moyens, notamment en personnel, suffisants pour être efficace. Il semble à votre rapporteur que ni l'une ni l'autre de ces conditions ne soient actuellement satisfaites. Les enseignants en outre peuvent être parfois pour les familles des interlocuteurs privilégiés tant des difficultés qui les assaillent que des problèmes que rencontrent les parents dans leurs relations avec leurs enfants.

Néanmoins, les services les plus adaptés au recueil des signalements demeurent les services sociaux du département, qui relèvent aujourd'hui du conseil général. Que ce soit le service social départemental, celui de la protection maternelle et infantile (PMI), ou celui de l'aide sociale à l'enfance (ASE), tous ont à connaître de façon régulière et continue de la situation des familles et des enfants. Le premier, cependant, a une action plus limitée que les deux autres puisque s'il peut signaler et enquêter, il prend rarement en charge l'enfant à des fins de prévention ou de protection. La PMI et l'ASE, en revanche, prolongent leur activité de signalement par le traitement et le suivi de la prévention sociale, assurant ainsi une continuité fonctionnelle qu'ils sont aujourd'hui les seuls parmi toutes les institutions, à pouvoir réaliser.

2. La prévention

Cette réalité explique que ces services soient les acteurs administratifs presque exclusifs de la prévention à l'heure actuelle. Néanmoins, l'action préventive en France doit également beaucoup à l'activité inlassable du réseau associatif.

a. Le service de la PMI

L'action de prévention du service de protection maternelle et infantile, qui concerne les enfants âgés de moins de six ans, s'articule autour de deux grands axes :

- en période prénatale, inciter les femmes à un suivi médical régulier de leur grossesse pour éviter prématurité et pathologie néonatale (éléments souvent retrouvés dans l'histoire des enfants) en prenant en considération le contexte social, familial et relationnel ;

- au cours de la petite enfance : reconnaître et suivre activement certaines situations où la convergence de facteurs d'environnement, de personnalité et d'histoire personnelle des parents, avec les antécédents propres de l'enfant, font évoquer un risque de dysfonctionnement familial pouvant évoluer vers des situations de négligence ou de maltraitance à l'égard de l'enfant. L'écoute et le soutien par des travailleurs sociaux, en particulier puéricultrices et assistantes sociales, lors des visites à domicile, peuvent permettre soit une évolution positive de la famille, soit une orientation vers d'autres possibilités d'aides.

Le rôle du service de la PMI est ainsi rappelé par le projet de loi n° 261 (1988-1989) relatif à la protection de la santé, de la famille et de l'enfance et adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétence en matière d'aide sociale et de santé. Ainsi, l'article L. 149 nouveau du code de la santé publique prévoit qu'il doit participer aux actions de prévention des mauvais traitements et de prise en charge des mineurs maltraités dans les conditions prévues au cinquième alinéa (4°) de l'article 40 du code de la famille et de l'aide sociale et aux articles 66 à 70 dudit code, qui forment l'essentiel des nouvelles dispositions introduites par le présent projet de loi. En outre, le second alinéa de l'article L. 152 du code de la santé publique dispose que chaque fois que le personnel du service départemental de PMI constate que la santé ou le développement de l'enfant sont compromis ou menacés par des carences ou négligences graves ou par des mauvais traitements, et sans préjudice des compétences et de la saisine de l'autorité judiciaire, le personnel en rend compte sans délai au médecin responsable du service qui provoque d'urgence toutes mesures appropriées.

b. Le service de l'ASE

En ce qui concerne le service de l'aide sociale à l'enfance, son action de prévention est intimement liée à celle de protection, à tel point qu'il est impossible de séparer les deux notions. Ce service dispose d'une gamme étendue de moyens d'aides aux familles en difficulté. Il peut ainsi mettre en oeuvre des actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) selon une formule proche de celle qu'est susceptible de décider le juge des enfants, à la différence que celles-ci ne s'exercent qu'à la demande ou avec l'accord explicite de la famille. Ces AEMO permettent à la famille de bénéficier de l'aide, des conseils et du soutien d'un éducateur spécialisé. L'ASE dispose également d'aides financières importantes (allocations mensuelles) que le président du conseil général peut accorder à la famille, si des difficultés matérielles constituent un facteur aggravant la situation. Enfin, l'intervention de travailleuses familiales peut aussi être prise en charge par l'aide sociale à l'enfance. Ces interventions présentent un très grand intérêt car elles permettent d'assurer une présence et une aide de qualité pendant une demi-journée ou des journées entières, auprès de mères souvent très isolées et qui ont besoin d'un soutien intensif. Cette présence constitue aussi un moyen privilégié d'observation et d'évaluation de la situation et un facteur de sécurité pour l'enfant en situation de risque plus ou moins bien défini.

C'est l'action particulière de ce service que le présent projet de loi entend renforcer, en complétant l'article 40 du CFAS et en insérant dans ce code une section V nouvelle traitant spécifiquement de la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et de la protection des mineurs maltraités. Désormais, le service de l'ASE devrait apparaître clairement au niveau départemental comme le service pivot du dispositif de prévention et de protection de l'enfance maltraitée mis en place par le président du conseil général.

c. Les autres acteurs de la prévention

Il convient de signaler qu'au niveau de la prévention interviennent également le service social et de santé scolaire, qui

comprend des assistants sociaux, des médecins et des infirmières, et l'intersecteur de psychiatrie infanto-juvénile, équipe psychiatrique de milieu ouvert travaillant dans le cadre des dispensaires, qui peuvent tous deux apporter des aides spécialisées aux familles. Relevant de l'autorité de l'Etat, leur rôle est cependant beaucoup plus limité en matière de prise en charge effective.

Mais la responsabilité de la prévention n'incombe pas seulement à ces organismes officiels. Il existe en effet un nombre significatif d'associations qui agissent quotidiennement soit pour aider les familles en difficulté, soit plus précisément pour protéger l'enfance maltraitée. Constituées par des bénévoles, elles représentent un potentiel d'action en matière de prévention absolument essentiel, et peuvent parfois intervenir avec plus de facilité et d'efficacité que les acteurs institutionnels.

Votre rapporteur a d'ailleurs entendu les représentants de ces associations qui effectuent un travail remarquable et qui mérite d'être salué. Campagnes d'information, création de numéros de téléphone locaux pour signaler les cas d'enfants maltraités ou recevoir des conseils et une assistance en cas de difficulté, animation d'équipes pluridisciplinaires d'aide à l'enfance, action de recherche, de coordination et de sensibilisation à l'attention des professionnels (médecins, infirmières, éducateurs, assistants sociaux, enseignants, magistrats, avocats, policiers et gendarmes) ou du public, la capacité organisationnelle du réseau associatif est surprenante d'envergure et d'efficacité. C'est peu dire que son apport est essentiel pour la prévention, comme pour la protection, de l'enfance maltraitée.

Il n'en reste pas moins vrai qu'au-delà du recueil, le traitement des signalements doit être effectué de façon pluridisciplinaire et à travers une concertation pluri-institutionnelle afin de donner à la prévention les garanties de l'efficacité. La pluridisciplinarité permet une évaluation aussi précise et rigoureuse que possible du cas observé, alors que la pluri-institutionnalité favorise la meilleure connaissance de la situation et permet de mettre en perspective les intérêts de l'enfant au-delà des concurrences institutionnelles. La mission qui était confiée aux DDASS et au préfet en la matière par les circulaires de 1933 est devenue pratiquement impossible à assurer du fait de la partition des services sociaux. C'est pourquoi il n'existe plus de coordination et de concertation que dans les départements où les autorités politiques sont sensibles au problème des enfants maltraités. Et quand bien

même celles-ci n'existeraient sur le plan territorial qu'entre tous les services sociaux départementaux concernés par l'enfance en danger, il arrive, comme l'a relevé l'IGAS, que des situations relativement urgentes attendent la prochaine réunion hebdomadaire de concertation pour être examinées, faute de la mise en oeuvre d'une procédure spéciale "mauvais traitement".

Remédier à ces dysfonctionnements et améliorer la coordination pluri-institutionnelle sont deux autres des objectifs prioritaires poursuivis par le présent projet de loi.

C. L'ORGANISATION DE LA PROTECTION

La protection de l'enfant maltraité est également assurée par différents intervenants institutionnels et s'articule à travers deux dispositifs, l'un social et l'autre judiciaire.

1. La protection sociale

La responsabilité de cette mission de protection de l'enfant dont la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation *risquent* d'être compromise (2), est donc partagée entre la PMI pour les enfants de moins de six ans, la santé scolaire pour les enfants scolarisés, l'ASE et le service social (départemental ou DDASS-Etat) en général.

Il est inutile de revenir sur les dispositions légales qui régissent les actions de ces différentes institutions, dans la mesure où elles ont déjà été traitées *supra* au paragraphe B relatif à la prévention de ce chapitre : protection et prévention se confondent au niveau social. En revanche, il est intéressant d'analyser les différents types de prises en charge qui peuvent être proposés à la famille par le service de l'aide sociale à l'enfance, dans la mesure où de leur adéquation aux problèmes rencontrés, dépend le succès de l'action de protection. En effet, en raison de la fragilité psychologique des familles maltraitantes, la plus légère inadéquation de la réponse proposée risque d'avoir des conséquences dramatiques

sur la cellule familiale, d'activer sa désagrégation et de placer l'enfant dans une situation finalement encore plus défavorable.

a. Les prestations proposées par l'ASE

Ainsi existe-t-il toute une gamme d'actions d'aide et de soutien aux familles qui peuvent valablement être mises en oeuvre avant d'envisager le recours au placement de l'enfant. En fonction des indications résultant d'une évaluation sérieuse et rigoureuse, même en cas d'urgence, les articles 42 à 44 du CFAS permettent ainsi la mise en oeuvre d'interventions du type AEMO, travailleuse familiale ou aide médicale, versement d'aides financières. Peut être également envisagé le recours à un membre de la famille ou de l'entourage pour assurer des prestations similaires.

Par ailleurs, quel que soit le souci de moduler l'aide apportée, le placement de l'enfant hors de sa famille, pour une durée plus ou moins longue et continue, fait également partie de la panoplie dont dispose l'administration sociale, prévu qu'il est par l'article 46 du CFAS. Néanmoins, et comme pour les prestations précédentes, cette mesure ne peut être prise sans l'accord écrit du représentant légal du mineur ou du bénéficiaire lui-même s'il est mineur émancipé, sauf en cas d'urgence (3).

b. Les différentes possibilités de placement non judiciaire

Les établissements d'accueil sont nombreux et diversifiés. Ainsi l'enfant peut-il être confié à une pouponnière à caractère social publique ou privée entre zéro et trois ans, une maison d'enfant à caractère social entre trois et dix-huit ans, selon des formules diverses en ce qui concerne la durée du séjour et la fréquence des retours en famille, un foyer de l'enfance, établissement public qui dans chaque département accueille les enfants pour des séjours relativement brefs, ou différents centres éducatifs de rééducation ou professionnels pour les adolescents. Mais il existe par ailleurs des services de placements familiaux qui constituent une forme de prise en charge sans doute beaucoup plus appropriée. La plupart sont gérés directement par le service de l'ASE,

qui dispose d'assistantes maternelles salariées et de personnels spécialisés ou polyvalents qui assistent celles-ci. D'autres, en nombre plus limité, se voient confier des enfants handicapés maltraités, et disposent d'équipes pluridisciplinaires plus complètes et plus étoffées qui effectuent un travail intensif aussi bien auprès des familles d'accueil que des familles d'origine des enfants.

Il est absolument certain pour votre commission que quelles que soient les améliorations législatives mises en oeuvre pour intensifier et rendre plus efficace la lutte contre la maltraitance, aucune avancée significative ne pourra cependant se faire tant qu'une adéquation des moyens départementaux ne sera pas réalisée.

2. La protection judiciaire

Aux côtés de la protection sociale existe le volet de la protection judiciaire qui est provoquée par la notion de danger (et non plus de risque de danger). L'intervention judiciaire en matière de mauvais traitements à enfants peut revêtir trois formes principales selon la gravité de la situation et l'opportunité des poursuites : la sanction pénale, la sanction civile sous forme de déchéance de l'autorité parentale et la mesure d'assistance éducative en faveur de l'enfant maltraité.

a. Le dispositif répressif

Ces trois voies judiciaires possibles sont loin d'être toujours convergentes, et répondent à des impératifs différents, sinon opposés : la voie pénale satisfait la conscience collective en sanctionnant l'indignité des adultes maltraitants, et est susceptible de comporter un aspect d'exemplarité. La voie civile vise à la rupture des liens juridiques entre les parents et l'enfant, et couvre un champ d'application plus large que celui des dispositions pénales puisqu'elle peut être engagée en dehors de toute condamnation pour crime ou délit commis sur l'enfant. L'opportunité du type de poursuite à engager revient au Parquet, c'est-à-dire au procureur de la République, qui peut mettre en oeuvre une seule de ces voies d'action, ou les deux parallèlement. Dans le chapitre I de cet exposé général ont été analysées les dispositions légales qui fondent le

dispositif répressif, à savoir l'article 312 du code pénal d'une part, et les articles 378 et suivants du code civil d'autre part. Il est par conséquent inutile de s'y attacher.

b. L'assistance éducative

La troisième voie judiciaire en revanche, qui peut relever de la seule décision du juge spécialisé qu'est le juge des enfants, présente l'intérêt d'offrir de substantielles analogies avec les moyens de protection sociale. En effet, l'assistance éducative, si elle rentre dans le cadre du droit civil qui la régit aux articles 375 et suivants du code civil, est une procédure particulière qui donne au juge pour enfants le pouvoir d'ordonner des mesures d'AEMO d'une part et de placement d'autre part. Elles ne concernent cependant pas exclusivement les enfants maltraités et rentrent dans le cadre plus général de la protection des mineurs en danger. Ainsi, si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées. Un principe essentiel demeure pourtant, qui veut que chaque fois qu'il est possible, le mineur soit maintenu dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation et de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille. Néanmoins, si cela s'avère inévitable pour assurer sa protection, il peut être nécessaire de retirer l'enfant de son milieu actuel. Le juge peut alors décider de le confier à celui des père et mère qui n'en avait pas la garde, à un autre membre de la famille, à un service ou à un établissement, ou au service départemental de l'aide sociale à l'enfance.

En tout état de cause, l'assistance éducative doit tendre au rétablissement d'une situation normale, en aidant les parents qui, pour des raisons diverses, n'ont pas su ou pas pu exercer correctement leur fonction parentale, à assurer dès que possible la plénitude de leurs responsabilités envers leur enfant. Il convient de relever en effet que l'article 375-7 du code civil précise bien que les père et mère dont l'enfant a donné lieu à une mesure d'assistance éducative, conservent sur lui leur autorité parentale et en exercent tous les attributs qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la mesure. Néanmoins, en portant atteinte à certains aspects fondamentaux des libertés individuelles tout en s'efforçant de

recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée par le juge, cette procédure n'est pas dépourvue d'ambiguïtés.

Il est pourtant incontestable qu'elle présente de nombreux avantages dont les plus évidents sont son caractère très simplifié et son absence de formalités, qui la rendent particulièrement souple et rapide : le juge peut se saisir lui-même d'une affaire, même si le procureur de la République peut également être à l'origine de sa saisine, et modifier ou adapter ses décisions antérieures de sa propre initiative. En outre, cette procédure est gratuite pour les parties prenantes.

En fait, comme le relèvent les inspecteurs de l'IGAS, le juge des enfants paraît être le seul intervenant clairement identifié par tout le monde. Cependant, son action en est paradoxalement rendue plus difficile, puisqu'il est fréquemment sollicité dans l'urgence, lorsque les autres solutions paraissent insuffisantes à l'auteur du signalement. C'est sans doute pourquoi il est saisi à la fois trop tôt et trop tard. Trop tôt, avant que les informations nécessaires à sa décision aient pu être réunies, ce qui l'oblige à les demander avant d'agir, soit en actionnant les services sociaux ou les services de police ou de gendarmerie, soit en faisant procéder au recueil des renseignements dont il estime avoir besoin par son propre service d'enquête, attaché au tribunal. Trop tard aussi, car on lui signale souvent une situation déjà très dégradée, ce qui réduit nécessairement ses moyens d'action et le conduit fréquemment à user de ce pouvoir dont il est seul à disposer, celui de prendre des mesures sans l'accord de la famille.

(1) Exemples du Val d'Oise et de la Seine-Saint-Denis - Rapport de l'IGAS - Novembre 1987 - p. 6.

(2) Décret n° 59-100 du 7 janvier 1959.

(3) Article 56 du code de la famille et de l'aide sociale.

III. LE PROJET DE LOI ET SES LIMITES

Le dispositif français d'assistance à l'enfance en danger fonctionne, globalement, de façon satisfaisante, et se situe parmi l'un des meilleurs au monde. Il est vrai cependant qu'il pourrait être encore profondément amélioré, à la fois dans l'immédiat, ce que se propose d'engager le présent projet de loi, et également dans un avenir plus lointain.

Diverses enquêtes et études ont abouti à des conclusions convergentes appelant d'une manière pressante à une meilleure coordination des divers services appelés à connaître de l'enfance maltraitée, et à donner au président du conseil général la responsabilité d'animer un dispositif adéquat au plan local. Ainsi, le présent projet de loi, en introduisant dans le code de la famille et de l'aide sociale des dispositions spécifiques aux mauvais traitements, prétend remédier à divers dysfonctionnements et améliorer la prévention, l'information et la protection en la matière. Sans contester la nécessité des mesures proposées par le Gouvernement, votre rapporteur estime néanmoins essentiel de recenser les autres voies d'action indispensables pour donner à la lutte contre la maltraitance les moyens réels d'être efficace.

A. LES ORIGINES DU PROJET DE LOI

Depuis le début de la prise de conscience collective, tant des administrations que de l'opinion publique, de l'ampleur et de la gravité du problème de la maltraitance, on a pu observer une continuité et une convergence dans l'analyse des causes du dysfonctionnement du système socio-judiciaire français, ainsi que dans la volonté politique d'y remédier.

1. Les limites des incitations administratives

Dans les années soixante-dix, diverses études étiologiques et épidémiologiques sur les enfants maltraités ont été menées au plan local, notamment à Paris et à Nancy, par des équipes pluridisciplinaires. Leurs résultats ont fait apparaître un certain nombre d'éléments qui ont conduit les autorités publiques à demander à l'IGAS de procéder à une enquête plus large, rendant compte des réalités à l'échelon national, et débouchant sur des propositions concrètes. Paru à la fin de l'année 1979, le rapport Bianco et Lamy, du nom de ses auteurs, sur "L'aide à l'enfance demain", obtint un grand retentissement. Il conduisit le ministre de la santé de l'époque, M. Jacques Barrot, à signer une circulaire n° 81-5 du 23 janvier 1981 rappelant les responsabilités des divers services publics en matière d'aide à l'enfance, organisant leur coopération et activant la déconcentration du service de l'aide sociale à l'enfance. En outre, la dernière partie de cette circulaire traitait spécifiquement des actions à mettre en oeuvre à l'égard des enfants maltraités, insistant successivement sur la prévention, le signalement des mauvais traitements et les mesures d'aide et de protection.

Malgré tout, il fut nécessaire en 1983 de préciser à nouveau ces instructions de manière à la fois plus précise et plus formelle. Une circulaire interministérielle n° 83/13/FE3 du 18 mars 1983 relative aux enfants en danger, victimes de sévices ou de délaissement, signée par les ministres de l'intérieur et de la décentralisation, de la justice, de la défense, de l'éducation nationale, de la santé et du secrétaire d'Etat chargé de la famille, était destinée à décloisonner, tant à l'échelon interministériel qu'à l'échelon local, les services publics. Après avoir rappelé le rôle et les fonctions des intervenants dans le dispositif de protection de l'enfance, afin de recenser les possibilités d'action effectives des différents services médico-sociaux, administratifs et judiciaires et d'en informer chacun d'entre eux, elle mettait en place les dispositifs de liaison indispensables à la circulation de l'information et au travail en commun. Ceux-ci étaient mis en oeuvre sous la responsabilité conjointe du préfet et du procureur de la République, et le service "pivot" chargé d'en assurer la logistique était la D.D.A.S.S. Cette circulaire interministérielle était complétée par des circulaires ministérielles spécifiques à chaque administration. Ainsi la circulaire n° 83-14 du 21 mars 1983 relative à la protection de l'enfance en danger, victime de sévice ou de délaissement, du ministre de la santé et du secrétaire d'Etat chargé de la famille

précisait les missions de la D.D.A.S.S., prévoyant notamment la création d'un numéro de téléphone unique pour le recueil des signalements et lui donnant un rôle central en matière d'information, de recueil des signalements, de prévention et d'évaluation. De même, la circulaire DQS/407/2B du 9 juillet 1985 définissait les missions de l'hôpital face à l'enfance maltraitée, l'amenant à jouer, en plus de sa fonction de soins, de recherche et d'enseignement, un rôle-clé en matière de prévention, de détection et de prise en charge médico-psycho-sociale.

2. Les constats consécutifs à la décentralisation

Comme il en a déjà été fait état, la décentralisation de 1983 et la loi particulière de 1986 ont rendu difficiles l'application des circulaires de 1983. C'est pourquoi, en 1986, Mme Michèle Barzach chargeait l'IGAS d'une mission "consistant à :

- examiner, dans le contexte de décentralisation qui régit désormais la matière, si les départements s'intéressent au signalement et à la prise en charge des enfants maltraités, et comment ils s'organisent ;

- étudier, au regard de ce même nouveau contexte, comment sont compris les partages de responsabilités entre services des départements et services d'Etat (ou sous sa tutelle) et comment s'effectuent entre eux les liaisons administratives nécessaires pour faire face au plus vite et au mieux aux situations d'enfants maltraités ;

- sur la base des observations effectuées, lui formuler des propositions." (1)

En s'appuyant sur les conclusions de ce rapport, paru en novembre 1987, Mme Barzach retenait en janvier 1988 quatre éléments qui devaient être contenus dans les projets législatifs et réglementaires à venir, à savoir une définition plus précise de la maltraitance, une obligation claire et concrète du signalement, une autorité unique responsable du recueil du signalement et une meilleure articulation du social et du judiciaire.

Enfin, en septembre 1988, Mme Hélène Dorlhac, secrétaire d'Etat chargé de la famille, demandait à M. Jacques Barrot d'animer une commission constituée de présidents de conseils généraux, de représentants de l'administration et de personnalités qualifiées, chargée d'examiner les problèmes posés par le dépistage, le signalement et la prise en charge des enfants maltraités, ainsi que par la prévention des mauvais traitements et de proposer les mesures concrètes permettant d'y répondre. Ayant abouti à un constat similaire à celui des inspecteurs de l'IGAS, cette commission proposait un certain nombre de modifications du code de la famille et de l'aide sociale, dont l'esprit, sinon la lettre, se retrouve à chaque article du présent projet de loi. Elle suggérait également de créer un service d'écoute téléphonique national, en détaillant très précisément les moyens de sa mise en oeuvre, et formulait enfin un certain nombre de recommandations relatives à la formation, à la valorisation du rôle de certains partenaires, à l'information et à la recherche.

C'est peu dire, dès lors, que le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui par le gouvernement résulte d'une observation attentive des divers dysfonctionnements qui handicapent encore l'action en faveur de l'enfance maltraitée, et s'appuie sur un consensus général en la matière.

B. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU PROJET DE LOI

Dans la rédaction qui a été retenue pour son dépôt sur le bureau du Sénat, le projet de loi se borne à modifier et compléter le chapitre premier du paragraphe II du code de la famille et de l'aide sociale, dans une triple perspective :

. distinguer nettement la mission particulière du service de l'ASE en matière de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs, de protection des mineurs maltraités et d'information ;

. réaffirmer la responsabilité du président du conseil général sur la mise en oeuvre de cette mission et des moyens de concertation et de coopération qu'elle exige ;

. clarifier l'articulation entre l'autorité sociale et l'autorité judiciaire pour rendre plus efficaces les deux dispositifs de la protection de l'enfance maltraitée.

1. La mission du service de l'aide sociale à l'enfance est précisée

Relève du premier objectif la modification de l'article 40 du CFAS introduite par l'article 2 du projet de loi. Le législateur de 1983, en effet, avait considéré que les cas d'enfants maltraités rentraient dans la catégorie plus large des enfants en danger visée au deuxième alinéa (1^o) de l'article 40, qui stipule que l'ASE est chargée "d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre".

Or, à la réflexion, il a paru nécessaire, notamment à la commission Barrot, de distinguer les notions, de créer en quelque sorte une sous-catégorie des enfants en danger que sont les enfants maltraités, afin d'insister sur les caractéristiques propres de leurs difficultés et de permettre la mise en oeuvre de moyens adaptés à leur prévention et à leur protection. Se combinent de la sorte une dimension psychologique incontestable, une sorte d'effet d'annonce à l'attention tant des professionnels et des associations que de l'opinion, mais aussi un réel souci d'efficacité dans la lutte contre ce fléau particulier. Pour concourir à cet objectif de clarification, l'article 3 du projet insère dans le CFAS cinq articles nouveaux sous une section V intitulée "Prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et protection des mineurs maltraités".

2. La responsabilité du président du conseil général est réaffirmée

Ces articles 66 à 70 nouveaux du CFAS réalisent les deux objectifs suivants, en mettant en place un dispositif d'information et d'action sous l'autorité du président du conseil général et en

prévoyant les modalités de la coordination des services et des institutions.

L'article 66 rappelle en premier lieu que les missions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et de protection des mineurs maltraités relèvent de la responsabilité du service de l'aide sociale à l'enfance. Celui-ci, pour les mener à bien, s'assure en outre le concours du service de la protection maternelle et infantile, du service départemental d'action sociale et des autres services publics compétents. L'ensemble des services publics départementaux, qu'ils relèvent du conseil général ou de l'Etat, doivent donc travailler en étroite liaison, le "chef de file" de la coopération étant le service de l'ASE.

La coordination nécessaire s'effectuera, comme le précise l'article 68, selon des modalités définies en liaison avec l'autorité judiciaire et les autres services de l'Etat dans le département, c'est-à-dire la DDASS-Etat, la gendarmerie et la police, l'institution scolaire etc... Elle visera à mettre en place un dispositif de recueil des informations relatives aux enfants maltraités, la responsabilité de cette mise en place incombant au président du conseil général. Celui-ci sera en outre chargé, de par l'article 67, d'assurer la publicité du dispositif, ainsi que l'information et la sensibilisation de la population et des personnes concernées par les situations de mineurs maltraités. Enfin, la coordination au niveau départemental sera très large, et donc vraisemblablement complète, puisque l'ensemble des services et établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs maltraités, y participeront. Il s'agit ainsi d'un ensemble de missions de coopération qui nécessiteront à la fois l'engagement actif du président du conseil général et de ses services, la collaboration pleine et entière des différentes institutions publiques et l'adhésion de tous les intervenants privés.

Cela peut apparaître comme une gageure, mais il faut avoir conscience qu'un bon fonctionnement de cette coordination devrait permettre une substantielle amélioration de la situation au plan local.

3. L'articulation entre l'autorité sociale et l'autorité judiciaire est clarifiée

Par ailleurs, l'article 69 proposé par le projet précise les relations entre président du conseil général et autorité judiciaire, et organise l'articulation de leurs interventions respectives, l'un étant responsable de la prévention et de la protection sociale, et l'autre de la protection judiciaire. S'il est ainsi rappelé que le président du conseil général a l'obligation de saisir sans délai l'autorité judiciaire des cas de mineurs victimes de mauvais traitement, cette saisine se fait sans préjudice des actions de caractère social relevant de sa responsabilité qui ont pu être mises en oeuvre au préalable. Quant à l'article 70, il prévoit une procédure d'information en retour destinée à responsabiliser les personnes prévenant le président du conseil général de situations de mauvais traitements dont elles ont eu connaissance à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions lorsqu'il y a eu saisine de l'autorité judiciaire.

Pour conclure cette rapide analyse du projet de loi, il convient enfin d'ajouter que son article 4 modifie l'article 59-1 du code de la famille et de l'aide sociale afin de protéger les droits des familles à l'occasion de l'exercice de cette double mission de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et de protection des mineurs maltraités.

Divers amendements ont été déposés par votre rapporteur, au nom de la commission, afin de préciser certaines de ces dispositions ou d'en renforcer les effets. Reste que de nombreuses lacunes demeurent qu'il convient à présent de relever.

C. LES LIMITES DU PROJET DE LOI

Tel qu'il vous est soumis, ce projet de loi ne couvre pas le champ de toutes les modifications nécessaires, ce qui affecte grandement l'impact et les effets qu'on pouvait légitimement voir procéder d'un texte relatif à l'enfance maltraitée. En effet, s'il s'inspire largement de certaines des propositions formulées tant par l'IGAS que par la commission Barrot, il reste totalement muet

sur d'autres suggestions que présentaient leurs rapports et qui semblaient tout aussi fondamentales. Il en est ainsi en particulier de la mise en place d'un service téléphonique national d'appel gratuit, de l'incitation du développement d'actions systématiques de recherches sur le phénomène de la maltraitance afin d'en saisir mieux la notion et, par conséquent d'en connaître plus précisément l'étiologie et l'épidémiologie, et de divers aménagements en matière de droits de l'enfant, d'étendue du secret professionnel, voire de formation.

1. La création d'un service d'écoute téléphonique

Afin de favoriser la prévention et de développer le signalement des mineurs maltraités, il paraît indispensable, à notre époque, de mettre en place un service d'écoute téléphonique dont la publicité serait largement assurée. Cette évidence avait d'ailleurs conduit Mme Georgina Dufoix à préconiser, dans sa circulaire du 21 mars 1983, la mise en place d'un tel service à l'échelon départemental, sous l'autorité du préfet. Malheureusement, faute de moyens et en raison de la décentralisation, ce dispositif n'a rencontré qu'un succès restreint. Beaucoup d'associations, en revanche, ont mis en place une structure téléphonique d'écoute au niveau local. Mais cet éparpillement des expériences, et la faiblesse des moyens qui peuvent être mis à leur disposition, en rendent l'utilité marginale. C'est pourquoi la commission animée par Jacques Barrot, a préconisé la mise en place d'un service national d'écoute, et très précisément détaillé les conditions de son organisation et de sa mise en oeuvre.

a. L'exemple de l'expérience italienne

Le modèle en la matière semble être le service téléphonique italien, baptisé Telefono Azzuro, créé le 8 juin 1987, et fonctionnant depuis 24 heures sur 24 et 365 jours par an. Il s'adresse aux enfants victimes de violences ou d'abus, aux parents maltraitants et aux adultes témoins de situations de mauvais traitements. Ses objectifs essentiels sont :

- de recueillir les signalements et dénonciations de violence envers les moins de 18 ans aussi bien à l'intérieur qu'à

l'extérieur des familles, afin de prévenir les situations de mauvais traitements en proposant des aides à l'enfant et à sa famille ;

- d'être un centre privilégié de liaison entre les interventions aussi bien publiques que privées en faveur de l'enfance, de détection des situations de violences physiques, psychologiques ou sexuelles ou de négligences graves, et d'information en particulier sur les problèmes de prévention de l'abus.

Le service dispose ainsi d'une banque de données qui recense les ressources publiques et privées disponibles sur tout le territoire, et établit une étiologie et une épidémiologie de la maltraitance très fines.

L'équipe d'écoute pluridisciplinaire de haut niveau qui l'anime est composée d'une trentaine d'opérateurs comprenant des sociologues, des neuropsychiatres infantiles, des travailleurs sociaux et des psychologues, qui ont suivi une formation spécifique en droit, sociologie et psychologie pendant au moins six mois. Elle dispose en outre d'experts consultants (juristes, pédiatres, médecins...) tant pour la formation que pour répondre à des situations particulièrement difficiles. Ainsi ne se cantonne-t-elle pas dans l'accueil des renseignements, et a-t-elle pour mission de donner aux professionnels les moyens de répondre aux besoins de campagnes d'information ou de modifications législatives ou réglementaires.

Son utilité est incontestable puisque ce service reçoit environ 20 000 appels par an, dont plus de 10 % en moyenne demandent une intervention précise.

b. Les intentions du gouvernement

Lors de son audition par votre commission, le secrétaire d'Etat chargé de la famille a annoncé que le Gouvernement déposerait, lors de l'examen du texte, un amendement créant un service téléphonique similaire en France. Faute d'en connaître l'organisation exacte, ce rapport écrit ne peut que se borner à citer les propos tenus par Mme Hélène Dorlhac à cette occasion.

"Pour renforcer la dynamique de ce projet, j'ai tenu à vous présenter également conjointement à l'examen de ce projet de loi, un amendement instituant un service d'accueil téléphonique. Certes, les circulaires de mars 1983 avaient prévu la création d'un numéro d'appel départemental pour le recueil d'informations relatives aux mineurs maltraités, mais en réalité ce dispositif n'a été que très rarement mis en oeuvre dans les départements alors que des initiatives d'associations apparaissaient en ordre dispersé.

"Or, l'expérience montre que l'existence d'un service téléphonique très accessible est de nature à accélérer le déclenchement des actions préventives. Son premier objectif est d'offrir aux cas de détresse une écoute permanente pour répondre aux situations d'urgence signalées par les témoins ou les victimes elles-mêmes. Ce service doit être également en mesure d'aider les professionnels en quête du meilleur mode d'intervention face à des situations de mauvais traitements. Même les auteurs de mauvais traitements doivent y trouver la confidentialité nécessaire. Il doit donc s'agir à la fois d'un instrument d'action, de prévention le plus en amont possible et d'un lieu de réflexion, notamment vis-à-vis des professionnels.

"Pour réussir à traiter l'ensemble de ces problèmes, ce service doit répondre à de nombreuses exigences. Il doit être permanent, 24 heures sur 24, 365 jours par an. Il doit être connu de tous ; à cet égard, l'existence d'un numéro unique au plan national en facilitera une large publicité. L'équipe à l'écoute doit être composée de professionnels, formés à cet effet et hautement qualifiés dans leurs disciplines (juristes, médecins, psychologues, policiers, enseignants...). Il va de soi que l'investissement en personnel et en moyens matériels ne peut être réalisé dans ces conditions qu'au plan national.

"Je tiens à rappeler que ce service d'accueil associera tout à la fois l'Etat, les départements, les personnes morales de droit public et les associations concernées par l'enfance maltraitée. Il ne se substituera nullement aux services chargés d'assurer la protection sociale ou judiciaire des mineurs maltraités ou présumés l'être puisqu'il leur transmettra immédiatement les éléments recueillis.

"Par ailleurs, je suis particulièrement consciente d'un manque réel d'information sur le phénomène de la maltraitance. Une meilleure connaissance aiderait assurément les personnes et services concernés dans leurs actions de prévention et de protection. Pour pallier cette carence, le service d'accueil téléphonique aura donc pour mission d'assurer des études épidémiologiques des mauvais traitements à l'égard des mineurs".

Sans préjudice des modifications qu'elle pourrait être amenée à proposer sur le contenu exact d'un tel amendement, dont elle ne connaît pas encore la teneur, votre commission ne peut qu'en approuver le principe. Cependant, et même si elle est consciente de la nécessité de réaliser dans de bonnes conditions l'étude de faisabilité de ce service, elle ne peut que déplorer qu'une certaine précipitation ait entouré le dépôt et l'examen du projet de loi, conduisant à ce qu'un des volets les plus importants ne puisse pas être abordé en toute connaissance de cause dans le rapport écrit, faute de se trouver dans le projet de loi initial.

2. Encourager les études et les recherches

Cet objectif est également l'une des suggestions formulées par la commission Barrot, qui rappelle que "le champ de l'enfance maltraitée demeure encore assez inexploré tant pour la connaissance même du phénomène que pour l'analyse des pratiques professionnelles et des réponses institutionnelles".

Une action systématique d'études et de recherches en la matière paraît donc indispensable afin que les informations dont dispose le Parlement, le Gouvernement, les professionnels et le public soient fiables et complètes. Diverses solutions peuvent être envisagées à cet égard. Il est ainsi possible de créer un organisme particulier chargé d'assurer cette mission, sur l'exemple d'un modèle déjà existant (du type du Conseil Supérieur de l'Adoption) ou non. Il peut être au contraire fait appel à diverses institutions fonctionnant d'ores et déjà, soit publiques, comme l'Institut national de l'enfance et de la famille (IDEF), soit privées comme l'Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (AFIREM).

Le secrétaire d'Etat chargé de la famille préconise plutôt la seconde solution, insistant en outre sur le fait que le service téléphonique national se verra confier la responsabilité de recherches épidémiologiques en matière de mauvais traitements, et qu'il aura ainsi une importante mission d'information tant à l'égard des particuliers que des professionnels.

Néanmoins, tant qu'aucune obligation ne sera prévue en la matière, il est à craindre que cet aspect ne sera pas traité avec suffisamment de rigueur et d'envergure. C'est pourquoi votre commission a adopté un amendement prévoyant que le ministère chargé de la famille présentera au Parlement, avant le 30 juin 1992, un rapport rendant compte des résultats des recherches menées sur le phénomène des mauvais traitements à enfants, et notamment sur sa définition, son étiologie et son épidémiologie, et proposant toutes mesures propres à en diminuer la fréquence et la gravité. Cette obligation sera renouvelée tous les trois ans.

La mise en oeuvre de ces recherches incombera par conséquent au pouvoir exécutif, qui pourra choisir en opportunité sur quels institutions ou organismes il compte s'appuyer pour obtenir ses informations et recueillir des propositions.

3. Le champ trop restreint du projet de loi

Votre commission souhaite enfin soulever brièvement les diverses questions auxquelles le projet de loi, qui s'est limité à modifier le code de la famille et de l'aide sociale, n'a pas apporté de réponses. Si l'on peut espérer une amélioration des mécanismes d'information, de prévention et de protection en matière d'enfance maltraitée à la suite de l'adoption de ce projet, il est clair cependant que ce texte n'est pas suffisant pour modifier significativement les comportements et les moyens d'action. Tant que ne sera pas abordé dans le code pénal le délicat problème de la définition de l'enfance maltraitée, afin d'adapter les moyens judiciaires de prévenir ou de sanctionner toutes les formes que peuvent revêtir les violences à mineurs, tant que le principe général du secret professionnel ne sera pas aménagé pour rétablir un équilibre entre droits de la famille et droits de l'enfant, tant que les droits juridiques de l'enfant, précisément, ne seront pas formalisés et élargis, notamment dans des rapports avec l'autorité judiciaire, bien

des entraves persisteront pour résoudre au mieux le problème de la maltraitance.

Certes, il ne semble pas que ces questions puissent être résolues ni dans le cadre de ce projet de loi, ni dans le temps qui a été octroyé au Parlement pour l'examiner. En outre, un groupe de travail constitué au sein du Conseil d'Etat a été chargé par le Premier ministre de proposer toutes les réformes légales nécessaires à la mise en oeuvre d'un véritable statut de l'enfant. Selon les propos du secrétaire d'Etat tenus en commission, cette étude approfondie devrait aboutir avant le mois de juillet prochain. Il faut dès lors souhaiter que d'autres dispositions législatives complètent dans un avenir relativement proche le présent projet.

Enfin, votre commission tient à insister, en conclusion, sur le rôle essentiel que doit jouer la formation pour rendre efficaces la prévention et la lutte contre les mauvais traitements. Cette évidence, bien sûr, ne pouvait être formalisée dans le projet de loi, mais elle a été relevée en toutes occasions, par l'IGAS, par la commission " Enfance Maltraitée " présidée par Jacques Barrot, par les représentants des associations ou organismes entendus par votre rapporteur. Au même titre qu'une meilleure circulation de l'information, elle est indispensable à la prise en compte du phénomène, à sa détection, à son évaluation. La responsabilité dans ce domaine en incombe pour l'essentiel à l'Etat, qui se doit rapidement de former l'ensemble des personnes ayant à connaître de l'enfance maltraitée dès le stade de la formation initiale. Il devrait être créé des unités de programmes spécifiques destinées aux étudiants en médecine, aux élèves magistrats, aux futurs policiers et gendarmes, aux élèves infirmiers et travailleurs sociaux, aux stagiaires des écoles normales ou de l'enseignement etc... Car il est impossible de demander à des professionnels de se sensibiliser à un tel problème, s'en sentir responsables, si l'on ne leur donne pas les moyens de le faire .

C'est sur cette exigence qui, seule, peut permettre une réellement bonne application de ce texte, dans un souci d'efficacité, que votre commission vous propose d'approuver le présent projet de loi et les amendements qu'elle a adoptés.

(1) Lettre de mission du 10 mars 1987 de Mme Michèle Barzach, ministre délégué chargé de la santé et de la famille.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Compétences du département en matière d'aide sociale à l'enfance

Cet article modifie l'intitulé du chapitre I du titre II du code de la famille et de l'aide sociale (CFAS), afin d'affirmer la compétence du département en matière d'aide sociale à l'enfance, dans le titre du chapitre consacré au service de l'ASE. Cette disposition ne fait que tirer les conséquences des diverses lois de décentralisation, qui placent les services de l'aide sociale à l'enfance sous la responsabilité du président du conseil général, comme en dispose d'ailleurs l'article 77 du CFAS qui stipule dans son premier alinéa que "le service de l'aide sociale à l'enfance est placé sous l'autorité du président du conseil général".

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 2

Mission du service de l'aide sociale à l'enfance en faveur de l'enfance maltraitée

En proposant de modifier l'article 40 du code de la famille et de l'aide sociale relatif aux missions du service de l'aide sociale à l'enfance, cet article vise à distinguer la situation particulière des mineurs victimes de mauvais traitements de la

situation des mineurs émancipés et des majeurs âgés de moins de 21 ans, confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre.

En effet, l'article 31 de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 qui a procédé à une nouvelle rédaction de l'article 40 du CFAS, a chargé le service de l'ASE d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique à ces catégories de mineurs et à leur famille. Ce faisant, le législateur entendait définir par cette formule toutes les situations mettant les mineurs en danger, y compris naturellement celles relevant de la maltraitance.

Or, afin de donner aux services de l'ASE les moyens particuliers de lutter contre ce fléau, il paraît aujourd'hui nécessaire de distinguer clairement dans le texte de l'article 40 du CFAS la situation des mineurs maltraités. Aussi est-il proposé d'y ajouter un cinquième alinéa (4°) qui fait de la mise en oeuvre d'actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, l'organisation du recueil des informations relatives aux mineurs maltraités et de la participation à la protection de ceux-ci, l'une des quatre grandes missions dont est chargée l'ASE.

A cet article, votre commission vous propose d'adopter un amendement rédactionnel ainsi qu'un amendement visant à élargir le champ de la maltraitance susceptible de justifier des actions de prévention.

Pour ce faire, elle a précisé que la mission de prévention de l'ASE concerne non seulement les mauvais traitements à l'égard des mineurs, mais également tous les phénomènes de carence ou de négligence graves dont ils peuvent être les victimes.

Il convient de signaler que cet élargissement de la notion met en cohérence le texte de l'article 40 du CFAS avec celui proposé par le projet de loi n° 261 (1988-1989) relatif à la protection de la santé de la famille et de l'enfance pour le dernier alinéa de l'article nouveau L. 152 du code de la santé publique, qui prévoit

l'action du service départemental de protection maternelle et infantile lorsque "la santé ou le développement de l'enfant est compromis ou menacé par des carences ou négligences graves ou par des mauvais traitements".

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Art. 3

Mise en oeuvre des actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et de protection des mineurs maltraités

Cet article propose d'insérer au chapitre I du titre II du code de la famille et de l'aide sociale une section V définissant plus précisément le contenu des missions de prévention et de protection de l'enfance maltraitée dont est chargée l'ASE.

Le texte proposé pour l'article 66 du CFAS réaffirme le rôle pivot du service de l'aide sociale à l'enfance mais prévoit par ailleurs une coordination et une coopération avec les autres services publics agissant à l'échelon départemental.

Certains relèvent, comme l'ASE, du président du conseil général : il s'agit du service départemental de protection maternelle et infantile mentionné à l'article L. 148 du code de la santé publique et du service départemental d'action sociale mentionné à l'article 28 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales. D'autres, en revanche, relèvent directement de l'Etat : ceux-ci ne sont pas nominativement désignés par le texte proposé pour l'article 66, mais il ne peut s'agir que de la DDASS-Etat qui a la responsabilité des hôpitaux publics, des services de police et de gendarmerie, de l'institution scolaire et médico-scolaire, voire de la Justice.

Le principe général d'une nécessaire coordination entre les services publics départementaux appelés à un titre ou à un autre à connaître de l'enfance maltraitée, est ainsi puissamment affirmé. Sur le texte de cet article 66, votre commission vous propose d'adopter un amendement rédactionnel.

Le texte proposé pour l'article 67 du CFAS prévoit un système d'information et de sensibilisation de la population et des personnes concernées par les situations de mineurs maltraités.

Doivent être ainsi définies l'ensemble des dispositions que la circulaire du 21 mars 1983 du ministère des affaires sociales avait incité le Préfet à organiser. Il s'agit par exemple de l'édition de plaquettes ou de brochures destinées à être distribuées dans diverses institutions, auprès des mairies, dans les établissements scolaires ou médico-sociaux.

En outre, une autre mission de l'ASE consiste à assurer la publicité auprès du public le plus large comme des professionnels (médecins, professeurs, éducateurs), d'un dispositif d'un recueil d'informations prévu à l'article 68 nouveau du CFAS.

Ce dispositif proposé par le premier alinéa de l'article 68 du CFAS est destiné à recueillir les informations relatives aux enfants maltraités émanant de toutes les sources possibles. La responsabilité de sa mise en place incombe au président du conseil général. Cependant, il ne peut être établi que suivant des modalités définies en liaison avec l'autorité judiciaire d'une part, et les services de l'Etat dans le département d'autre part.

On touche ici au point central de la coopération pluri-disciplinaire et pluri-institutionnelle rendue nécessaire pour rendre plus efficace la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et la protection des mineurs maltraités. En effet, la plupart des carences constatées ces dernières années proviennent soit de l'absence d'informations, soit du retard de celles-ci eu égard à la gravité de la situation, soit enfin à la méconnaissance des différents services compétents des rôles et possibilités d'actions des

autres services agissant à l'échelon local. C'est bien pourquoi il est absolument nécessaire d'établir des procédures de liaison clairement définies, acceptées et connues de chacun, et régulièrement mises en oeuvre.

Le texte proposé pour les deuxième et troisième alinéas de l'article 68 précise ensuite que l'ensemble des services et établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs maltraités participent à cette coordination. Néanmoins, la collecte, la conservation et l'utilisation des informations recueillies ne peuvent être effectuées que pour assurer les missions prévues au cinquième alinéa (4^e) de l'article 40.

Il a paru nécessaire à votre commission d'associer également de manière claire à ce dispositif de coordination mis en place par le président du conseil général, les associations oeuvrant dans le domaine de l'enfance maltraitée. En effet, lors de son audition par la commission, le secrétaire d'Etat a laissé entendre que la rédaction de l'article 68 proposée par le projet de loi suffisait à cet objectif. Or, au contraire, il semble que bien les associations ne relèvent pas "services et établissements privés" cités par le texte actuel.

Une précision paraît donc s'imposer, que réalise un amendement à cet article 68 que vous propose d'adopter votre commission, de même qu'un amendement rédactionnel.

Le texte proposé pour l'article 69 du CFAS vise à organiser les relations entre le président du conseil général responsable de l'action sociale en faveur des mineurs maltraités et l'autorité judiciaire responsable de l'action judiciaire. Cependant, le texte proposé risque de conduire à un dessaisissement naturel du premier au profit du second, dès lors que le président du conseil général se voit obligé de saisir sans délai l'autorité judiciaire des cas de mineurs victimes de mauvais traitements.

Il a paru indispensable à votre commission de vous proposer, par amendement, une nouvelle rédaction de cet article, afin

de prévoir deux situations différentes et d'articuler deux missions qui restent distinctes.

En ce qui concerne les situations, il convient de distinguer les cas graves qui entraînent l'urgence -le second alinéa du texte proposé pour l'article 69 par l'amendement les définit (séviées physiques, impossibilité d'évaluer le danger existant), et prévoit la saisine du procureur de la République- de tous les autres cas. Ces derniers doivent être portés à la connaissance de l'autorité judiciaire, ne serait-ce que si cette dernière est saisie par d'autres voies d'une affaire : il faut qu'elle sache le plus rapidement possible si les services sociaux départementaux ont déjà agi, ou sont en train d'agir ou non. Il y a donc une double obligation : information de l'autorité judiciaire en général, saisine du procureur dans les cas d'urgence manifeste ou potentielle.

En ce qui concerne les missions, il paraît nécessaire de rappeler, d'une part que les services du président du conseil général seront chargés de vérifier le bien-fondé des informations qui leur seront communiquées et, d'autre part, qu'il existe, parallèlement à la voie judiciaire, une voie sociale de protection de l'enfance maltraitée, qui relève de la responsabilité de l'aide sociale à l'enfance (articles 42, 43 et 46 du CFAS), donc du département.

En tout état de cause, le projet de loi ne modifie pas les responsabilités présentes des deux acteurs, judiciaire et administratif, de la protection de l'enfance. Le premier n'agit que lorsqu'il y a danger (ce qui justifie le texte du second alinéa de l'amendement de la commission) et le second conserve un rôle pour toutes les situations où il y a risque de danger. C'est donc au président du conseil général de procéder à l'évaluation préalable ("s'assurer du bien-fondé des informations" "confirmer une situation de séviées physiques"), et à lui également de faire agir ses services dans le cadre de la protection sociale ("actions menées auprès des mineurs et familles concernés").

Le texte proposé pour l'article 70 du CFAS vise quant à lui à responsabiliser les personnes communiquant des informations dont elles ont eu connaissance à l'occasion de l'exercice de leur fonction, en leur permettant d'obtenir du président du conseil général

de savoir si l'autorité judiciaire a été saisie. Cette disposition est louable et nécessaire.

Il semble cependant qu'il faille distinguer deux catégories de personnes :

- celles qui ont eu à connaître de situations de maltraitance de par leur fonction : l'information en retour doit alors être systématisée, en particulier lorsque ces personnes conservent avec l'enfant ou la famille des relations suivies à titre professionnel (médecin de famille, enseignant par exemple) ;

- les autres, voisins, amis, parentèle, qui peuvent légitimement s'interroger sur le devenir de leur information. Eux aussi doivent avoir droit à une information en retour, mais celle-ci en revanche ne peut qu'être lapidaire, afin de maintenir strictement le principe du droit au respect de la vie privée posé par l'article 9 du code civil. En effet, si l'information en retour n'est pas assurée, même de façon succincte, alors le signalement continuera pour la majorité du public à être, soit considéré comme honteux, fautif et assimilable à de la délation, soit tenu pour inutile puisqu'il sera possible à chacun de signaler plusieurs fois de suite sans pour autant savoir si la situation le mérite ou non.

C'est dans cet esprit que votre commission vous propose d'adopter un amendement qui distingue ces deux catégories de personnes.

Cet amendement, en outre, propose un troisième alinéa pour le texte de l'article 70 visant, lui, à respecter un principe essentiel de liberté publique, à savoir l'information des parents de l'enfant ou de son représentant légal lorsque l'autorité judiciaire a été saisie par le président du conseil général.

Il convient de noter que cette information sera épistolaire, ce qui laissera le cas échéant aux autorités judiciaires le temps d'agir sans risquer de voir leur action entravée, au cas notamment où les auteurs des mauvais traitements seraient précisément les destinataires de l'information.

Sous le bénéfice des cinq amendements sus-visés, votre commission vous propose d'adopter cet article 3.

Art. 4

Protection du droit des familles

Afin de protéger le droit des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance lorsqu'ils exercent les missions définies par la nouvelle section V du code de la famille et de l'aide sociale, cet article propose d'ajouter à l'article 59-1 du CFAS un alinéa qui prévoit l'application des articles 55, 55-1, 56 et 58 dudit code en la matière.

Votre commission vous propose d'amender le texte proposé pour le second alinéa de l'article 59-1 afin :

- d'une part de viser également le premier alinéa de l'article 59, lequel prévoit qu'aucune mesure ne peut être prise pour une durée supérieure à un an, sauf dans les cas où un enfant est confié aux services par décision judiciaire ;

- d'autre part, de limiter aux seules dispositions des articles 68 et 69 cette applicabilité, puisque les articles 66, 67 et 70 nouveaux ne concernent pas directement les personnes ou les familles, et n'appellent par conséquent aucune disposition protectrice particulière.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article additionnel après l'article 4

Communication des informations entre services de l'aide sociale à l'enfance départementaux

Il est apparu au cours des auditions effectuées par votre rapporteur au nom de la commission, qu'une des difficultés que rencontraient les services de l'ASE lors d'une prise en charge d'un enfant ou d'une famille, était parfois l'impossibilité de reconstituer exactement l'histoire familiale, en raison d'un

déménagement récent. Cette possible lacune dessert grandement la qualité de l'évaluation à laquelle doit nécessairement procéder le service pour adapter au mieux son action à la situation des personnes concernées.

C'est pourquoi il a paru utile à votre commission de prévoir une procédure, déterminée par décret en Conseil d'Etat, permettant au service de l'ASE d'un département d'accueil d'obtenir du service de l'ASE du département d'origine de la famille ou de l'enfant, toutes les informations qu'il juge utiles pour l'accomplissement de ses missions.

C'est l'objet de cet article additionnel, qui crée un article 78 instituant cette procédure au chapitre II du titre II du CFAS, que votre commission vous propose d'adopter.

Article additionnel après l'article 4

Dépôt d'un rapport d'information relatif à l'enfance maltraitée devant le Parlement

Cet article additionnel rend obligatoire à compter du 30 juin 1992 le dépôt triannuel devant le Parlement d'un rapport rendant compte des résultats des recherches menées sur le phénomène des mauvais traitements à enfants, et notamment sur sa définition, son étiologie et son épidémiologie, et proposant toutes mesures propres à en diminuer la fréquence et la gravité.

La connaissance du phénomène de la maltraitance est actuellement particulièrement lacunaire, et se heurte à un ensemble de problèmes sémantiques, juridiques, statistiques, qui rendent son analyse malaisée et la réduisent trop souvent au sensationnalisme.

Il paraît par conséquent indispensable de favoriser la recherche en la matière afin de permettre au Parlement, au gouvernement, aux professionnels et à l'opinion publique d'être

informés à intervalles réguliers, de façon claire, exhaustive et dépassionnée. Les structures susceptibles de conduire ces recherches existent d'ores et déjà, qu'elles soient publiques, comme l'Institut National de l'Enfance et de la Famille (IDEF), ou privées, comme l'Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (AFIREM). En outre, il semble que le gouvernement envisage de confier à l'équipe chargée du service national d'écoute téléphonique une mission générale d'étude épidémiologique qui pourrait également concourir à cette information.

C'est pourquoi cet article additionnel, que votre commission vous propose d'adopter, prévoit le dépôt d'un rapport d'information du Parlement, effectué tous les trois ans à partir du 30 juin 1992.

AUDITION DU SECRETAIRE D'ETAT

Le mercredi 26 avril 1989 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Hélène Dorlhac de Borne, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé de la famille, sur le projet de loi n° 260 (1988-1989) relatif à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.

Mme Hélène Dorlhac a, en premier lieu, brièvement exposé les caractéristiques de la situation actuelle, et insisté sur la difficulté à saisir l'étendue et la gravité du phénomène en l'absence d'une définition précise de celui-ci. Néanmoins, elle a indiqué que la population était de plus en plus sensible aux situations de mauvais traitements à mineurs, et qu'elle-même avait fait de la reconnaissance des droits de l'enfant l'un des objectifs prioritaires de son action.

Elle a ensuite rappelé que depuis une dizaine d'années, divers rapports administratifs avaient mis en évidence de nombreux dysfonctionnements en ce qui concerne le dépistage, le signalement, et la prise en charge des mineurs maltraités, mais qu'aucune des circulaires destinées à les supprimer n'avait apporté d'amélioration majeure. En outre, les lois de décentralisation de l'aide sociale du 22 juillet 1983 et du 6 janvier 1986 ont totalement remis en cause l'équilibre des relations entre les différents services chargés de l'enfance, du fait de la partition des services sociaux et de la responsabilité nouvelle du président du conseil général en matière d'aide sociale à l'enfance. C'est pourquoi, la mise en oeuvre d'une nouvelle coordination a paru nécessaire, conclusion à laquelle avait également abouti la commission mise en place sous l'autorité de M. Jacques Barrot et composée de présidents de conseil général, de représentants de l'administration et de professionnels qualifiés dans le domaine de l'enfance maltraitée.

Les propositions de cette commission ont d'ailleurs directement inspiré le projet de loi, dont Mme Hélène Dorlhac a alors présenté les grandes lignes, à savoir :

- la reconnaissance d'une triple mission de prévention, de recueil d'informations et de protection, dévolue au département en matière d'enfance maltraitée et assurée par l'aide sociale à l'enfance en liaison avec les autres services départementaux ;

- l'affirmation de la responsabilité du président du conseil général en ce qui concerne tant la mise en place d'un dispositif de coordination pluri-disciplinaire que l'organisation d'une concertation indispensable avec l'autorité judiciaire ;

- la mise en oeuvre d'une procédure de retour d'information pour responsabiliser les professionnels procédant à un signalement.

En outre, Mme Hélène Dorlhac a annoncé le dépôt d'un amendement créant un service téléphonique national destiné à offrir aux cas de détresse une écoute permanente pour répondre aux situations d'urgence signalées par des témoins ou les victimes elles-mêmes, pour aider les professionnels, voire pour assister le cas échéant les auteurs de mauvais traitements eux-mêmes. L'équipe pluridisciplinaire de professionnels de qualité chargée d'assurer cette mission effectuera en outre des études et recherches sur le phénomène de la maltraitance. Son financement sera partagé entre l'Etat et les collectivités départementales.

Pour conclure, Mme Hélène Dorlhac a présenté l'action de sensibilisation et de prévention qu'elle mène depuis six mois en matière d'abus sexuel à l'égard des enfants, cas particuliers de mauvais traitements qui méritent un effort substantiel. Elle a également rappelé qu'à sa demande, le Premier ministre avait chargé le Conseil d'Etat de mener une réflexion destinée à actualiser les concepts du droit français de la famille dans le sens d'une amélioration des droits de l'enfant dans tous les domaines.

A la suite de cet exposé, Mme Hélène Missoffe, rapporteur, a demandé au secrétaire d'Etat des précisions supplémentaires sur l'organisation actuelle de la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et la protection de l'enfance, et sur l'apport du projet de loi pour améliorer ces missions. En outre, elle s'est étonnée de l'absence dans le projet d'un certain nombre de dispositions préconisées tant par un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales datant de novembre 1987 que par celui d'une commission présidée par M. Jacques Barrot rendu public au début de cette année, et qui concernaient la définition de la maltraitance et l'élargissement des droits juridiques de l'enfant, la création d'un service téléphonique national de recueil des signalements d'enfants maltraités, et la mise en place d'une structure nationale de recherche et d'information sur le phénomène de la maltraitance.

A ces diverses questions, Mme Hélène Dorlhac a en premier lieu rappelé que la responsabilité de la protection de l'enfance en danger relevait à la fois de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative dans un équilibre que ne modifie pas le présent projet de loi. Celui-ci se borne en effet à prévoir l'insertion de dispositions spécifiques aux enfants maltraités dans le code de la famille et de l'aide sociale, à clarifier les responsabilités de chacun des intervenants et à donner aux présidents de conseil général un rôle prééminent dans la mise en place d'un dispositif d'information, dans l'établissement d'une coordination inter-institutionnelle et dans la définition de l'organisation des relations avec l'autorité judiciaire.

Elle a ensuite confirmé que le Conseil d'Etat travaillait actuellement à une redéfinition des droits juridiques de l'enfant, dans la perspective notamment du commissionnement d'avocats chargés de défendre ses intérêts en cas de nécessité, et que le résultat de cette étude devrait être disponible avant le mois de juillet. Elle a par ailleurs expliqué que la disposition législative créant un service téléphonique national ne pourrait être proposée que sous la forme d'un amendement en raison des retards pris dans l'indispensable étude de faisabilité préalable. Elle a cependant insisté sur l'importance qu'elle attache à ce service, sa conviction s'étant forgée sur l'observation du succès rencontré par une expérience identique menée en Italie. Enfin, elle a précisé que l'équipe chargée d'animer ce service téléphonique aurait également des missions de recherches et d'études conformes aux souhaits exprimés par Mme Hélène Missoffe.

Un large débat s'est ensuite engagé :

M. Guy Robert a fait part de sa perplexité quant à la définition de la maltraitance, qui recouvre un ensemble de situations extrêmement variées qui vont des sévices physiques à la négligence éducative avérée, et exprimé son souci de faire en sorte que les dispositions du code pénal permettent rapidement de mieux répondre à tous les cas de mauvais traitements à mineurs nécessitant la saisine de la justice.

Mme Hélène Dorlhac a totalement approuvé ces réflexions, rappelé le travail en cours au Conseil d'Etat, et signalé que la probable ratification de la convention internationale des droits de l'enfant par la France aurait certainement des conséquences sur notre droit interne, en particulier en matière d'autorité parentale.

A M. Claude Huriet qui manifestait ses inquiétudes quant à la responsabilité nouvelle incombant au président du Conseil général en matière de saisine de l'autorité judiciaire, Mme Hélène Dorlhac a rappelé que le texte ne modifiait en rien la répartition des compétences reconnues à l'autorité sociale et à l'autorité judiciaire dans le domaine de la protection de l'enfance maltraitée, et qu'il ne faisait pas obstacle aux dispositions du code pénal relatives tant à l'obligation de saisine qu'au respect du secret professionnel.

A une question de M. Jean Madelain relative à l'accueil par des familles françaises d'enfants réfugiés de pays en guerre, le Secrétaire d'Etat chargé de la famille a répondu qu'il lui paraissait effectivement nécessaire d'envisager la mise en place d'un statut des familles parrainantes, et qu'elle menait une réflexion à ce sujet. Enfin, à la suite d'une inquiétude manifestée par M. Claude Huriet et le président Jean-Pierre Fourcade et précisée par M. Lucien Lanier concernant les charges nouvelles pour les départements induites par ce projet de loi, Mme Hélène Dorlhac a assuré que leur application n'entraînerait pas de charges nouvelles pour le département, ce qu'a confirmé Mme Hélène Missoffe, rapporteur.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur -----	Texte du projet de loi -----	Propositions de la commission -----
CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE		
TITRE II : ACTION SOCIALE EN FAVEUR DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE.	Article premier	Article premier
CHAPITRE Ier		
Missions et prestations du service de l'aide sociale à l'enfance.	L'intitulé du chapitre Ier du Titre II du code de la famille et de l'aide sociale devient : "Chapitre Ier. Missions et prestations du département en matière d'aide sociale à l'enfance."	Sans modification
Section I - Missions du service de l'aide sociale à l'enfance	Art. 2	Art. 2
Art.40 (quatre premiers alinéas) . Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :	A l'article 40 du code de la famille et de l'aide sociale, il est inséré un 4° ainsi rédigé :	<i>Après le quatrième alinéa (3°) de l'article 40 du code de la famille et de l'aide sociale, il est inséré un cinquième alinéa (4°) ainsi rédigé :</i>
1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;		
2° Organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles ;		
3° Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal.		

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

"4°) mener des actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil des informations relatives aux mineurs maltraités et participer à la protection de ceux-ci."

Art. 3

Au chapitre Ier du Titre II du code de la famille et de l'aide sociale, il est inséré une section 5 ainsi rédigée :

"Section 5

Prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et protection des mineurs maltraités

"Art. 66. Les missions définies à l'article 40 § 4 sont menées par le service de l'aide sociale à l'enfance, en liaison avec le service départemental de protection maternelle et infantile mentionné à l'article L. 148 du code de la santé publique et le service départemental d'action sociale mentionné à l'article 28 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales ainsi qu'avec les autres services publics compétents.

"4°) mener ... des mauvais traitements et des carences ou négligences graves à l'égard...

... de ceux-ci."

Art. 3

Alinéa sans modification

Division et intitulé sans modification

"Art. 66. Les missions définies au cinquième alinéa (4°) de l'article 40 sont menées...

...publics compétents.

Projet de loi n° 261 relatif à la protection de la santé de la famille et de l'enfance et adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé

Art. L. 148. Les compétences dévolues au département par l'article 37, 3° de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et par l'article L. 147 sont exercées, sous l'autorité du président du conseil général, par le service départemental de protection maternelle et infantile qui est un service non personnalisé du département, placé sous la responsabilité d'un médecin et comprenant les personnels qualifiés nécessaires à l'exercice de ses missions.

Textes en vigueur

Loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales

Art. 28 Le service public départemental d'action sociale a pour mission générale d'aider les personnes en difficulté à retrouver ou à développer leur autonomie de vie.

Une convention conclue entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général définit les modalités de collaboration entre le service extérieur de l'Etat chargé des affaires sanitaires et sociales et le service correspondant du département pour la mise en oeuvre de l'action sociale polyvalente.

Cette convention porte notamment sur l'instruction des dossiers soumis aux commissions départementales d'éducation spéciale et aux commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel, sur les enquêtes de naturalisation demandées par les administrations centrales ou afférentes aux interruptions volontaires de grossesse ou relatives aux procédures d'expulsion de locataires ou d'occupants sans titre et interventions concernant les impayés de loyers, et sur les actions sociales pour l'insertion des jeunes en difficulté, le développement social des quartiers ou la lutte contre les situations de pauvreté, de précarité et de marginalisation.

Texte du projet de loi

***Art. 67.** Ces missions comportent notamment l'information et la sensibilisation de la population et des personnes concernées par les situations de mineurs maltraités ainsi que la publicité du dispositif de recueil d'informations prévu à l'article 68.

Propositions de la commission

***Art. 67.** Sans modification

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

"Art. 68. Le président du conseil général met en place un dispositif permettant de recueillir les informations relatives aux enfants maltraités, selon des modalités définies en liaison avec l'autorité judiciaire et les services de l'Etat dans le département.

"L'ensemble des services et établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs maltraités participent à cette coordination.

"La collecte, la conservation et l'utilisation de ces informations ne peuvent être effectuées que pour assurer les missions prévues au paragraphe 4 de l'article 40.

"Art. 69. Le président du conseil général saisit sans délai l'autorité judiciaire des cas de mineurs victimes de mauvais traitement et, le cas échéant, lui fait connaître les actions déjà menées auprès des mineurs et familles concernés.

"Art. 70. Sur leur demande, le président du conseil général fait savoir aux personnes qui lui ont communiqué des informations dont elles ont eu connaissance à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions si l'autorité judiciaire a été saisie."

"Art. 68. Alinéa sans modification

"L'ensemble ...

... de mineurs maltraités ainsi que les associations de protection de l'enfance participent à cette coordination.

"La collecte,...

... prévues au cinquième alinéa (4°) de l'article 40.

"Art. 69. Après s'être assuré du bien-fondé des informations recueillies, le président du conseil général en avise l'autorité judiciaire dans les meilleurs délais, et lui fait connaître les actions déjà menées par ses services auprès des mineurs et familles concernés.

" Lorsque une situation de sévices physiques est confirmée, ou en cas d'impossibilité d'évaluer le danger couru par l'enfant, le président du conseil général saisit sans délai le procureur de la République.

"Art. 70. Le président du Conseil général fait savoir aux personnes qui lui ont communiqué des informations dont elles ont eu connaissance à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions des suites qui ont pu leur être données.

Textes en vigueur

**CODE DE LA FAMILLE ET DE
L'AIDE SOCIALE**

Art. 59-1. Les articles 56, 57 et 59 ci-dessus ne sont pas applicables aux enfants admis dans le service en vertu des dispositions de la section 4 du présent chapitre.

Art. 55. Toute personne qui demande une prestation prévue aux chapitres Ier et II du présent titre ou qui en bénéficie est informée par les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance des conditions d'attribution et des conséquences de cette prestation sur les droits et obligations de l'enfant et de son représentant légal.

Art. 55-1. Elle peut être accompagnée de la personne de son choix, représentant ou non une association, dans ses démarches auprès du service. Néanmoins, celui-ci a la possibilité de proposer également un entretien individuel dans l'intérêt du demandeur.

Art. 56 . Sauf si un enfant est confié au service par décision judiciaire ou s'il s'agit de prestations en espèces, aucune décision sur le principe ou les modalités de l'admission dans le service de l'aide sociale à l'enfance ne peut être prise sans l'accord écrit du représentant légal du mineur ou du bénéficiaire lui-même s'il est mineur émancipé.

Texte du projet de loi

Art. 4

Il est ajouté, à l'article 59-1 du code de la famille et de l'aide sociale, un alinéa ainsi rédigé :

"Les articles 55, 55-1, 56 et 58 sont applicables dans les cas visés à la section 5".

Propositions de la commission

Sur leur demande, il fait savoir aux autres personnes l'ayant informé si l'autorité judiciaire a été saisie ou si un suivi social est assuré.

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

Art. 4

Alinéa sans modification

"Les articles 55, 55-1, 56, 58 et le premier alinéa de l'article 59 sont applicables dans les cas visés aux articles 68 et 69."

Textes en vigueur

En cas d'urgence et lorsque le représentant légal est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République. Si, à l'issue d'un délai de cinq jours, l'enfant n'a pu être remis à sa famille ou si le représentant légal n'a pas donné son accord à l'admission de l'enfant dans le service, ce dernier saisit l'autorité judiciaire.

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

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

Art. 58 . Le service examine avec le mineur toute décision le concernant et recueille son avis.

Art. 59. (1er alinéa) Sauf dans les cas où un enfant est confié au service par décision judiciaire, aucune mesure ne peut être prise pour une durée supérieure à un an. Elle est renouvelable dans les mêmes conditions.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Textes en vigueur

CHAPITRE II

**Organisation du service chargé de
l'aide sociale à l'enfance**

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Article additionnel après l'article 4

Au chapitre II du titre II du code de la famille et de l'aide sociale, il est inséré un article 78 ainsi rédigé :

"Art. 78. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles le service de l'aide sociale à l'enfance d'un département accède aux demandes de renseignements relatives à une famille ou à un mineur formulées par le service de l'aide sociale à l'enfance d'un autre département pour le accomplissement de ses missions."

Article additionnel après l'article 4

Le ministère chargé de la famille présentera au Parlement, avant le 30 juin 1992, un rapport rendant compte des résultats des recherches menées sur le phénomène des mauvais traitements à enfants, et notamment sur sa définition, son étiologie et son épidémiologie, et proposant toutes mesures propres à en diminuer la fréquence et la gravité. Cette obligation sera renouvelée tous les trois ans.